



Università di Pisa

Dipartimento di Scienze Politiche

Corso di laurea in Scienze Politiche

Curriculum Politica delle Risorse Umane

Tesi di Laurea:

“Politiche di ammissione e gestione dei flussi migratori da lavoro in Italia dalla Turco-Napolitano ad oggi”

Candidato
Letizia Santoponte

Relatore
Prof.ssa Serenella Pegna

Anno Accademico 2012-2013

“Abbiamo chiesto forza-lavoro, sono venute delle persone.
Ma non divorano il nostro benessere, anzi, sono indispensabili per conservarlo,,

Max Frisch, *Vorwort*, in A.J. Seiler, *Siamo Italiani*, Zürich, EVZ-Verl, 1965, p. 7.

Indice

Introduzione: focus di analisi	6
--------------------------------------	---

Capitolo 1

Genesi dei flussi migratori e degli strumenti di regolazione dell'immigrazione da lavoro	9
---	----------

1.1 La genesi degli strumenti di regolazione dell'immigrazione da lavoro

1.1.1 La transizione demografica in Europa	9
1.1.2 L'origine del fenomeno migratorio in Italia	11
1.1.3 La genesi dei flussi migratori	18
1.1.4 La genesi dei principi di regolazione dei flussi	27
- La legge Foschi	27
- La legge Martelli	29

1.2 La regolazione dei flussi da lavoro. I principi di regolazione con la legge Turco-Napolitano (legge 40/1998)

35

1.2.1 La legge Turco-Napolitano in breve	35
1.2.2 Il sistema della programmazione dei flussi: il documento programmatico triennale e il decreto-flussi	39
1.2.3 Il meccanismo dello <i>sponsor</i>	47
1.2.4 Gli accordi bilaterali	51
1.2.5 L'attuazione dei decreti flussi e la presenza irregolare	53

1.2.6	La stima dei fabbisogni: le indagini Excelsior-Unioncamere	56
1.2.7	Il progetto dell'Anagrafe Informatizzata dei Lavoratori Extracomunitari	60
1.3	Le prime evidenze empiriche	65

Capitolo 2

Le politiche di gestione dei flussi dopo la legge Bossi-Fini.

Novità e discontinuità	68
2.1 Le novità introdotte dalla legge Bossi-Fini	68
2.2 L'evoluzione della programmazione dei flussi	75
2.2.1 Il ricorso alle regolarizzazioni	75
- La «grande regolarizzazione» del 2002	75
- I provvedimenti successivi di regolarizzazione	78
2.2.2 L'impatto dell'allargamento dell'Unione Europea	81
2.2.3 I cambiamenti nel meccanismo di reclutamento e selezione	90
2.2.4 La formazione nel paese di origine: il titolo di prelazione	91
2.3 La presenza degli immigrati e il mercato del lavoro	94
2.3.1 Il consolidamento della presenza straniera regolare	94
2.3.2 Gli occupati e i disoccupati stranieri	100
2.3.3 Quali lavori per gli stranieri. Condizioni e settori di occupazione	103

2.3.4	Mercato del lavoro e <i>welfare</i> : i sistemi migratori del lavoro domestico e di cura	107
2.4	Gli aspetti controversi del meccanismo di ammissione e inserimento nel mercato del lavoro	111
2.4.1	Il ricorso alle regolarizzazioni	111
2.4.2	L'inadeguatezza del meccanismo delle quote	112
2.4.3	L'evoluzione contraddittoria dei procedimenti burocratico-amministrativi del meccanismo di ingresso e accesso al lavoro	117
2.4.4	La presenza irregolare e il lavoro sommerso	123
2.4.5	Le inefficienze del meccanismo di ingresso: i punti di vista	127
	- Il punto di vista degli imprenditori e delle associazioni di categoria ...	127
	- Il punto di vista degli immigrati	134

Capitolo 3

	Prospettive di riforma migratoria in tempi di crisi economica	139
3.1	Le risposte politiche al fenomeno migratorio in tempi di crisi	139
3.1.1	L'impatto della crisi nella programmazione dei flussi	139
3.1.2	La presenza straniera e il lavoro degli immigrati in tempo di crisi	140
3.1.3	La comunitarizzazione delle politiche migratorie	150
	- La legge n. 94 del 15 luglio 2009 (Pacchetto Sicurezza)	154

- L'Accordo di Integrazione e il Piano per l'integrazione nella sicurezza.	
Identità e Incontro	156
- La Carta Blu UE	165
3.1.4 I nuovi accordi bilaterali e la programmazione dei flussi	174
3.1.5 Le politiche per il lavoro in tempi di crisi	176
3.2 Evoluzione e prospettive	182
3.2.1 La scelta del lavoratore immigrato: il punto di vista delle imprese	182
3.2.2 L'immigrazione “ <i>low cost</i> ”. I segnali di indebolimento	184
3.2.3 La gestione dell'immigrazione regolare. La mancanza di dibattito	189
Conclusioni: problemi aperti, interventi possibili	193
Bibliografia	201
Sitografia	215

Introduzione: focus d'analisi

L'interesse per le migrazioni nasce dal contatto diretto e quotidiano con i lavoratori stranieri che ho avuto in questi ultimi tre anni, grazie all'esperienza maturata all'interno di un'agenzia per il lavoro. Nel lavoro prettamente amministrativo, un aspetto che mi colpiva era la quantità di pratiche da svolgere per assumere un lavoratore extracomunitario, anche per un breve periodo. E non solo, ad esclusione dei tempi più recenti che hanno visto un'oggettiva semplificazione burocratica delle fasi di assunzione, paradossalmente, le carte da riempire erano maggiori proprio nel caso di un extracomunitario in possesso del permesso di soggiorno per lavoro.

Nella mia esperienza di reclutamento e selezione sono emersi inoltre vari aspetti: le loro storie migratorie, le preoccupazioni, le difficoltà nell'inserimento sociale, il contatto con i soggetti istituzionali e le reti familiari, tutti insieme, come “ingredienti” che creano reti e realtà migratorie particolari e fortemente legate al territorio in cui si sviluppano. L'agenzia per il lavoro, in questo caso, si pone come anello di congiunzione tra la domanda e l'offerta di lavoro e, al di là della questione tutta aperta riguardante l'evoluzione e la sua regolamentazione attuale e futura¹, ha permesso di collocarmi, nel mio piccolo, in una sorta di osservatorio privilegiato del fenomeno. Non a caso le fasi di assunzione di un lavoratore straniero rappresentano un aspetto importante nella regolazione dei flussi da lavoro e mostrano come, già solo in un pezzetto del puzzle della politica migratoria, sia presente la complessità burocratica e amministrativa.

L'obiettivo di questo elaborato, pertanto, è analizzare quali strumenti l'Italia ha

¹ Materia altrettanto complessa che richiederebbe un'analisi approfondita a parte.

adottato per regolare i flussi migratori da lavoro, come ha affrontato la nascita e l'evoluzione di tali flussi, e come affronta tuttora, in tempi di crisi, un fenomeno, di per sé, di natura transnazionale.

Non bisogna infatti dimenticare che:

[...] i movimenti migratori internazionali di popolazione stanno dando nuova forma agli stati e alle società in modi che incidono sui rapporti bilaterali e regionali, la sicurezza, l'identità nazionale e la sovranità. Le persone sono sempre migrate alla ricerca di nuove opportunità o per fuggire dai conflitti e dalle persecuzioni. Essendo una forza chiave della globalizzazione, la migrazione è parte essenziale del cambiamento economico e sociale che contribuisce alla trasformazione profonda dell'ordine politico internazionale. Ciononostante, le azioni intraprese dagli stati sovrani in tema di politiche migratorie continuano a essere molto incisive. Il concetto di frontiere aperte è ancora ambiguo all'interno del quadro dell'integrazione regionale, tranne che per i cittadini europei che circolano dentro l'Unione Europea.²

Pertanto,

Una delle sfide lanciate dall'era delle migrazioni coinvolge in primo luogo la sovranità nazionale, soprattutto per quanto riguarda il controllo dei movimenti di persone tra i confini.³

Al fine di analizzare i molteplici aspetti delle migrazioni da lavoro, l'elaborato è stato suddiviso in 3 capitoli, presentando l'analisi in chiave storica e focalizzando gli aspetti importanti riguardanti i meccanismi di ammissione nel territorio.

Nel primo capitolo vengono analizzati l'origine dell'immigrazione e la nascita della politica migratoria in Italia. Il punto centrale di questo capitolo è individuare i tasselli fondanti la regolazione dei flussi da lavoro, come la programmazione triennale, i decreti flussi, gli accordi bilaterali e le regolarizzazioni. In questo primo capitolo si sottolineano inoltre le prime evidenze empiriche, come la

2 S. Castles, M. Miller, *L'era delle migrazioni. Popoli in movimento nel mondo contemporaneo*, Bologna, Odoja, 2012, p. 16.

3 Ibidem, p. 25.

presenza irregolare sul territorio e i limiti della programmazione dei flussi.

Nel secondo capitolo il punto di partenza è rappresentato dalla legge Bossi-Fini e dalle modifiche dell'apparato politico e istituzionale. Vengono sottolineate le novità, le discontinuità introdotte rispetto al passato, frutto di un clima politico più consapevole e ostile verso l'immigrazione in generale. Questa parte, che rappresenta il nucleo centrale dell'elaborato, pone l'attenzione sull'evoluzione della politica migratoria e della presenza straniera in rapporto con l'allargamento dell'Unione Europea verso i paesi dell'Europa dell'Est. A questo punto si rende necessario analizzare la situazione e vedere quali sono le caratteristiche degli immigrati entrati, sia dal punto di vista della presenza sul territorio, sia dal punto di vista del ruolo assunto nel tessuto socio-economico.

Nella terza parte, oltre ad analizzare le recenti riforme in materia migratoria, si esamina la situazione attuale del mercato del lavoro e degli effetti della congiuntura economica sulla componente immigrata: il fenomeno del *brain waste* della forza-lavoro straniera, i tentativi di qualificazione dei flussi con l'introduzione della Carta Blu e dell'Accordo di Integrazione e infine la cooperazione internazionale.

Le difficoltà oggettive incontrate nella stesura dell'elaborato ovviamente sono frutto della complessità del fenomeno, che coinvolge una moltitudine di soggetti istituzionali e informali, pubblici e privati, oltre che a presentare molteplici aspetti, spesso strettamente intrecciati e difficilmente separabili, se non a rischio di una lettura distorta o parziale del fenomeno.

Capitolo 1

Genesi dei flussi migratori e degli strumenti di regolazione dell'immigrazione da lavoro

1.1 La genesi degli strumenti di regolazione dell'immigrazione da lavoro

1.1.1 La transizione demografica in Europa

A partire dagli anni Cinquanta i flussi migratori evidenziano nuovi sviluppi e peculiarità rispetto al sistema migratorio che aveva caratterizzato i primi del XX secolo. Innanzitutto i flussi migratori internazionali cessano di essere dominati dagli emigranti europei che si spostano oltreoceano alla ricerca di condizioni di vita migliori⁴, facendo diventare l'Europa progressivamente un'area di immigrazione. Inoltre, a differenza dei flussi dei primi del Novecento, questo processo di transizione si caratterizza per una pluralità di sistemi migratori: gli Stati Uniti cessano di essere il principale polo attrattivo verso il quale confluivano i flussi provenienti dal cosiddetto “Vecchio Mondo” e divengono attraenti per i migranti provenienti dall'Asia, dall'Africa e dall'America Latina⁵.

Per quanto riguarda il continente europeo, la trasformazione dei flussi migratori ha inizio nell'immediato dopoguerra con le migrazioni forzate dei rifugiati prodotti dal conflitto mondiale e per effetto dei trattati di pace. La divisione in due blocchi del continente provoca un consistente flusso di profughi concentrato in

4 Agli inizi del XX secolo quasi due terzi dei migranti europei emigrarono e spesso la destinazione del loro viaggio era l'America settentrionale, in particolar modo gli Stati Uniti. E. Morawska, *Immigrati di ieri e di oggi in Europa e fuori: insediamento e integrazione* in T. Caponio, A. Colombo (a cura di), *Stranieri in Italia. Migrazioni globali, Integrazioni locali*, Bologna, Il Mulino, 2005, p. 28.

5 A. Colombo, G. Sciortino, *Gli immigrati in Italia. Assimilati o esclusi: gli immigrati, gli italiani, le politiche*, Il Mulino, Bologna, 2004, p. 12.

tempi rapidi in particolar modo verso la Germania, l'Unione Sovietica, come anche la Polonia, l'Italia e l'Ungheria. Inoltre, il processo di decolonizzazione determina un flusso consistente di coloni di ritorno nei paesi di origine.

Una volta esaurita tale fase, i flussi si caratterizzano per le migrazioni da lavoro e l'Europa centrosettentrionale si conferma come una vera e propria area di immigrazione. Il periodo di ricostruzione e di espansione economica generalizzata richiede l'inserimento nelle strutture economiche dell'Europa occidentale di molti lavoratori stranieri. Alcuni paesi sfruttano il legame con le ex-colonie, altri intraprendono vere e proprie politiche attive, ricorrendo al reclutamento di stranieri dall'Europa meridionale come l'Italia, Spagna e Portogallo e, successivamente, coinvolgendo nel meccanismo di trasferimento di forza lavoro anche i paesi del Nord Africa e della Turchia. La Germania, ad esempio, negli anni Cinquanta e Sessanta assorbe la manodopera interna in tempi molto rapidi⁶ e intraprende, sulla base di accordi bilaterali, una politica attiva di reclutamento direttamente nei paesi di origine svolta da agenzie specializzate e dando origine a un'immigrazione di massa proveniente dall'Europa (assorbendo in parte l'emigrazione dall'Italia) e dalla Turchia⁷.

6 L. Einaudi, *Le politiche dell'immigrazione in Italia dall'Unità a oggi*, Bari, Editori Laterza, 2007, p. 44.

7 La politica migratoria tedesca concepiva i lavoratori migranti come manodopera temporanea che poteva essere assunta in base ai bisogni dei datori di lavoro; pertanto il governo tedesco rilasciava, in accordo con i sindacati, permessi di lavoro ai cosiddetti *Gastarbeiter*, lavoratori-ospiti definendo scrupolosamente i requisiti di permanenza sul territorio. S. Castles, M. Miller, *op. cit.*, p. 127.

Tabella I. Popolazione straniera residente in alcuni paesi europei rispettivamente nel 1950 e 1975.

Paesi	1950		1975	
	v.a.	%	v.a.	%
Germania	532	1,1	4.090	6,6
Francia	1.737	4,2	3.442	6,5
Regno Unito	392	0,8	1.436	2,6
Svizzera	285	6,1	1.039	16,4
Belgio	368	4,3	835	8,5
Austria	323	4,7	271	3,6
Paesi Bassi	104	1,0	350	2,6
Svezia	124	1,8	411	5,0
Danimarca	n.d.	n.d.	91	1,8
Italia	47	0,1	186	0,3
Spagna	93	0,3	165	0,5
Grecia	31	0,4	n.d.	n.d.
Portogallo	21	0,2	n.d.	n.d.

Fonte: rielaborazione effettuata su dati presenti in C. Bonifazi, *L'immigrazione straniera in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 64. *Note:* valori assoluti in migliaia e percentuali sulla popolazione totale.

Diversamente, i paesi dell'Europa orientale rimangono esclusi dalla dinamica migratoria internazionale di questo periodo bloccati dalla cortina di ferro⁸.

Come si può notare dalla tabella I, i paesi del Mediterraneo come Spagna, Italia e Portogallo, negli anni Cinquanta hanno una presenza di popolazione straniera piuttosto ridotta; presentano ancora un'economia fortemente arretrata dal punto di vista industriale e durante i primi anni del secondo dopoguerra hanno continuato a essere una terra di emigrazione e di movimenti interni.

1.1.2 L'origine del fenomeno migratorio in Italia

Focalizzandosi sull'Italia, la trasformazione da paese di emigrazione a paese di immigrazione si caratterizza per una trasformazione piuttosto lenta e per la contemporaneità di molteplici fenomeni migratori.

⁸ C. Bonifazi, *L'immigrazione straniera in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 17.

L'Italia era sin dal XIX secolo un luogo di partenza⁹. Durante il secondo dopoguerra, i flussi di emigrazioni, anche se di portata ridotta, non si erano arrestati completamente¹⁰. Tuttavia, in questa fase, si manifesta un vistoso declino della forza attrattiva dalle regioni extraeuropee, Stati Uniti *in primis*, a favore di un crescente peso di mete europee quali la Germania e la Svizzera che, grazie alla particolare congiuntura economica, assorbono gran parte del flusso migratorio¹¹.

Inoltre, sempre in questo periodo, si assiste a una consistente dinamica migratoria interna, oltre ai flussi di emigrazione. L'arretratezza economica generale e l'elevata disoccupazione, soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno, alimentano quote sostanziose di popolazione disponibili a emigrare nei grandi centri industriali dell'Italia nord-occidentale e nella capitale¹².

I flussi di mobilità interna hanno avuto un ruolo importante in questa fase transitoria poiché in primo luogo hanno rappresentato una fase fondamentale per lo sviluppo e la modernizzazione del paese. In secondo luogo, solo con la drastica riduzione dei flussi di emigrazione si assiste alla comparsa della presenza straniera in Italia e successivamente alla sua graduale crescita.

Piuttosto interessante è vedere i tempi con i quali avviene quest'inversione dei flussi. La trasformazione migratoria infatti avviene in maniera piuttosto graduale e

9 Dalla prima rilevazione statistica nel 1876 per oltre un secolo si è assistito a un continuo flusso e in alcune fasi a un vero e proprio esodo che si è diretto verso quei paesi dove, a seconda della fase del ciclo economico, erano maggiori le possibilità di migliori condizioni di vita e dove le politiche migratorie consentivano con più facilità l'ingresso agli emigranti italiani. In particolar modo, la fase che va dai primi del Novecento allo scoppio del primo conflitto mondiale rappresentò il momento di massimo sviluppo dove il flusso transoceanico continuava a vedere gli Stati Uniti come meta principale. Infatti, nonostante le statistiche non dicano nulla sugli espatri antecedenti al 1876, nei 120 anni presi in esame di mobilità italiana si assiste a ben 26 milioni di espatri a fronte di un flusso di ritorno di solo 9 milioni circa. *Ivi*, pp. 71-72.

10 Durante il secondo dopoguerra fu intrapresa dai governi italiani un'esplicita politica al fine di favorire le emigrazioni attraverso numerosi accordi bilaterali con lo scopo di assorbire il flusso migratorio. *Ivi*, p. 73.

11 Non a caso nel 1950 in Europa la popolazione straniera ammonta a 4,1 milioni, l'80% dei quali è assorbito da Germania, Francia, Regno Unito e Svizzera. *Ivi*, p. 63.

12 C. Bonifazi, *op. cit.*, p. 74.

vede una contemporaneità di differenti e molteplici fenomeni migratori¹³: la riduzione dei flussi di partenza dall'Italia si manifesta contemporaneamente ai primi arrivi silenziosi di stranieri provenienti dai paesi in via di sviluppo che giungono in Italia per motivi diversi dal turismo o dal lavoro qualificato; con la crescita del PIL pro-capite, gli incentivi all'emigrazione si ridimensionano, poiché le migliori opportunità lavorative e in generale il miglioramento delle condizioni di vita non spingono sufficientemente gli italiani a emigrare¹⁴; le migrazioni interne subiscono un rallentamento, anche se non si arrestano completamente, grazie alla crescita dello stato sociale e all'uniformità salariale del settore pubblico¹⁵.

Nata negli anni Cinquanta e Sessanta con il miracolo economico italiano, è nel decennio successivo che si sviluppa la vera trasformazione demografica dell'Italia da paese di emigrazione a paese destinatario di flussi migratori. Le molteplici cause, oltre che nello sviluppo economico avviatosi precedentemente, risiedono inoltre, nel contesto europeo che si presenta ormai profondamente modificato. Nei primi anni Settanta, a fronte della recessione economica del 1973-74, i paesi d'immigrazione intraprendono politiche restrittive con la chiusura delle frontiere, contribuendo in maniera significativa a una svolta importante nella storia delle migrazioni italiane¹⁶. Si assiste, infatti, a una storica inversione di tendenza dei flussi e in Italia il saldo migratorio con l'estero diventa per la prima volta positivo, chiudendo così un ciclo migratorio durato oltre un secolo¹⁷.

Ad ogni modo l'immigrazione straniera in Italia non si deve ricondurre né a una

13 L. Einaudi, *op. cit.*, pp. 52-53.

14 *Ibidem.*

15 *Ibidem.*

16 E. Pugliese, *L'Italia fra migrazioni internazionali e migrazioni interne*, Bologna, Il Mulino, 2005, pp. 81-82.

17 C. Bonifazi, *op. cit.*, p. 81.

conseguenza della chiusura delle frontiere degli altri paesi, né a politiche ufficiali di reclutamento, quanto a un fenomeno che si è sviluppato sulla base dell'iniziativa individuale di emigranti a fronte di una forte attrattiva dell'economia italiana rispetto agli altri paesi d'Europa¹⁸.

In accordo con importanti studiosi, il cambiamento all'interno della geografia internazionale dei flussi migratori risiede in primo luogo nella forte crescita economica del boom che inizia in sordina a partire dagli anni Cinquanta e Sessanta e in secondo luogo nelle trasformazioni sociali e lavorative ad esso connesse¹⁹.

La trasformazione del nostro paese in terra di immigrazione, inoltre, presenta caratteristiche comuni con gli altri paesi dell'Europa meridionale come il ruolo chiave dell'economia sommersa nell'influire sugli ingressi; una forte presenza irregolare e l'incapacità dei governi nel gestire la migrazione internazionale²⁰.

Secondo Enrico Pugliese,

Esistono insomma una serie di elementi che permettono di parlare di un modello di immigrazione mediterraneo applicabile a tutti i paesi del Sud Europa, che trova nell'Italia una delle sue espressioni più complesse²¹.

Nello specifico, questo comune modello definito “mediterraneo”²² si caratterizza principalmente per i seguenti tratti:

- Il rapporto molto forte tra sponda sud e sponda nord del Mediterraneo nonché dalla prossimità dei paesi di origine dei flussi che ovviamente giustifica tale “mediterraneità”, ai quali si sono aggiunti flussi successivi provenienti da paesi

18 E. Pugliese, *op. cit.*, pp. 80-83.

19 L. Einaudi, *op. cit.*, pp. 51-54.

20 S. Castles, M. Miller, *op. cit.*, pp. 138-139.

21 E. Pugliese, *op. cit.*, pp. 112-122.

22 *Ibidem*.

mediterranei dell'est come l'Albania e alcune repubbliche dell'ex-Jugoslavia.

- Il fattore d'attrazione principale è la domanda di lavoro agricolo stagionale (a differenza delle consistenti migrazioni intra-europee dei decenni precedenti dove l'agricoltura era stata interessata solo marginalmente)²³.

- Ulteriore segno di distinzione di questi paesi è il difficile accesso alle politiche sociali da parte degli stranieri (causato da una persistente carenza legislativa).

- Con il tempo, si è assistito ad un progressivo e massiccio impiego della forza-lavoro straniera nel terziario, soprattutto nei servizi alla persona vista la carenza del *welfare* nei paesi interessati²⁴.

A queste caratteristiche comuni ai paesi mediterranei l'Italia presenta una dinamica del mercato del lavoro fortemente differenziata tra nord e sud, con una forte segmentazione del mercato del lavoro in particolar modo nel meridione e la presenza dell'economia informale che permettono la coesistenza di disoccupazione ed immigrazione in presenza di una forte domanda di lavoro industriale concentrata nelle regioni settentrionali²⁵.

Ad ogni modo resta il fatto che la forte crescita economica in Italia, aumentando il divario con i paesi in via di sviluppo, fa emergere le differenze salariali necessarie affinché divenga conveniente l'immigrazione per lavoro. Inoltre

23 I primi flussi migratori verso l'Italia erano principalmente composto da lavoratori con qualifiche medie e alte, provenienti dai paesi sviluppati dell'occidente che andarono a inserirsi nel mercato del lavoro italiano tramite le imprese straniere e che erano la conseguenza della crescente integrazione economica che i paesi Europei stavano costruendo e consolidando. Questi ultimi erano ancora un flusso ridotto quantitativamente, molto integrato e appartenevano a quella che era ancora un élite socio-economica. C. Bonifazi, *op. cit.*, pp. 83-84.

24 Lo stretto rapporto tra modello di *welfare* e immigrazione da lavoro evidenzia caratteristiche peculiari nei paesi del Mediterraneo che si contraddistinguono per una sovra-rappresentazione degli stranieri soprattutto nel lavoro domestico e di cura. Quest'aspetto verrà approfondito in seguito nel 2° capitolo. G. Sciortino, *Immigration in a Mediterranean Welfare State: The Italian Experience in Comparative Perspective*, in "Journal of Comparative Policy Analysis, Vol 6, n. 2, agosto 2004, pp. 113-116..

25 Nel capitolo 2 verranno analizzati in maniera più approfondita le caratteristiche principali del mercato del lavoro in Italia e il ruolo della presenza straniera.

l'aumento del reddito pro capite e quindi anche delle aspettative di qualità della vita creano gli spazi lavorativi per la manodopera proveniente dall'estero facendo emergere i cosiddetti lavori “delle 3D”²⁶, ovvero quei lavori che gli italiani cominciano a rifiutare e che producono la convenienza per gli stranieri a emigrare²⁷.

In generale sono molteplici gli aspetti che vanno a intersecarsi e, insieme, contribuiscono a questa trasformazione nei flussi migratori in Italia.

E' stato evidenziato un altro aspetto che ha contribuito a far divenire l'Italia destinataria di flussi migratori, ovvero la mancanza di una normativa in materia di immigrazione, tale che Corrado Bonifazi afferma che

Quei primi flussi di immigrazione si trovarono davanti una legislazione praticamente inesistente, tanto che una delle cause più frequentemente indicate per spiegare l'inizio dei flussi verso l'Italia è proprio l'assenza di una normativa adeguata e di controlli efficaci, nel momento in cui i tradizionali paesi di arrivo mettevano in atto politiche di ingresso sempre più restrittive. Il vuoto legislativo, comune per altro a tutti i paesi dell'Europa meridionale che in quegli anni avviavano il passaggio da paesi di emigrazione a paesi d'immigrazione, si è trovato così a rappresentare un potente fattore d'attrazione verso quelle correnti migratorie che negli anni precedenti avevano trovato il loro sbocco naturale nell'Europa centrosettentrionale²⁸.

Sebbene la penuria di interventi normativi in materia migratoria e le politiche restrittive dei paesi dell'Europa centrosettentrionale abbiano influito sulle correnti migratorie, altri studiosi del settore, quali Asher Colombo e Giuseppe Sciortino, hanno evidenziato che un primo aumento significativo dei flussi è in realtà antecedente alla crisi petrolifera, come riporta il seguente passaggio.

26 ovvero *dirty, dangerous and difficult* (*sporchi, pericolosi e difficili*), P. Stalker, *L'immigrazione*, Roma, Carocci Editore, 2003, pp. 28-29.

27 L. Einaudi, *op. cit.*, pp. 59-60.

28 C. Bonifazi, *op. cit.*, p. 83.

Let us begin with the 1970s. Even though we do not have new data for these years, a careful look at the available data reveals that legal immigration did not increase in 1970s. The available data, which include the expired permits, show an absence of significant variations in the inventory of residency permits. The only significant growth of the legal presence of foreigners during this period takes place between 1970 and 1974, before the oil crisis and the adoption of restrictive policies on the part of other European countries. For the three years after 1974, legal immigration remains stable, while there are only marginal increases later²⁹.

Tuttavia, aldilà del dibattito in merito alla trasformazione da paese di emigrazione a paese d'immigrazione, nello scenario migratorio internazionale vi è una rottura dei meccanismi migratori tradizionali: da sistema tendenzialmente rigido, dove il nesso tra aree di partenza e aree di arrivo è costituito da un legame che poteva essere di natura politica come nel caso delle colonie, di interesse economico diretto oppure di vicinanza geografica, si trasforma in un sistema complesso e globalizzato. Iniziato negli anni Settanta e sviluppatosi poi in particolar modo nel decennio successivo il processo migratorio diverrà una rete di relazioni ricca e variegata, composta da soggetti che si muovono per microlegami, rapporti informali e reti individuali, facendo diventare i flussi migratori un fenomeno veramente globale³⁰.

Per quanto riguarda l'Italia, tra i molteplici aspetti vi è un mercato del lavoro segmentato che consente la convivenza di disoccupazione e carenza di lavoratori e ciò vale per i lavoratori autoctoni come per gli immigrati che si inseriscono in tale mercato³¹. Inoltre,

Occorre [...] considerare che anche l'economia sommersa può svolgere un ruolo di attrazione, tenuto conto del divario dei livelli di guadagno, comunque enorme, e delle

29 A. Colombo, G. Sciortino, *Italian Immigration: The Origins, Nature and Evolution of Italy's Migratory Systems*, in "Journal of Modern Italian Studies", 9 (1) 2004, pp. 53-55.

30 S. Castles, M. Miller, *op. cit.*, pp 24-30.

31 E. Reyneri, *Gli immigrati in un mercato del lavoro segmentato e spesso sommerso*, in "Lavoro e immigrazione", A. Tursi (a cura di), Torino, Giappichelli Editore, 2005, p. 39.

opportunità che sembra offrire in una società aperta. La diffusione dell'economia sommersa nell'Europa meridionale precede di gran lunga l'arrivo degli immigrati, cui non si può certo attribuire la capacità di inventare nuovi lavori, ma tutt'al più quella di favorire la conservazione o lo sviluppo di qualche area occupazionale arretrata³².

In altre parole, l'immigrazione in Italia non può essere definita focalizzandosi soltanto sulle ragioni dell'emigrazione³³. Per comprendere perché l'Italia sia divenuta meta autonoma di flussi migratori di una certa consistenza bisogna focalizzarsi sulla situazione interna dell'economia e della società italiana dove troveremo le cause endogene “classiche” presenti nei paesi divenuti luoghi di insediamento (crescita economica, cambiamenti nella struttura demografica, struttura del welfare ecc...), ma anche cause specifiche, proprie della struttura sociale italiana come la forte presenza della piccola media impresa, l'elevata frammentazione territoriale, il forte divario economico tra nord e sud e il peso consistente del settore informale nell'economia nazionale³⁴.

1.1.3 La genesi dei flussi migratori

Dall'unificazione sino agli anni Venti, l'Italia, come gli altri paesi d'Europa, si caratterizza per una politica sostanzialmente liberale in materia di ingresso, sia in materia di trattamento degli stranieri residenti. Pertanto la presenza degli stranieri è una costante della storia italiana preunitaria, attraverso i commerci nonché l'occupazione militare e il dominio politico³⁵.

32 *Ibidem.*

33 Le teorie migratorie sviluppatesi possono rappresentare un punto di riferimento per la comprensione delle migrazioni in Italia. Per un quadro chiaro e sintetico sulle teorie migratorie si rimanda a P. Stalker, *op. cit.*, pp. 25-45.

34 A. Colombo, G. Sciortino, *Gli immigrati in Italia. Assimilati o esclusi...*, cit., pp. 15-16.

35 Allora gli stranieri erano una presenza assai diversa rispetto a quello che viene inteso oggi: i flussi erano di dimensioni assai modeste e in ogni caso non erano omogenei; il loro inserimento dipendeva maggiormente dalla classe sociale di appartenenza (e meno dalla loro nazionalità) e la maggior parte dei flussi era rappresentata dagli europei. Spesso si trattava di un'immigrazione di alto livello collegata alla dinamica degli scambi commerciali e dai processi di

Le prime misure volte a disciplinare la presenza straniera vengono introdotte dal regime fascista principalmente per limitarne il soggiorno e regolare le espulsioni e i respingimenti alla frontiera, al fine di prevenire potenziali infiltrazioni sovversive del regime, nonché per controllare gli osservatori stranieri come i giornalisti. La principale normativa di riferimento è contenuta nel Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, introdotto nel 1926. Con esso vengono istituiti appositi uffici territoriali che supervisionano costantemente la presenza straniera sulla base delle indicazioni dell'ufficio centrale. Nel 1929 viene istituito un sistema di archiviazione centrale dei permessi di soggiorno per la registrazione e il controllo di eventuali spostamenti. Nel 1930 ulteriori norme e regolamenti introducono procedure per i controlli di frontiera, l'obbligo di denunciare la propria presenza entro tre giorni dall'ingresso in Italia, l'obbligo di "visto" per i cittadini di molti paesi³⁶.

Questa normativa mira a proteggere prevalentemente l'ideologia autoritaria del regime, pertanto non considera tutti gli altri aspetti del fenomeno, tra i quali il lavoro. In sintesi, si tratta di un sistema poco regolato, dove la discrezionalità amministrativa è assai presente e la regolamentazione degli ingressi da lavoro non era minimamente materia da disciplinare. Tuttavia, durante il fascismo si sviluppò l'infrastruttura che tuttora rimane centrale nella gestione della presenza degli stranieri che attualmente fanno ingresso e vivono in Italia³⁷.

Come anticipato nel paragrafo precedente, lo sviluppo dell'immigrazione in

internazionalizzazione delle economie e delle società, ma anche una quota non trascurabile era composta da lavoratori con mansioni medio basse come le collaboratrici domestiche presso le famiglie delle grandi città, i braccianti agricoli e marinai. Oltre a questi flussi, allora l'Italia godeva del turismo internazionale, seppur di dimensioni ridotte, legato ai pellegrinaggi religiosi a Roma e alle visite di membri ecclesiastici. A. Colombo, G. Sciortino, *Italian Immigration: The Origins...*, cit., p. 52.

36 A. Colombo, G. Sciortino, *Gli immigrati in Italia...*, cit., pp. 49-50.

37 *Ibidem*.

Italia non inizia con la chiusura delle frontiere di quei paesi dell'Europa che erano ormai divenuti terra di immigrazione, poiché i primi flussi migratori erano iniziati prima degli anni Settanta. L'Italia non è una seconda scelta dal punto di vista migratorio, ma piuttosto diviene una destinazione autonoma nei sistemi migratori iniziati nel secondo dopoguerra³⁸. Questi, pertanto, individuano una serie di piccole ondate a partire dagli anni Sessanta che si possono considerare come l'origine dell'immigrazione dai paesi più poveri verso l'Italia.

La prima ondata è quella degli studenti che vanno a concentrarsi maggiormente a Bologna, Firenze, Milano, Roma e Perugia. In buona parte sono studenti universitari di origine europea³⁹ e raggiungono il picco nel 1981-1982, periodo in cui erano state introdotte restrizioni all'iscrizione universitaria che avevano ridotto sensibilmente il numero di studenti stranieri⁴⁰.

La seconda ondata migratoria è quella delle collaboratrici domestiche che inizialmente vanno a concentrarsi nelle grandi città del Centro-Nord, Roma e Milano. I flussi provengono principalmente dalle ex colonie italiane e dai paesi cattolici come le Filippine o Capoverde in virtù della forte presenza missionaria italiana.

La terza ondata migratoria inizia più tardi delle due precedenti ed è quella dei tunisini che grazie alla vicinanza geografica e al basso costo del viaggio, vanno a inserirsi nei settori della pesca, dell'agricoltura e successivamente nell'edilizia e come operai in altri settori. Sono in gran parte clandestini e per questo le loro condizioni lavorative sono precarie e difficili (salari bassi, situazione di

38 *Ivi*, p. 54.

39 Spagnoli, svizzeri, tedeschi e francesi, nonché greci esuli dopo il colpo di Stato dei colonnelli nel 1967.

40 L. Einaudi, *op. cit.*, pp. 105-106.

sfruttamento generalizzata, conflitti con la popolazione locale).

La quarta ondata migratoria è collegata all'industria e al settore edile. Questa diviene visibile solo alla fine degli anni Settanta. Questa immigrazione coinvolge nazionalità e reti migratorie differenti rispetto alle ondate migratorie precedenti, in quanto si tratta di iugoslavi, turchi, egiziani che s'inseriscono in quei lavori manuali ritenuti “sgradevoli” dagli italiani stessi.

Infatti, diversamente dagli studenti stranieri, le altre ondate migratorie sono frutto delle trasformazioni economiche, demografiche e sociali che radicalmente stavano trasformando la società italiana. Il miglioramento delle condizioni generali di vita a partire dagli anni Cinquanta, oltre a portare a un netto calo del tasso di mortalità influiscono sulle abitudini sociali e riproduttive, facendo diminuire il tasso di natalità. Mentre l'allungamento della speranza di vita, l'abbassamento del tasso di natalità sono l'origine in quegli anni del graduale invecchiamento della popolazione.

Alla base di questa transizione demografica vi sono ovviamente molteplici ragioni. Le condizioni socio-economiche di un paese industrializzato portano con sé altri fenomeni cruciali per la società italiana quali l'emancipazione, il lavoro femminile, la difficoltà di conciliare il lavoro e la famiglia, le agitazioni sociali e la crisi economica.

A metà degli anni Settanta, si assiste all'arrivo dei primi flussi di lavoratori stranieri. Nonostante la forte segmentazione del mercato del lavoro, il divario nord-sud e la frammentazione della domanda, erano nate le tipologie di lavoro rifiutate dai giovani italiani perché mal pagati o ritenuti socialmente di basso livello. A questo poi si deve aggiungere:

La particolare debolezza del Welfare State italiano, sbilanciato verso il sistema pensionistico piuttosto che verso la protezione del reddito di chi perde lavoro temporaneamente o delle esigenze riproduttive delle famiglie, ha amplificato gli effetti dell'invecchiamento. La creazione di un Welfare State sostitutivo privato da parte delle famiglie è avvenuto grazie all'arrivo di centinaia di migliaia di colf e badanti estere, il cui lavoro ha permesso alle donne italiane l'ingresso nel mercato del lavoro. La cura di bambini e anziani non autosufficienti è stata in larga parte affidata alle immigrate⁴¹.

Per quanto riguarda i flussi, nonostante le difficoltà nel reperire dati statistici solidi e affidabili⁴² per il periodo, possiamo dire che il numero degli stranieri presenti regolarmente sul territorio rimane sostanzialmente stabile per tutti gli anni Settanta e solo con la sanatoria del 1986 si assiste a un aumento sensibile della presenza straniera⁴³. Infatti, è negli anni Ottanta che si sviluppano nuovi e più complessi sistemi che, diversamente dalle precedenti ondate migratorie, vedono una progressiva diffusione dei lavoratori stranieri in tutti i settori dell'economia, per i quali, quindi, non è più possibile mantenere una rigida classificazione.

In Italia, diversamente da quanto era avvenuto in altri paesi europei come Francia, Germania e Gran Bretagna, i flussi migratori da lavoro non si inseriscono all'interno di canali ufficiali organizzati, né dalle associazioni degli imprenditori né dallo Stato. Di conseguenza questo insieme di micro reti private ha generato una grande dispersione dei canali di chiamata e delle provenienze e non ha permesso di ripercorrere le strade dei paesi di massiccia immigrazione. Non

41 *Ibidem*, pp. 67-68.

42 La natura stessa del fenomeno, così differenziata sul piano territoriale non agevolò fin dall'inizio l'individuazione di strategie di ricerca e metodologie unitarie. I dati sugli stock di stranieri presenti in Italia provenienti dal Ministero dell'interno sui permessi di soggiorno non includevano i minori, i permessi scaduti non venivano tempestivamente esclusi dalle statistiche. In quest'ultime non vi erano ovviamente gli immigrati clandestini e gli irregolari. Interessante è lo studio effettuato da Colombo e Sciortino dove è possibile vedere una rielaborazione dei dati e un più chiaro quadro sulla presenza legale straniera. A. Colombo, G. Sciortino, *Italian Immigration: The Origins...*, cit. p. 54.

43 *Ibidem*.

bisogna dimenticare inoltre che il mercato del lavoro era cambiato. Alla crisi petrolifera del 1973 era seguita una fase di recessione e di calo della produzione. La fase di espansione generalizzata e di conseguente massiccia domanda di lavoro aveva subito una battuta di arresto.

A questo punto viene da chiedersi quali sono le politiche di fronte al nascere e all'evolversi dell'immigrazione da lavoro.

Nell'Italia repubblicana gran parte della legislazione introdotta nel fascismo rimane in vigore senza trovare applicazione rigida e sistematica se non in circostanze specifiche. Il turismo internazionale stava diventando un fattore determinante per l'economia del paese, quindi non vi era alcun interesse a ostacolare la mobilità. Ad ogni modo, rimane l'obbligo di denunciare tempestivamente la presenza sul territorio, la quale è subordinata al possesso di sufficienti e legittime fonti di sostentamento e la denuncia tempestiva dei movimenti degli stranieri e delle occupazioni che svolgono.

Per quanto riguarda la permanenza a scopo di lavoro degli stranieri la normativa inizialmente si basa su di una legge sostanzialmente restrittiva. La legge 264 del 29 aprile 1949 che obbligava la parità di trattamento tra stranieri e italiani, prevede l'assegnazione prioritaria del posto di lavoro ai lavoratori italiani tramite l'accertamento da parte degli uffici di indisponibilità di lavoratori nazionali a ricoprire quel posto di lavoro. Con questa legge si stabilisce che i lavoratori stranieri che chiedono di iscriversi nelle liste di collocamento devono essere in possesso di un permesso di soggiorno per motivi dei lavoro, senza specificare però né i criteri per il rilascio, né le modalità di accertamento di indisponibilità. Fin dagli inizi, la normativa da seguire per poter esercitare un lavoro subordinato

risulta discrezionale nella concessione e complicata nelle procedure⁴⁴ e, ad esclusione delle misure successive più favorevoli per i cittadini di paesi membri dell'OCSE, viene applicata in maniera poco restrittiva nei primi anni Cinquanta, periodo in cui le richieste risultano ancora poche.

I problemi nascono invece successivamente, negli anni Sessanta, quando allo sviluppo dell'immigrazione non segue un adattamento della legislazione in materia. In questo periodo, con lo scopo di contenere il lavoro straniero il Ministero del Lavoro diviene l'agente di governo principale in materia di immigrazione e con la circolare n. 51 del 4 dicembre 1963 quest'ultimo introduce la preventiva autorizzazione al lavoro da parte delle Ufficio Provinciale del Lavoro subordinandola all'accertamento della indisponibilità di lavoratori nazionali idonei e disponibili a occupare il posto offerto. Tuttavia, la procedura, oltre a differenziarsi secondo categorie⁴⁵, trascura di introdurre un meccanismo efficace per assicurare l'incontro tra domanda di lavoro in Italia e offerta dall'estero, sottraendo agli stranieri la speranza di poter entrare nel paese come potenziali lavoratori. Successivamente negli anni Settanta e Ottanta segue un corpus sostanzioso di circolari ulteriormente restrittive in risposta alle esigenze di mero controllo dell'ordine pubblico e per finalità protezionistiche dei lavoratori nazionali.

L'eccessiva rigidità della normativa e l'assenza di possibilità di ingresso legale,

44 La questura che riceveva la richiesta di lavoro di uno straniero doveva chiedere un parere al ministero competente di volta in volta, in base ai singoli ordini professionali. I ministeri coinvolti decidevano per il rilascio del permesso sulla base di criteri discrezionali, dopodiché il Ministero del Lavoro rilasciava il libretto di lavoro a chi aveva ottenuto il permesso dal Ministero dell'Interno.

45 Con la creazione delle Comunità economica europea nel 1957 seguì negli anni successivi la piena libertà di movimento dei lavoratori. Per i paesi dell'Ocse l'assunzione del lavoratore straniero avveniva dopo una valutazione sommaria delle possibilità offerte dal mercato del lavoro. I rifugiati erano soggetti all'accertamento di indisponibilità a livello provinciale diversamente dagli altri stranieri che rimanevano soggetti di accertamento a livello nazionale. L. Einaudi, *op. cit.*, p. 99.

fin dagli anni Sessanta, causa la proliferazione di stranieri presenti in condizione irregolare destinati a esser gestiti attraverso un ampio uso della discrezionalità amministrativa. Le amministrazioni pubbliche, per attenuare tale rigidità intervengono fin dagli inizi tramite procedimenti di sanatoria, concedendo l'autorizzazione al lavoro a stranieri già presenti in Italia da un determinato periodo. Si trattava di misure emergenziali e settoriali necessarie per affrontare e gestire situazioni specifiche, che non erano espressione di una politica migratoria organica e non avevano alcun disegno unitario centrale in materia.⁴⁶

La situazione cambia nel 1975, anno in cui l'Italia sottoscrive la *Convenzione n. 143 sulle migrazioni in condizioni abusive e sulla promozione della parità di opportunità e di trattamento dei lavoratori migranti* dell'Organizzazione internazionale del Lavoro (ILO⁴⁷), la quale sancisce principi come la parità di

46 Ad esempio, per quanto riguarda le colf straniere, nella prima metà degli anni Settanta vennero emanate una serie di circolari del Ministero del Lavoro nel tentativo di limitare l'impiego delle lavoratrici straniere. Alla fine degli Settanta, però, in seguito alla scoperta di episodi diffusi di contrabbando di colf filippine e capoverdiane vennero intensificati i controlli nella procedura di assunzione e contemporaneamente venne autorizzata una regolarizzazione a favore di chi già lavorava ed era entrato in Italia prima della data della circolare per l'emersione. L. Einaudi, *op. cit.*, pp. 101-108.

47 L'organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO) creata nel 1919 con il trattato di Versailles, che aveva posto fine alla Prima Guerra mondiale, nasceva con l'obiettivo di diffondere «condizioni di lavoro umane e di combattere ingiustizia, privazioni e povertà». I tentativi dell'ILO di regolare il fenomeno (falliti in seguito allo scoppio della Seconda guerra mondiale), ripresero nel dopoguerra con lo scopo di definire gli standard applicabili all'impiego dei lavoratori migranti e per l'attuazione di un coordinamento sovranazionale delle politiche migratorie e dei flussi d'ingresso. Tra le convenzioni più importanti in termini di condivisione per numero di ratifiche vi sono la Convenzione n. 97, *Migration for Employment Convention (Revised)* del 1949 e la Convenzione n.143 *Migration Workers (Supplementary Provisions)* del 1975 e le rispettive Raccomandazioni. Con la Convenzione n. 97 si ampliava il principio di parità di trattamento in materia di impiego eliminando qualsiasi riferimento alla condizione di reciprocità, rappresenta uno strumento largamente condiviso, benché «[limiti] la portata ai profili del rapporto di lavoro disciplinati a livello legislativo o regolamentare, senza estensione ai rapporti contrattuali interpretati». Tale Convenzione è stata ratificata, a oggi, solo da 23 paesi non riuscendo a incidere su aspetti cruciali come la regolamentazione delle condizioni di ingresso e permanenza sul territorio.

La Convenzione n. 143 del 1975 venne adottata in un periodo di drastica riduzione del bisogno di manodopera straniera per questo motivo l'Organizzazione sostenne, in linea con le politiche restrittive adottate dalla maggior parte dei paesi di immigrazione, la necessità di limitare i flussi migratori. Questa Convenzione, oltre a introdurre programmi e azioni concrete in base al principio di parità di trattamento, estendeva tale principio nell'ottica di proteggere la manodopera nazionale. A oggi si possono contare 49 ratifiche secondo le informazioni fornite dal sito ufficiale dell'Organizzazione, www.ilo.org. Consultato il 27/09/2013.

trattamento in materia di retribuzione e previdenza sociale, riconoscendo anche ai clandestini tutti i diritti in materia di assicurazioni sociali⁴⁸ e introducendo misure volte a contrastare il diffondersi di forme migratorie irregolari. L'Italia aveva fortemente promosso e sostenuto la convenzione, pertanto con l'adesione occorreva la ratifica tramite legge nazionale specifica sull'immigrazione. Benché la ratifica della convenzione sia avvenuta solo più tardi nel 1981⁴⁹, l'adesione ha contribuito a far avviare un dibattito politico sul fenomeno.

A partire dal '77 in particolar modo i sindacati assumono un ruolo propulsivo nella formazione delle politiche migratorie, seguiti poi dall'associazionismo all'interno della Chiesa Cattolica (tramite la Fondazione Migrantes).

Nel 1978 viene affidato al Comitato interministeriale per l'emigrazione⁵⁰ l'incarico di occuparsi anche dell'immigrazione e in seguito viene affidato al Censis uno studio con lo scopo di delineare un quadro complessivo del fenomeno e una prima valutazione quantitativa. L'indagine, pubblicata poi l'anno successivo, è il primo studio sistematico sulla presenza straniera, e già allora conferma che il fenomeno non è temporaneo ma destinato a consolidarsi come

[...] elemento strutturale di ricomposizione delle disfunzioni motivazionali che esistono all'interno del mercato del lavoro e che attengono allo scompenso di fondo esistente tra le aspettative dell'offerta di lavoro (soprattutto giovanile, anche adulta) e le condizioni della domanda di lavoro⁵¹.

Prima di arrivare a quella che può definirsi la prima legge specifica

48 I.M. Hornziel, *La condizione degli immigrati in Italia. Rapporto al Ministero del Lavoro dell'Istituto per gli studi sui servizi sociali*, Franco Angeli, Milano, 1986, p. 109.

49 Legge del 10 aprile, n. 158

50 Sulla scia della conferenza sull'emigrazione del 1975 il governo creò nell'anno successivo il Comitato interministeriale per l'emigrazione. Camera dei Deputati, *Atti parlamentari n. 3804, VI legislatura, Istituzione del Comitato interministeriale per l'emigrazione*, 22 maggio 1975, pp. 1-2.

51 Presidenza del Consiglio dei Ministri, Comitato interministeriale per l'emigrazione, Censis, *I lavoratori stranieri in Italia*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1979, p. 137.

sull'immigrazione, tra il 1979 e il 1986, si apre una stagione caratterizzata da una serie di disegni di legge che erano espressione delle posizioni assunte dai soggetti proponenti e che, a causa delle forti divergenze, non vanno a buon fine. Nel frattempo, nel 1982, il Ministero del Lavoro, con lo scopo di fare pressioni affinché vi fosse una rapida approvazione di una legge, tramite circolare, blocca i nuovi ingressi e dispone che gli Uffici per il Lavoro non debbano più concedere ai cittadini extracomunitari (che si trovano ancora nel paese di origine) autorizzazioni al lavoro di cui avessero fatto richiesta successivamente alla data della circolare. Inoltre, sospendendo le regolarizzazioni in deroga che in passato avevano attenuato la normativa, di per sé restrittiva, tutto questo contribuisce significativamente a far aumentare la presenza irregolare. Si rende necessaria a quel punto una sanatoria di massa, che infatti avverrà in seguito con la legge 943 del 30 dicembre 1986, con la cosiddetta legge Foschi.

1.1.4 La genesi dei principi di regolazione dei flussi

- La legge Foschi

L'approvazione del provvedimento legislativo 943/1986 è un passo significativo. Viene data alla materia migratoria un riferimento normativo, al di fuori della discrezionalità amministrativa. Tuttavia, dal punto di vista della regolazione dei flussi migratori da lavoro presenta un'impostazione ancora più restrittiva, poiché

[...] tutti meccanismi per l'ingresso vengono costruiti mettendo sulle spalle dei datori di lavoro l'onere di fornire prove su prove dell'effettiva necessità del lavoratore straniero sul territorio⁵².

52 A. Colombo, G. Sciortino, *Gli immigrati in Italia...*, cit., p. 55.

Il limite principale sta nel fatto che la legge non prevede l'esistenza di un'effettiva domanda di lavoratori stranieri, presentandosi paradossalmente garantista per quei pochi lavoratori capaci di rientrare nella normativa e divenendo un provvedimento di chiusura per la ridotta possibilità di ingressi regolari con la realizzazione di una procedura ulteriormente restrittiva e burocratica. Infatti, il testo della legge non prevede quote programmate di immigrazione, ma il monitoraggio mensile delle offerte di lavoro invase dagli italiani e che così possono andare a disposizione dei candidati stranieri che si sono iscritti in apposite liste presso i consolati italiani. I datori di lavoro possono fare solo richieste numeriche e non nominative di lavoratori⁵³, ad eccezione dei lavoratori nel settore dei servizi domestici), quindi, devono accettare di ricevere il lavoratore posto nella posizione più alta della graduatoria. In altre parole, non era stato preso in considerazione il lavoro autonomo e la richiesta di assunzione con chiamata nominativa di persone conosciute, anche personalmente⁵⁴.

Tuttavia, grazie al provvedimento legislativo emerge la necessità di una programmazione degli ingressi di lavoratori stranieri coerente con le esigenze dell'economia italiana, anche se nella pratica però il funzionamento dei meccanismi previsti dalla normativa risultava piuttosto complicato, soprattutto in un sistema economico come quello italiano dove la domanda di lavoro straniero proveniva, allora come adesso, tendenzialmente dalle famiglie e dalle piccole e medie imprese, rivelandosi fin da subito fallimentare. Alla fine, la parte più

53 La chiamata nominativa venne limitata a determinate qualifiche definite tramite circolari del Ministero del Lavoro. F. Pastore, *Quote e gestione degli ingressi per motivi economici. Primi elementi per una valutazione dell'esperienza italiana (1998-2000)*, in "Regolazione dei flussi migratori: tra programmazione e precarietà degli interventi", CNEL, atti del seminario di studio del 3 dicembre 2003, Roma, pp. 46-47.

54 Legge 30 dicembre 1986, n° 943, *Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine*.

importante della legge diviene la sanatoria prevista all'art. 16, titolo IV, con la quale si provvede a regolarizzare gli stranieri già presenti in Italia illegalmente o irregolarmente purché, occupati o disoccupati, abbiano dichiarato la loro presenza all'Ufficio Provinciale del Lavoro competente per territorio entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge stessa⁵⁵.

Nella pratica, i termini della regolarizzazione vengono ripetutamente posticipati e le procedure durano ben 15 mesi, ovvero fino alla metà del '88.

- La legge Martelli

A poco più di un anno di distanza dalla scadenza dell'ultima proroga della sanatoria viene emanato un nuovo decreto legge, convertito in legge n.39 del 1990, meglio conosciuta come legge Martelli.

Lo scenario storico-politico di questo secondo intervento legislativo era decisamente mutato. Nel 1989 la situazione politica internazionale era cambiata radicalmente: con la caduta del blocco sovietico, era caduto a sua volta il principale ostacolo all'emigrazione dei cittadini dell'Europa centro-orientale che fino a quel momento erano rimasti esclusi dalle dinamiche migratorie sviluppatesi nel secondo dopoguerra, andando a modificare la composizione della popolazione immigrata in Italia. Inoltre la caduta dei regimi dell'Europa orientale aveva comportato un cambiamento significativo nella percezione dei processi migratori sia da parte del sistema politico che dell'opinione pubblica italiani. Qui, gli equilibri politici sarebbero cambiati in seguito alle inchieste su Tangentopoli,

⁵⁵ I datori di lavoro che, alla stessa data, impiegavano irregolarmente lavoratori stranieri, sono tenuti a darne comunicazione all'ufficio provinciale del lavoro competente per territorio, al fine della regolarizzazione della loro posizione e che, a qualsiasi titolo, a tale data risiedevano o dimoravano in Italia, nonché i datori di lavoro dichiarassero che, alla stessa data, impiegavano irregolarmente lavoratori stranieri. *Ibidem*.

iniziate nel 1992, ma in particolar modo con l'ingresso sulla scena politica delle Leghe, emerse proprio nel 1989-90, le quali avevano mostrato fin dall'inizio un atteggiamento apertamente ostile verso l'immigrazione proveniente dal Mezzogiorno e verso quella straniera.

Per quanto riguarda il sistema politico si assiste a una forte politicizzazione del dibattito⁵⁶. Questa aveva portato a un aumento della conflittualità e una conseguente difficoltà ad elaborare una politica condivisa, dovuto non solo agli effetti della pressione della Lega Nord, ma anche dall'effettivo aumento dei flussi diretti in Italia, in particolar modo dall'Albania. Intanto nell'opinione pubblica l'immigrazione inizia a esser percepita non più come una problematica riguardante i lavoratori (come era stato fino agli anni Ottanta), ma piuttosto come una questione di controllo delle frontiere e sicurezza interna.

La legge che viene approvata in Parlamento il 30 dicembre 1989 aveva subito notevoli modifiche rispetto alla proposta elaborata dal socialista Claudio Martelli, allora vicepresidente del Consiglio, accogliendo così parte degli emendamenti presentati dal Partito Repubblicano Italiano che avevano reso più concreta la programmazione dei flussi con l'introduzione dei visti e l'intensificazione dei controlli alla frontiera.

La legge 39/1990, inoltre, interviene in quei settori nei quali la precedente legge 943/1986 aveva presentato vistose lacune, affrontando tre problemi principali: la

56 Un'interessante ricerca svolta analizzando tutti gli articoli pubblicati su tre principali settimanali nel periodo 1969-81 e su due quotidiani italiani quali La Stampa e il Corriere della Sera nel periodo 1982-91, mostra che a partire dalla fine degli anni Ottanta, oltre a intensificarsi gli articoli contenenti riferimenti all'immigrazione, divenendo una presenza quotidiana nel flusso informativo, il fenomeno assume un ruolo rilevante e centrale nella percezione del futuro del paese. Cambia inoltre il modo di descrivere il fenomeno e si affermano nuove definizioni, pertanto, si assiste al consolidamento del termine "extracomunitario" come espressione di una distinzione tra "straniero" tendenzialmente occidentale e benestante e "immigrato". Per approfondimenti vedi A. Colombo, G. Sciortino, *The flows and the flood: the public discourse on immigration in Italy 1969-2001*, in "Journal of Modern Italian Studies", 9 (1) 2004, pp. 94-113.

situazione dei rifugiati con l'abolizione della riserva geografica⁵⁷, il riordino in materia di ingresso e di soggiorno, e una nuova sanatoria estesa anche ai lavoratori autonomi che porterà alla regolarizzazione 222 mila immigrati⁵⁸.

Per quanto riguarda la gestione degli ingressi, la legge 39/1990 cerca di rendere più concreto il processo di programmazione dei flussi. Vengono introdotti alcuni nuovi tipi di permesso di soggiorno: quello per lavoro autonomo, per commercianti ambulanti, quello per turismo e quello per motivi di culto. Inoltre, con l'articolo 2 viene stabilito che i decreti per la programmazione dei flussi di ingresso di lavoratori extracomunitari in Italia debbano essere adottati entro il 30 ottobre di ogni anno, di concerto con i principali ministeri interessati, ovvero affari esteri, interno, bilancio e programmazione economica, lavoro e previdenza sociale. Si prevede inoltre la consultazione con il CNEL⁵⁹, le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative e la conferenza Stato-Regioni. Per la programmazione delle quote il Governo doveva tenere presente una serie di parametri quali: le esigenze dell'economia nazionale, le disponibilità finanziarie e di strutture amministrative per assicurare un'accoglienza adeguata secondo gli standard delle convenzioni internazionali e la possibilità reale di integrazione dei cittadini stranieri extracomunitari nella società italiana, e il numero degli stranieri disoccupati già presenti in Italia iscritti nelle liste di collocamento.

Nella realtà tali decreti non hanno mai rispettato la scadenza prefissata, e

57 Solo con questa legge i rifugiati divennero per la prima volta oggetto di una normativa ordinaria. Venne abolita la riserva geografica, cioè la limitazione geografica che consentiva la concessione di rifugiato solo agli stranieri perseguitati dai regimi comunisti. Inoltre, la legge 39/1990 prevedeva la regolazione del procedimento di riconoscimento e di accoglienza introducendo il principio del *third safe country* per la quale non poteva essere presa in considerazione la domanda del richiedente che avesse soggiornato precedentemente all'arrivo in Italia, in un paese considerato sicuro, avendo sottoscritto la Convenzione di Ginevra. T. Caponio, *Il quadro normativo e le politiche locali*, in "Primo Rapporto sugli immigrati in Italia, M. Barbagli (a cura di), Ministero dell'Interno, Roma, dicembre 2007.

58 C. Bonifazi, *op. cit.*, p. 89.

59 Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro.

giungono con forte ritardo, talvolta alla fine dell'anno che avrebbero dovuto regolare; inoltre i contingenti annuali vengono fissati a livelli drasticamente bassi sottraendo agli aspiranti lavoratori stranieri una procedura realistica di ingresso legale per lavoro. Inoltre, spetta sempre ai decreti definire il programma di interventi sociali ed economici per l'integrazione degli stranieri, ma nella pratica nessun decreto-flussi si occuperà mai di questi aspetti che verranno rinviati alle iniziative delle Regioni, dei Comuni e dei ministri per gli Affari sociali.

Alla legge Martelli, sebbene abbia delineato un quadro di principi di integrazione equilibrato, tuttavia non seguono misure coerenti di attuazione⁶⁰. Nel frattempo, però, tale legge aveva sicuramente spostato il nodo della questione dal Ministero del Lavoro al Ministero dell'Interno senza provvedere a un bilanciamento tra gli aspetti del fenomeno migratorio. Invece, in merito alla sanatoria che ne segue, si caratterizza per requisiti molto ampi poiché si rivolgeva a tutti gli irregolari e clandestini, indipendentemente dalla condizione professionale, aprendosi anche ai lavoratori autonomi, ai disoccupati e agli studenti.

Dopo l'introduzione, almeno in via teorica, della programmazione dei flussi nella normativa, il primo decreto interministeriale non ha prodotto alcuna stima sul fabbisogno e sull'andamento del mercato del lavoro. Così, alla fine del '90 viene deciso di non fissare quote numeriche, ma di consentire solo l'ingresso per lavoro "utilizzando" le vecchie norme, ovvero l'autorizzazione al lavoro viene rilasciata dopo l'avvenuta verifica di indisponibilità della figura professionale, e

60 Martelli cercò di completare la legge sull'immigrazione con dei provvedimenti successivi per l'integrazione, ad ogni modo il disegno di legge non fu approvato. Nel 1991 il clima politico era cambiato, il fenomeno degli sbarchi dall'Albania spostò l'attenzione sulla gestione delle emergenze e della sicurezza.

con l'obbligo per il datore di lavoro di offrire la disponibilità di un alloggio idoneo. Questo tipo di decreto, senza tetto massimo al numero di ingressi per lavoro, viene reiterato ogni anno, e il numero di ingressi autorizzati aumenta da 6.000 nel 1991 fino a 17.000 nel 1996⁶¹, anche se non bisogna dimenticare che questa cifra comprende i ricongiungimenti familiari e i richiedenti asilo⁶².

Infatti, sebbene dal 1992 la situazione interna italiana del mercato del lavoro peggiori sensibilmente con l'aumento della disoccupazione, rimane tuttavia in alcuni settori, allora ancora limitati, una domanda strutturale di lavoratori immigrati.

Ad esclusione della riforma della legge sulla cittadinanza avvenuta nel 1992, in seguito alla sanatoria frutto della legge Martelli e agli sbarchi di massa⁶³ del 1991 avvenuti lungo le coste della Puglia, le politiche migratorie nella pratica finiscono nell'oblio fino al 1995, anno in cui venne presentato il cosiddetto Decreto Dini. In quel periodo il clima politico era fortemente teso, in parte per la necessità di un confronto più attento dei vincoli europei imposti in seguito alla volontà di aderire agli accordi Schengen, e in parte a causa delle pressioni divergenti nel sistema politico. Pertanto, il decreto viene reiterato ben cinque volte senza essere poi convertito in legge e l'unico articolo che trova effettivamente applicazione prevede nuovamente una regolarizzazione. Quest'ultima si presenta più caotica in

61 Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, 20 dicembre 1991, *Definizione dei flussi programmatici dei cittadini stranieri extracomunitari per l'anno 1992*; Decreto del ministro degli Affari esteri, 8 gennaio 1993, *Flussi migratorio per i cittadini stranieri non comunitari per l'anno 1993*; Dpcm, 16 dicembre 1993, *Definizione due flussi programmatici dei cittadini stranieri extracomunitari per l'anno 1994*.

62 In prevalenza erano albanesi e iugoslavi. Ad ogni modo l'Italia rimase ai margini della questione dell'asilo in Europa.

63 Gli sbarchi dall'Albania iniziarono a metà del '90 ma assunsero dimensioni di massa nel '91 in seguito ai disordini interni e alla crisi avvenuta con la caduta del regime Hoxa. Tali sbarchi hanno avuto una risonanza mediatica molto elevata in Italia e hanno contribuito a diffondere nell'opinione pubblica il senso di incapacità politica del governo nella gestione del fenomeno, aumentando la diffidenza e la paura nei confronti dell'immigrazione.

quanto inserita all'interno di un decreto reiterato e modificato più volte, tuttavia, nonostante i criteri più selettivi, vengono regolarizzati ben 244 mila stranieri⁶⁴.

A partire dalla seconda metà degli anni Novanta i flussi subiscono una consistente accelerazione, nonostante il forte aumento dell'efficacia delle misure di controllo delle frontiere introdotte con la legge Martelli, rivelando i forti limiti delle politiche di controllo di fronte a una domanda interna di lavoratori stranieri.

64 L. Einaudi, *op. cit.*, p. 205.

1.2 La regolazione dei flussi da lavoro. I principi di regolazione con la legge Turco-Napolitano (legge 40/1998)

1.2.1 La legge Turco-Napolitano in breve

La legge n. 40 il 6 marzo 1998, ovvero della cosiddetta legge Turco-Napolitano, successivamente consolidata nel decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286, ovvero nel *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero* (Testo Unico), oltre a raggruppare tutte le leggi vigenti in materia, rappresenta in linea generale il quadro giuridico di riferimento sistematico e completo degli interventi in materia migratoria. Il percorso che ha portato alla sua approvazione ha risentito da un lato del nuovo vincolo esterno costituito dalla normativa europea in materia di libera circolazione come la necessità di rispettare gli accordi internazionali, al fine di far parte della zona Schengen in corso di formazione⁶⁵. Dall'altro lato, i massicci flussi di immigrati e rifugiati che avevano ripreso a partire dal 1997 in seguito alla seconda crisi albanese e al conflitto nel Kosovo richiedevano un adeguamento tempestivo nella politica migratoria italiana⁶⁶.

La legge interviene contemporaneamente nei vari aspetti migratori: in materia di prevenzione e repressione dell'immigrazione clandestina riforma i sistemi di controllo; in materia di regolazione dei flussi implementa gli strumenti della programmazione dei flussi, tramite il documento programmatico triennale e i decreti flussi; infine, in materia di integrazione degli stranieri, cerca di facilitare l'accoglienza e l'inserimento degli immigrati nel tessuto sociale mediante il

65 Vedi paragrafo 1.6.

66 L. Einaudi, *op. cit.*, pp. 228-234.

coinvolgimento delle regioni e degli enti locali.

Per quanto riguarda il primo aspetto, gli strumenti di controllo, la norma prevede una serie di misure più severe rispetto alla legge Martelli, contemplando un potenziamento dei controlli di frontiera, l'inasprimento delle pene per chi favoriva l'immigrazione illegale e introducendo nuove forme di allontanamento e diniego dell'ingresso, quali il respingimento alla frontiera o nella zona più vicina e la creazione dei centri di permanenza temporanea (i cosiddetti CPT, trasformati poi in CIE⁶⁷) nei quali lo straniero veniva trattenuto per il periodo necessario all'identificazione e l'acquisizione dei documenti e del nullaosta per il rimpatrio nel paese di origine⁶⁸. Con l'aumento consistente dei flussi migratori alla fine degli anni Novanta, la legge cerca di munirsi di strumenti per incrementare l'efficacia nelle misure di contrasto all'immigrazione irregolare, e in linea con questa politica, si afferma, come vedremo in seguito, la necessità di instaurare una collaborazione con i paesi di origine di tali flussi, quali Albania e Tunisia.

Per quanto riguarda gli interventi volti a stabilizzare la presenza straniera per una maggiore integrazione sul territorio e nel tempo, viene introdotta la carta di soggiorno con la quale si riconosceva allo straniero il titolo di soggiorno a tempo indeterminato, oltre che a un corrispondente ampliamento di diritti⁶⁹. Per il rilascio della carta di soggiorno lo straniero doveva essere in possesso di un permesso di soggiorno valido da almeno cinque anni, inoltre doveva dimostrare di possedere

67 I Centri di Permanenza Temporanea, introdotti con la legge Turco-Napolitano e successivamente trasformati con la legge 125/2008 in Centri d'Identificazione e l'Espulsione hanno rappresentato un aspetto controverso nel controllo dei flussi in Italia, soprattutto per la natura delle strutture, in gran parte di tipo penitenziario, sia per i dubbi sollevati sulla loro efficacia in materia di espulsioni. A. Colombo, *Fuori controllo? Miti e realtà dell'immigrazione in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2012, pp. 118-136.

68 D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*.

69 D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286.

risorse economiche sufficienti per sé e per la propria famiglia⁷⁰. In teoria l'obiettivo era quello di alleggerire la macchina burocratica nella gestione degli stranieri residenti da lungo tempo. Nella pratica, però, è stato uno strumento che ha mostrato aspetti controversi in termini di discrezionalità amministrativa attuata in senso restrittivo, tale che gli studiosi Asher Colombo e Giuseppe Sciortino, in merito alla carta di soggiorno, riportano:

Il principale fallimento nell'attuazione pratica della legge 40/98 riguarda l'obiettivo di stabilizzare la popolazione straniera. Qui i governi di centro sinistra si sono infatti mostrati impauriti dalla loro stessa audacia, finendo per stravolgere del tutto lo spirito della legge appena approvata. Le norme relative alla *carta di soggiorno*, che avrebbero dovuto sottrarre alla giostra dei continui rinnovi una quota rilevante di stranieri residenti da lungo tempo (e avrebbero consentito alle forze dell'ordine di dedicarsi maggiormente all'attività investigativa e di contrasto), sono state interpretate dalle circolari ministeriali in modo restrittivo ed è mancata qualunque pressione nei confronti degli uffici periferici al fine di procedere con solerzia al rilascio di questo nuovo tipo di documenti. A fronte di diverse centinaia di migliaia di stranieri presenti in Italia regolarmente da più di cinque anni richiesti, nel giugno del 2002 risultavano rilasciate meno di 20 mila carte di soggiorno⁷¹.

Ad ogni modo, rispetto alla normativa precedente, la legge Turco-Napolitano, al fine di assicurare l'attuazione di politiche volte all'integrazione, introduce il Fondo nazionale per le politiche migratorie per il finanziamento dei programmi per l'accoglienza e l'integrazione degli immigrati. Le principali destinatarie delle risorse sono le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano e viene attribuito proprio agli enti di governo locali il compito di implementare le politiche per gli immigrati, al fine di «rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi degli stranieri nel territorio dello Stato»⁷². Vengono istituiti inoltre una serie di organismi *ad hoc*,

70 *Ibidem*.

71 A. Colombo, G. Sciortino, *Gli immigrati in Italia...*, cit. pp. 65-66.

72 D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286.

quali l'Organismo nazionale di coordinamento presso il Consiglio Nazionale per l'Economia e il Lavoro per raccordare le politiche nazionali e locali, la Consulta per i problemi degli stranieri immigrati e delle loro famiglie presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri per verificare l'attuazione della legge ed elaborare pareri in tema di integrazione e per la predisposizione del documento programmatico triennale e, infine, la Commissione per le politiche di integrazione con il compito di formulare proposte per interventi e risposte ai quesiti posti dal Governo in merito alle politiche per gli immigrati. A livello locale vengono istituiti i Consigli territoriali per l'immigrazione per il coordinamento delle iniziative sul territorio e nei quali vengono rappresentati le istituzioni locali, le associazioni sindacali e dei datori di lavoro e le associazioni interessate⁷³.

Tuttavia, nonostante gli sforzi e i passi avanti, in materia di integrazione, come viene espresso in sintesi nel seguente passaggio, il paese stenta ad attuare delle politiche incisive.

[...] [Gli] stranieri nati e cresciuti in Italia o stranieri che risiedono in Italia da decenni, continuano ad essere trattati dall'amministrazione italiana come se fossero giunti sul territorio nazionale la sera prima. I governi di centrosinistra, inoltre, hanno evitato accuratamente di affrontare la riforma dell'attuale legge sulla cittadinanza italiana⁷⁴, rinunciando così esplicitamente ad una politica di integrazione di lungo periodo⁷⁵.

Per quanto riguarda la disciplina concernente la regolazione delle procedure di ingresso regolare, la legge Turco-Napolitano implementa e articola il funzionamento del meccanismo delle quote già introdotto dalla legge Martelli nel 1990⁷⁶. Gli strumenti principali sono: il documento programmatico triennale, il

73 *Ibidem.*

74 Legge n. 91 del 5 Febbraio 1992, *Nuove norme sulla cittadinanza.*

75 A. Colombo, G. Sciortino, *Gli immigrati in Italia...*, cit., *ibidem.*

76 L. Einaudi, *Le politiche di gestione dei flussi di immigrazione lavorativa in Europa: l'evoluzione delle politiche in Francia, Germania, Gran Bretagna, Italia e Spagna*, in

quale costituisce la base di riferimento per il secondo strumento e il decreto-flussi, con il quale si definiscono i flussi d'ingresso nel territorio⁷⁷. Inoltre, la legge, introduce e sviluppa la possibilità di coinvolgere gli stati di origine nel contrasto all'immigrazione irregolare, tramite la stipula di accordi bilaterali, i quali, come vedremo, si tradurranno nell'assegnazione di quote preferenziali all'interno della programmazione dei flussi proprio per quei paesi che collaborano efficacemente nella gestione dei flussi.

Tutti questi aspetti verranno analizzati nei paragrafi successivi al fine di fornire le caratteristiche fondanti le politiche intraprese nella regolazione dei flussi migratori da lavoro.

1.2.2 Il sistema della programmazione dei flussi: il documento programmatico triennale e il decreto-flussi

Con l'intervento della Turco-Napolitano, la programmazione dei flussi diviene uno dei cardini principali su cui si fonda il sistema normativo in materia di regolazione degli ingressi di tipo economico⁷⁸ valido tutt'oggi, seppur con qualche modifica.

Il meccanismo di ammissione per motivi di lavoro mediante la programmazione dei flussi consiste nel sistema delle quote: ogni anno con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri vengono stabilite le quote di ingressi regolari

“Regolazione dei flussi migratori: tra programmazione e precarietà degli interventi”, CNEL, atti del seminario di studio del 3 dicembre 2003, Roma, p. 38.

77 Decreto del Presidente della Repubblica 5 agosto 1998. *Documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato*, d'ora in poi Documento programmatico per il triennio 1998-2000, Archivio Briguglio, pp. 26-32. Reperibile al seguente link.

<http://www.stranieriinitalia.it/briguglio/immigrazione-e-asilo/1998/agosto/index.html>.

Consultato il 23/11/2013.

78 D. Gottardi, *Politiche migratorie e programmazione dei flussi*, in “Lavoro e Immigrazione”, A. Tursi (a cura di), Torino, Giappichelli Editore, 2005, p. 145.

di lavoratori immigrati, sentiti i ministri interessati e le relative commissioni parlamentari e sulla base del documento programmatico triennale presentato dal governo e approvato dal Parlamento⁷⁹. Le quote, pertanto, s'inseriscono all'interno della complessa programmazione pluriennale, che prevede la consultazione di una serie di soggetti, ovvero, i ministri interessati, il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, la Conferenza Stato-città autonomie locali, gli enti e le associazioni nazionali maggiormente attive nell'assistenza e nell'integrazione agli immigrati, i sindacati e le organizzazioni degli imprenditori. All'interno del documento triennale programmatico si specifica che le quote devono tenere conto dell'impatto sul mercato del lavoro dei ricongiungimenti familiari e delle misure di protezione temporanea, nonché dei dati del Ministero del Lavoro sull'andamento dell'occupazione e della disoccupazione a livello nazionale e regionale e sul numero degli extracomunitari iscritti nelle liste di collocamento⁸⁰.

In caso di mancata emanazione del decreto di programmazione annuale si prevede la possibilità di determinare delle quote in conformità con gli ultimi decreti pubblicati, senza superare il numero massimo di quote stabilite in precedenza⁸¹.

Il primo documento programmatico triennale viene approvato con decreto del Presidente della Repubblica del 5 agosto 1998. Il testo si compone anche di una serie di allegati che danno la possibilità di conoscere, per la prima volta, le caratteristiche dell'immigrazione in Italia in maniera più esauriente e consapevole,

79 D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286.

80 *Ibidem.*

81 *Ibidem.*

grazie alla *Relazione sulla presenza straniera in Italia e sulle situazioni di irregolarità* svolta dal gruppo di lavoro che si occupava dell'attuazione della legge⁸². La relazione fornisce dati ufficiali della popolazione straniera e «rappresenta un contributo di conoscenza del complesso fenomeno dell'immigrazione anche attraverso l'analisi critica delle numerose statistiche esistenti ed elaborate da varie istituzioni [...]», inoltre «consente di fornire una stima circa la presenza irregolare degli stranieri» in funzione della successiva regolarizzazione⁸³.

Tuttavia, il documento programmatico triennale del 1998 «ebbe più la funzione di lanciare un messaggio culturale e programmatico [piuttosto] che guidare specificatamente l'azione amministrativa»⁸⁴ e prevedere al suo interno i principi guida della politica migratoria italiana. Ad esempio, in merito alla politica immigratoria si auspica «una più efficace e concreta solidarietà europea»⁸⁵, a sostegno dell'impegno che l'Italia si trova ad affrontare, in quanto considerata «terra di passaggio per le zone di tradizionale attrazione come la Francia e la Germania»⁸⁶. Si attribuisce, pertanto, un ruolo crescente alle iniziative sul piano multilaterale al fine di promuovere un'azione di coordinamento con i paesi del sud del Mediterraneo attraverso il partenariato e la cooperazione istituzionalizzata.

Per quanto riguarda le politiche di integrazione, il documento programmatico tenta di delineare una strategia che a fronte dell'esperienza condotta da molti paesi europei mira a:

82 L. Einaudi, *Le politiche dell'immigrazione...*, cit., p. 241.

83 Secondo la relazione, la stima degli stranieri irregolarmente presenti sul territorio italiano era rappresentata da una "forbice" che andava da un minimo di circa 200 mila unità ad un massimo di 300 mila. *Documento programmatico per il triennio 1998-2000*, op. cit., p. 27.

84 L. Einaudi, *Le politiche dell'immigrazione...*, cit., p. 242.

85 Documento programmatico per il triennio 1998-2000, op. cit., p.16.

86 *Ibidem*.

[...] costruire un equilibrio tra la tensione all'universalismo dei diritti e il riconoscimento delle differenze, individuando percorsi di inclusione dei cittadini stranieri sulla base dell'affermazione di diritti e di doveri di tutte le parti in causa (stranieri, nazionali, enti, associazioni) e nel rispetto delle specificità culturali e religiose.

Per integrazione [...] s'intende pertanto un processo di non discriminazione e di inclusione delle differenze, quindi di contaminazione e di sperimentazione di nuove forme di rapporti e comportamenti, nel costante e quotidiano tentativo di tenere insieme principi universali e particolarismi⁸⁷.

Inoltre, con la legge Turco-Napolitano si era istituita la Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati. Tale Commissione, presieduta da Giovanna Zincone, sviluppa il concetto di “integrazione ragionevole” nel *Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*⁸⁸ che verrà ripreso successivamente dal governo.

Secondo tale modello:

[...] i principali obiettivi da perseguire sono la tutela dell'integrità della persona e la costruzione di un'interazione a basso conflitto tra immigrati e cittadini, tra nazionali e nuove minoranze. Le politiche di integrazione devono essere dirette, da una parte, ad assicurare agli stranieri presenti nel nostro paese basi di partenza nell'accesso a beni e servizi e, più in generale, condizioni di vita decorose. Un'interazione a basso conflitto implica che le politiche di integrazione si rivolgono anche e forse soprattutto ai cittadini italiani e non solo agli stranieri che vivono e lavorano in Italia⁸⁹.

Tale concetto di integrazione viene infatti ripreso nel documento programmatico triennale 2001-2003 approvato a marzo del 2001, alla fine della XIII legislatura.

Tuttavia, benché il documento programmatico rappresenti il tentativo di guidare

87 *Ivi*, p. 32.

88 Una sintesi del rapporto a cura di Giovanna Zincone è reperibile su www.cestim.it al seguente link <http://bit.ly/IqcPPA>. Consultato il 03/12/2013.

89 Dpr del 30 marzo 2001, *Documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato* (d'ora in poi documento programmatico triennale 2001-2003), p. 52, reperibile al seguente link <http://www.immigrazione.regione.toscana.it/lenya/paesi/live/contenuti/norme/dpr-30-03-2001/allegatodpr30032001/allegatodpr30032001.pdf>. Consultato il 03/12/2013.

l'attuazione della politica migratoria italiana, si riscontrano consistenti ritardi e difficoltà nell'approvazione e limiti nei contenuti. Innanzitutto, come già anticipato, la complessa procedura prevista ogni tre anni, richiede tutta una serie di consultazioni con i soggetti istituzionali interessati, la quale ha evidenziato forti carenze⁹⁰. Poi, ad eccezione del primo Documento, i successivi sono stati adottati con forte ritardo rispetto al periodo stesso che avrebbero dovuto disciplinare⁹¹. L'ultimo documento triennale che ha completato l'iter legislativo è del triennio 2004-2006, dopodiché non è stato più adottato⁹². Infine, vi sono dei forti limiti per quanto riguarda gli stessi contenuti. Ad esempio, sempre in merito al Documento 2004-2006, il contenuto è stato criticato poiché ritenuto generico⁹³ e descrittivo, piuttosto che programmatico⁹⁴.

In sintesi, se da un lato il documento programmatico è uno degli strumenti fondanti il meccanismo, dall'altro lato, la possibilità di intervenire in via transitoria semplicemente vincolando le quote ai decreti dell'anno precedente, ha fatto sì che la programmazione triennale venisse sottoutilizzata in favore di interventi legislativi transitori più flessibili⁹⁵.

90 Come riporta un articolo della Fondazione Migrantes, «Il ruolo delle Regioni e delle Autonomie locali [che] risulta sottovalutato relativamente alle loro funzioni, alle esperienze e alle sperimentazioni realizzate nel triennio precedente. Parimenti risulta sottovalutato il concorso delle Regioni alla programmazione dei flussi ed alla gestione delle relative quote». Fondazione Migrantes, *Quale la sorte del documento programmatico triennale?*, pubblicato su www.chiesacattolica.it il 21/10/2004, reperibile al seguente link http://www.chiesacattolica.it/documenti/2004/10/00009936_quale_la_sorte_del_documento_programmatic.html

91 Il documento programmatico triennale 2001-2003 viene adottato nel corso del 2001, alla fine della XIII legislatura. Quello successivo (2004-2006) viene approvato con un ritardo di oltre un anno.

92 Il decreto-flussi 2007-2009 non ha terminato il percorso legislativo e successivamente non è stato più adottato.

93 Non si specifica quali siano gli strumenti e i tempi, quali le risorse finanziarie su cui far conto. Fondazione Migrantes, *Proposte di Migrantes per il documento programmatico triennale*, pubblicato su www.chiesacattolica.it il 11/11/2004. Consultato il 03/12/2013.

94 Si guarda più al passato, a quanto cioè si è fatto e ora si continua a fare che al prossimo futuro, al triennio da programmare. *Ibidem*.

95 Analizzando i decreti flussi emanati dal 1998 a oggi emerge un ricorso pressoché sistematico ai decreti di natura transitoria, appunto, vincolati semplicemente al tetto di ingressi dei

A oggi, il documento programmatico è stato largamente criticato poiché considerato uno strumento inadatto e obsoleto. Come riporta Ester Salis,

[...] l'adozione del Documento triennale si è rivelata una pratica eccessivamente lunga e farraginoso, e i suoi contenuti eccessivamente generici per poter efficacemente orientare la decisione sui flussi da ammettere annualmente e oggi è di fatto uno strumento obsoleto e caduto in disuso⁹⁶.

Nel 2011 persino il Ministero dell'Interno stesso dichiara l'inadeguatezza dello strumento del documento programmatico triennale definendolo un sistema non idoneo alla situazione socioeconomica attuale:

[...] col tempo la previsione dell'articolo 3 del testo unico sull'immigrazione [il documento programmatico triennale] ha perso gran parte della sua valenza originaria, in ragione del verificarsi di fenomeni e situazioni nuovi.[...] La discontinuità nella programmazione dei flussi deriva da un quadro economico-sociale che non era prevedibile nel momento in cui la disposizione del testo unico fu prevista. Del resto, una congiuntura economica mondiale di carattere recessivo, cui consegue un rallentamento della produzione e l'accentuarsi delle difficoltà occupazionali, non può che avere ripercussioni anche sui fenomeni migratori. Aggiunge che il quadro di incertezza, a livello nazionale e internazionale, ha suggerito al Governo di evitare una programmazione a lungo termine e di limitarsi all'adozione di provvedimenti a carattere transitorio al fine di soddisfare specifiche esigenze di determinati settori produttivi⁹⁷.

Infine, per completare il quadro bisogna analizzare il secondo strumento, ovvero

decreti precedenti. Soltanto in pochi casi il governo è riuscito a rispettare i tempi e le modalità per l'adozione di decreti frutto di una programmazione effettiva degli ingressi e alla luce del documento programmatico approvato. Tutti gli interventi normativi in materia migratoria sono reperibili sul sito www.meltingpot.org al seguente link <http://www.meltingpot.org/-Normativa-italiana-.html>. Consultato il 28/11/2013.

96 E. Salis, *Imprese e politiche di ingresso: ruolo e punti di vista*, in "Non solo braccia. Un'indagine sull'impiego di lavoro immigrato nelle imprese del torinese, CCIAA di Torino e FIERI (a cura di), pubblicato su www.fieri.it il 23 novembre 2012, pp. 58-59. Reperibile al seguente link <http://www.fieri.it/wp-content/uploads/2012/11/Non-solo-braccia-rapporto-di-ricerca.pdf>. Consultato il 26/11/2013.

97 Resoconto della seduta della I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati, 8 giugno 2011 consultabile sul sito dell'ASGI al seguente link http://www.asgi.it/public/parser_download/save/resoconto.camera.ac.8.giugno.2011.decreto.programmazione.pdf. Consultato il 29/11/2013.

il decreto-flussi. Per quanto riguarda la fase di formazione

Con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentiti i Ministri interessati e le competenti Commissioni parlamentari, sono definite annualmente, [...] sulla base dei criteri e delle altre indicazioni del documento programmatico, le quote massime di stranieri da ammettere nel territorio dello Stato, per lavoro subordinato, anche per esigenze di carattere stagionale, e per lavoro autonomo, tenuto conto dei ricongiungimenti familiari e delle misure di protezione temporanea eventualmente disposte[...]⁹⁸.

La programmazione degli ingressi è, fin dalla sua concezione, strettamente connessa alle politiche di controllo e contrasto all'immigrazione irregolare e sono previste quote “privilegiate” per quei paesi che abbiano concluso con l'Italia accordi di collaborazione per la gestione dei movimenti migratori⁹⁹.

Per quanto riguarda le modalità di ingresso per lavoro, vengono sostanzialmente stabiliti tre canali d'ingresso: per lavoro subordinato, anche a carattere stagionale, per lavoro autonomo e per la ricerca di lavoro mediante il meccanismo dello *sponsor*.

Per quanto riguarda il primo, l'ingresso di lavoratori immigrati dall'estero, anche di carattere stagionale, avviene mediante chiamata nominativa da parte di un datore di lavoro regolarmente soggiornante, oppure tramite chiamata numerica di persone iscritte nelle liste istituite in quei Paesi con i quali sono stati stipulati degli accordi bilaterali. Pertanto, il datore di lavoro che intende assumere un lavoratore extracomunitario residente all'estero deve presentare all'ufficio periferico del Ministero del Lavoro e della previdenza sociale competente per territorio una richiesta nominativa, qualora vi sia stata conoscenza diretta della persona, (individuata appunto mediante la consultazione dell'anagrafe informatizzata¹⁰⁰),

98 D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 art. 3, comma 4.

99 Per ulteriori approfondimenti sugli accordi si veda paragrafo 1.2.4.

100 Si veda paragrafo 1.2.5.

oppure può effettuare una richiesta numerica. L'ufficio periferico competente rilascia l'autorizzazione, nel rispetto dei limiti numerici quantitativi e qualitativi determinati dalla programmazione dei flussi, e verifica che le condizioni lavorative offerte rispettino il CCNL applicabile. Inoltre, ai fini del rilascio del permesso di soggiorno, il lavoratore extracomunitario al momento dell'ingresso nel territorio italiano, deve essere in possesso del visto rilasciato dal consolato italiano presso lo Stato di partenza (di origine o comunque di residenza del lavoratore)¹⁰¹.

Nel caso, invece, di procedura di avviamento al lavoro mediante chiamata numerica, il criterio è quello dell'anzianità d'iscrizione nelle liste. Nel caso di lavoro stagionale, si dà diritto di precedenza, rispetto ai connazionali e a parità di qualifica, a quei lavoratori stagionali che una volta rientrati nel paese di origine, fanno nuovamente ingresso in Italia presso lo stesso datore di lavoro¹⁰².

La legge non lega strettamente la presenza sul territorio al contratto di lavoro in quanto, in caso di perdita del posto, il lavoratore in possesso di permesso di soggiorno per lavoro subordinato viene iscritto nelle liste di collocamento per il periodo di validità residuale del permesso di soggiorno e nel caso specifico di permesso per lavoro subordinato, tale periodo non può essere inferiore a un anno¹⁰³.

In riferimento al lavoro autonomo, il permesso viene rilasciato a condizione che il richiedente possa dimostrare di disporre di risorse adeguate per l'esercizio dell'attività che intende intraprendere in Italia, di essere in possesso dei requisiti previsti dalla legge italiana per l'esercizio dell'attività, come l'iscrizione a un albo

101 D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286.

102 *Ibidem.*

103 *Ibidem.*

o registro e infine di possedere un'idonea sistemazione abitativa. Una volta accertati i requisiti, la rappresentanza diplomatica rilascia, nel rispetto dei limiti numerici definiti dalla programmazione dei flussi annuali, il visto di ingresso per lavoro autonomo indicandovi espressamente l'attività di riferimento del visto.

Infine, un aspetto importante che è stato sottolineato riguarda il lavoratore immigrato che è già soggiornante regolarmente in Italia. Infatti, se un merito della legge Turco-Napolitano e del primo documento programmatico triennale è stato, appunto, quello di riconoscere «esplicitamente l'esistenza di una domanda di lavoro immigrato da soddisfare attraverso quote di ingresso di lavoratori [...]»¹⁰⁴, tuttavia, l'unica ipotesi presa in considerazione è la chiamata del lavoratore ancora all'estero (con tutti i suoi limiti, che verranno visti in seguito) senza disciplinare la possibilità, se non limitata al meccanismo dello *sponsor*, che il datore di lavoro possa assumere un lavoratore straniero già regolarmente soggiornante in Italia¹⁰⁵.

1.2.3 Il meccanismo dello *sponsor*

La terza categoria, ovvero il permesso per la ricerca di lavoro attraverso il meccanismo dello *sponsor* rappresenta la novità più interessante introdotta dalla legge¹⁰⁶. La legge Turco-Napolitano, all'art. 23 del Testo Unico, prevede che

104 T. Caponio, *Il quadro normativo e le politiche locali...*, cit., p. 30.

105 Tale mancanza venne superata successivamente in via giurisprudenziale mediante l'applicazione del principio di parità di trattamento riconosciuto dalla Corte di Cassazione nella sentenza del 30 marzo 2000 nella quale si estendeva ai rapporti di lavoro extracomunitari la disciplina prevista per i lavoratori nazionali. Inoltre in combinazione con l'operare della convenzione dell'ILO del 24 giugno 1975, n.143 e dell'art. 2 del TU e infine con la circolare del Ministero del Lavoro 55/2000 venne confermato quest'orientamento. Pertanto, il rispetto della procedura definita dal Testo Unico disciplinava l'instaurazione del rapporto di lavoro per la prima occupazione di un lavoratore straniero mentre nei casi di collocamento successivo, qualora regolarmente soggiornante, poteva concorrere per l'accesso alle opportunità di lavoro come un lavoratore italiano. F. Santini, *Le procedure ordinarie di selezione e assunzione del lavoratore straniero*, in "Lavoro e Immigrazione", A. Tursi (a cura di), Torino, Giappichelli Editore, 2005, pp. 212-213.

106 T. Caponio, *Il quadro normativo e le politiche locali*, in "Primo rapporto sugli immigrati in Italia", M. Barbagli, (a cura di), Ministero dell'Interno, 2008, p. 31. Il meccanismo dello

alcuni soggetti, nello specifico cittadini italiani e stranieri regolarmente residenti, ma anche Regioni, enti locali, associazioni professionali e sindacali, organizzazioni del terzo settore, possano fare da garanti per l'ingresso di cittadini stranieri da inserire nel mercato del lavoro dimostrando di potergli assicurare un alloggio idoneo, sostentamento economico e la copertura delle spese sanitarie.

In altre parole, al fine di favorire l'incontro diretto tra domanda e offerta di lavoro, senza dover attendere le procedure di rilascio di autorizzazione al lavoro e del permesso di soggiorno (passando per un periodo di clandestinità), viene introdotta la possibilità d'ingresso per stranieri alla ricerca di lavoro, privi di un contratto di lavoro ma per i quali un cittadino regolarmente presente sul territorio (quindi anche uno straniero) può garantire in relazione al suo sostentamento. Dopodiché, allo straniero viene dato un anno di tempo per trovare lavoro e convertire il permesso di soggiorno per lavoro subordinato¹⁰⁷.

L'idea iniziale del meccanismo dello *sponsor* è che per il primo triennio le quote destinate al rilascio del permesso per la ricerca di lavoro debbano intanto rivolgersi a quei paesi con i quali l'Italia ha stipulato accordi bilaterali per la regolamentazione dei flussi in ingresso, per poi implementarle anche per gli altri paesi una volta monitorati i percorsi di inserimento degli stranieri¹⁰⁸.

Dal punto di vista attuativo, il meccanismo dello *sponsor* è entrato effettivamente in funzione solo con il decreto-flussi per l'anno 2000, poiché il regolamento di attuazione della Turco-Napolitano, che tra i vari aspetti disciplinava il funzionamento dello *sponsor*, viene approvato, in ritardo, soltanto

sponsor verrà approfondito nel paragrafo successivo.

107 Dpr 31 agosto 1999 n. 394, *Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*.

108 Documento programmatico triennale 1998-2000, p. 27.

nell'agosto del 1999¹⁰⁹. La quota introdotta di 15 mila ingressi si esaurisce immediatamente e tale successo viene attribuito al lavoro sostenuto dalle associazioni nell'informare le comunità straniere presenti in Italia¹¹⁰.

La quota di 15 mila ingressi è introdotta anche l'anno successivo all'interno del decreto-flussi 2001 e si esaurisce immediatamente come l'anno precedente.

Nonostante il successo in termini di richieste, tuttavia, gli ingressi per la ricerca di lavoro attirano fin da subito le critiche dell'opposizione. Il centro-destra, infatti, riteneva che il meccanismo fosse privo di garanzie reali in merito al lavoro e all'alloggio, sostenendo che, con le associazioni consenzienti e i falsi certificati, dopo l'ingresso, gli stranieri sarebbero presto caduti nell'illegalità. Non bisogna dimenticare che è proprio tra la fine degli anni Novanta e il 2000 che inizia l'allineamento tra il partito della Lega Nord e il Polo della Libertà in funzione anti-immigrati: soprattutto la Lega Nord esprime in maniera sempre più radicale una posizione anti-immigrati e, in modo particolarmente accentuato, un carattere ostile verso l'Islam, dimostrato in occasione di iniziative politiche come la costruzione di moschee¹¹¹.

Così nel dibattito politico si consolidano posizioni fortemente radicalizzate che hanno contribuito, in maniera altrettanto determinante, a polarizzare a sua volta l'opinione pubblica. La diffidenza generale nei confronti dell'immigrazione verrà ampiamente sfruttata dalla coalizione di centro destra durante la campagna elettorale e nel 2001 vincerà le elezioni, divenendo la maggioranza al governo.

Pertanto, Il meccanismo dello *sponsor*, con l'approvazione della nuova legge per

109 Dpr 31 agosto 1999 n. 394.

110 L. Einaudi, *Le politiche dell'immigrazione...*, cit., p. 254.

111 Come riporta Luca Einaudi sono numerosi gli interventi di vari esponenti della Lega Nord contro gli immigrati e di carattere xenofobo. Per un racconto dettagliato si veda L. Einaudi, *Le politiche dell'immigrazione...*, cit. pp. 294-305.

l'immigrazione Bossi-Fini del 2002 viene eliminato e, come vedremo, parzialmente sostituito con il titolo di prelazione, in favore di una formazione professionale direttamente condotta nei paesi di origine.

Nonostante la brevità di attuazione, il meccanismo dello *sponsor* ha suscitato interesse e critiche.

[...] Nei due anni di vigenza dell'istituto [dello sponsor] se ne fece un utilizzo decisamente prudenziale, contenendo in 15 mila il limite delle autorizzazioni all'ingresso, un tetto raggiunto in brevissimo tempo. Ancorché non esistano analisi sistematiche sui percorsi lavorativi degli immigrati entrati in Italia grazie al dispositivo dello sponsor, sono in molti a richiedere la sua reintroduzione, ritenendo che esso costituisca uno strumento efficace nel favorire l'incontro tra la domanda e l'offerta. Altri, al contrario, sostengono che le sue potenzialità risulterebbero fortemente compromesse in un contesto – come appunto quello italiano – a forte diffusione dell'economia sommersa e con un debole senso della legalità¹¹².

Effettivamente, sono state numerose le reazioni in merito alla sua abolizione. Nonostante alcune divergenze, sia esponenti del centro-sinistra che dal mondo delle istituzioni hanno espresso la necessità di ripristinare il meccanismo dello *sponsor*. Tale meccanismo viene considerato una modalità di ingresso più idonea a soddisfare le esigenze della domanda di lavoro immigrato in Italia, fatta di famiglie e piccole imprese, dove la conoscenza diretta della persona diviene di fondamentale importanza¹¹³.

112 L. Zanfrini, *Immigrati e mercato del lavoro in Italia*, sintesi XVIII rapporto nazionale 2012, Fondazione Ismu, reperibile sul sito ufficiale della Fondazione ISMU www.ismu.org. Consultato il 04/10/2013.

113 On. Giannicola Sinisi «La possibilità di entrare nel nostro Paese per la ricerca di lavoro, era una misura destinata alle piccole e piccolissime imprese, ed alle famiglie. Perché sapevamo benissimo che questi rapporti di lavoro non si potevano instaurare, se non sulla base della conoscenza diretta delle persone. Non c'era una volontà di aprire le frontiere in maniera ideologica ed incondizionata nei confronti di chiunque volesse venire in Italia. C'era il responsabile atteggiamento di chi sapeva che, se una grande industria poteva lavorare sui numeri o sui curricula, probabilmente un'impresa con quattro o cinque persone o un'impresa familiare, prima di mettersi un'altra persona in casa avrebbe avuto bisogno di una conoscenza diretta; perché si tratta di aziende che sono assimilabili, anche concettualmente, ad una conduzione di tipo para-familiare»; Giulio Calvisi, Responsabile Immigrazione Democratici di Sinistra «Il Testo Unico (la legge 40/1998) ha reso più funzionale il canale regolare d'impiego degli immigrati, anche se uno degli aspetti più innovativi della normativa, l'ingresso per ricerca di lavoro, è stato successivamente

Diversamente, le imprese esprimono un giudizio più cauto nei confronti di questo strumento. Pur riconoscendo i vantaggi per l'impresa in un meccanismo che facilita l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, si esprimono delle preoccupazioni per le possibili conseguenze negative in termini di aumento della presenza irregolare di stranieri che, qualora non riuscissero a trovare un'occupazione allo scadere dei 12 mesi, potrebbero trattenersi comunque sul territorio italiano¹¹⁴. In altre parole, tale meccanismo inserito all'interno della realtà italiana concorrerebbe a determinare quel flusso di clandestini che poi deve essere gestito con interventi successivi¹¹⁵.

1.2.4 Gli accordi bilaterali

Come anticipato precedentemente, un elemento importante sono gli accordi bilaterali. Questi accordi hanno principalmente l'obiettivo di rendere di reciproco interesse (sia per il paese di origine dei flussi che per il paese di arrivo) il contrasto ai flussi irregolari¹¹⁶.

Disciplinati all'interno del Testo Unico e del documento programmatico triennale 1998-2000, si prevede la possibilità di assegnare quote preferenziali a quei paesi con i quali vengono conclusi accordi bilaterali finalizzati al controllo dei flussi e alla riammissione in patria degli stranieri allontanati o respinti¹¹⁷.

cancellato: varrebbe la pena portare avanti la ricerca di una nuova formulazione che consenta il reinserimento dello sponsor, a partire dai lavori familiari e dai servizi di cura»; Andrea Stuppini della Regione Emilia «Il Testo Unico (la legge 40/1998) ha reso più funzionale il canale regolare d'impiego degli immigrati, anche se uno degli aspetti più innovativi della normativa, l'ingresso per ricerca di lavoro, è stato successivamente cancellato: varrebbe la pena portare avanti la ricerca di una nuova formulazione che consenta il reinserimento dello sponsor, a partire dai lavori familiari e dai servizi di cura» in CNEL *Regolazione dei flussi migratori: tra programmazione e precarietà degli interventi*, atti del seminario di studio del 3 dicembre 2003.

114 CCIAA, FIERI (a cura di), *Non solo braccia. Un'indagine sull'impiego di lavoro immigrato*, FIERI, Camera di Commercio di Torino, 2013, p. 63.

115 *Ibidem*.

116 *Ivi*, p. 5.

117 D.lgs. 25 luglio 1998 n. 286.

Inoltre, viene introdotta la possibilità di aprire liste nei consolati di aspiranti all'emigrazione nei paesi che beneficiavano di tali quote¹¹⁸.

Nel corso del tempo tali accordi con i paesi di provenienza del maggior flusso migratorio hanno assunto un ruolo sempre più centrale nella gestione degli ingressi¹¹⁹ e, divenuti una costante nella pianificazione degli ingressi, negli anni, coinvolgono un numero sempre maggiore di paesi, occupando una porzione altrettanto più ampia degli ingressi totali¹²⁰. Ciò avviene perché vi è la forte convinzione che l'assegnazione di quote privilegiate all'interno dei flussi sia una contropartita convincente per ottenere una collaborazione efficace al contrasto dei flussi clandestini.

La politica di assegnazione delle quote è stata avviata fin dal '98 e i primi beneficiari sono stati Albania, Tunisia e Marocco per un totale di 6 mila quote. Successivamente, nel corso degli anni il numero dei paesi è aumentato notevolmente fino ad arrivare a ben 19 paesi nel 2011¹²¹.

Il meccanismo delle quote implementato dalla Turco-Napolitano¹²² è un meccanismo *demand-driven*, ovvero incentrato sulla richiesta del datore di lavoro. Tuttavia, un criterio essenziale per fare ingresso nel territorio consiste proprio nella nazionalità di appartenenza. In altre parole, il meccanismo di ingresso che

118 Documento programmatico per il triennio 1998-2000, *op. cit.*, p. 27.

119 Già nel primo documento programmatico triennale si sottolinea «Considerata la consistenza e la multi-nazionalità del fenomeno migratorio, un approccio articolato alla soluzione dei problemi legati ai movimenti di popolazione appare indispensabile anche e soprattutto in collegamento con le istanze multilaterali di cui l'Italia è parte. [...] Stante il nostro interesse ad associare la previsione di chiari percorsi di integrazione per gli immigrati regolari col maggiore rigore nel contrasto dell'illegalità, il dialogo euro-mediterraneo diviene, peraltro, sede privilegiata per promuovere un quadro organico di negoziati con i paesi originari dei principali flussi migratori, al fine di pervenire alla stipula di accordi di riammissione degli immigrati clandestini». *Ivi*, p. 20.

120 Vedi tabella IV a pagina 84.

121 Dpcm del 17 febbraio 2011, concernente la programmazione transitoria dei flussi di ingresso dei lavoratori extracomunitari stagionali nel territorio dello Stato per l'anno 2011.

122 Ad eccezione delle quote ridotte che per un breve periodo sono state destinate a ingressi per la ricerca di lavoro tramite il meccanismo dello *sponsor*.

teoricamente sarebbe guidato dalla domanda interna di lavoro, nella sua attuazione vede l'ingresso del lavoratore immigrato in larga parte dipendente dalla nazionalità di appartenenza dello straniero.

Come sintetizza chiaramente Ester Salis

Bilateral and international cooperation with sending countries is meant to represent a crucial tool for labour migration management, also through the creation of pre-departure training facilities and official lists of candidates to be filled with the active collaboration of both third countries' institutions and Italian diplomatic authorities, in addition to the fight against irregular and clandestine migration. However, most of the international agreements concluded by the Italian government with sending countries have focused predominantly on the second aspect and have been used more to control irregular inflows than to set up comprehensive and effective labour migration management tools. Privileged quotas have been thus used almost exclusively as a negotiation tool, by increasing them for more collaborative countries and reducing them when the collaboration of some country on readmission of their nationals proved not satisfactory¹²³.

In realtà, come vedremo di seguito, gli accordi bilaterali si evolvono, e soprattutto in seguito all'Accordo di Integrazione nel 2010, inizierà una fase di accordi di “nuova generazione”¹²⁴.

1.2.5 L'attuazione dei decreti flussi e la presenza irregolare

Il modello della programmazione dei flussi ha incontrato limiti e critiche nell'applicazione concreta fin dalla sua introduzione con la legge 39/1990. Innanzitutto tra gli aspetti critici vi è la lentezza in generale delle istituzioni nell'emanare i decreti flussi nei tempi previsti dal Testo Unico e i tetti numerici stabiliti da quest'ultimi. Fino al 1995 i decreti vengono emanati con forte ritardo, i contingenti stabiliti piuttosto limitati e al di sotto della domanda stimata di forza

123 E. Salis, *Labour migration governance in contemporary Europe. The case of Italy*, FIERI, Torino, aprile 2012. p. 18.

124 Vedi paragrafo 3.1.5.

lavoro immigrata e, inoltre, all'interno di tali contingenti non viene fatta alcuna distinzione e infine, vengono inseriti al loro interno i ricongiungimenti familiari e i richiedenti di asilo¹²⁵.

La sostanziale chiusura dei canali ufficiali di ingresso da lavoro insieme alla macchinosità della procedura per poter assumere forza lavoro immigrata, contribuiscono alla formazione di una considerevole presenza irregolare sul territorio, e questo nonostante le sanatorie avvenute nel '90 e successivamente nel '95. Per quanto riguarda la complessità delle procedura, infatti, è stato sottolineato dalla maggior degli esperti (e non solo¹²⁶) la mancanza di convenienza sia per i datori di lavoro che per gli immigrati di seguire i canali ufficiali di ammissione per lavoro nel territorio. Diversamente entrambi i soggetti scelgono spesso l'irregolarità nell'ingresso (nel caso dei clandestini) o nella permanenza (nel caso degli *overstayers*), soprattutto alla luce di un'economia sommersa che risulta fortemente attrattiva, e anche per la possibilità, frequente e sistematica, di regolarizzarsi successivamente.

Con l'intervento della Turco-Napolitano il governo esprime la volontà di uscire «da una lunga fase di gestione sostanzialmente emergenziale del fenomeno migratorio¹²⁷» prevedendo un meccanismo di regolazione degli ingressi, tuttavia, tale politica attiva degli ingressi viene perseguita in maniera molto timida e rallentata inoltre dalla lentezza nella sua applicazione dall'apparato burocratico-amministrativo¹²⁸. Nel 1998 il decreto-flussi viene emanato finalmente in tempo

125 F. Pastore, *Quote e gestione degli ingressi...*, cit., p. 47.

126 Nei paragrafi successivi, pertanto, verrà approfondito il sistema di ingresso per motivi di lavoro sia dal punto di vista delle imprese sia dal punto di vista degli immigrati stessi.

127 Documento programmatico triennale 1998-2000, *op. cit.*, p. 3.

128 Le ricadute in termini sociali, economici e politici della lentezza dell'apparato burocratico-amministrativo, è un aspetto interessante e poco approfondito. Tuttavia, l'interessante ricerca svolta da FIERI sul difficile rapporto tra burocrazia e cittadini stranieri verrà analizzata nel secondo capitolo.

per l'anno che doveva regolare e con esso viene avviata la politica dell'assegnazione delle quote privilegiate (i primi beneficiari furono Albania, Tunisia e Marocco). Il tetto numerico viene sostanzialmente alzato rispetto ai decreti degli anni precedenti e portato a 58 mila ingressi, e tale cifra viene poi confermata mediante direttiva del Presidente del Consiglio¹²⁹ l'anno successivo. Nello stesso anno, in seguito alle pressioni dei sindacati e delle associazioni, il governo propone la regolarizzazione dei lavoratori autonomi e subordinati che fossero in grado di dimostrare la loro presenza in Italia al momento dell'approvazione della nuova legge, di disporre di un alloggio e di una opportunità di lavoro, nonché di non avere precedenti penali. Il vincolo numerico iniziale di 38 mila unità viene rimosso e la mancanza di ulteriori criteri di scelta porta a un consistente aumento delle domande, frutto anche di ulteriori flussi migratori irregolari che vengono attratti dalla possibilità di regolarizzarsi *ex-post*, direttamente sul territorio. Le domande presentate furono oltre 250 mila e i permessi ben 217 mila¹³⁰. Pertanto,

La regolarizzazione si dimostrò per l'ennesima volta l'unico strumento capace di dare regolarità ai lavoratori stranieri che non riuscivano a entrare in presenza di una gestione delle quote troppo restrittiva e di un mercato del lavoro per stranieri troppo segnato dalla domanda di lavoratori in nero¹³¹.

L'anno 2000 dal punto di vista dei flussi ha rappresentato, invece, un punto di spartiacque nella politica migratoria italiana. Il decreto-flussi viene emanato in maniera tempestiva tenendo conto di tutte le politiche previste in seguito

129 La determinazione delle quote in conformità con gli ultimi decreti pubblicati come è stata inserita all'interno del TU negli anni è stata interpretata con il significato che il contingente di ingressi non poteva essere superato ma lasciava margine di libertà nella distribuzione interna tra le diverse quote. L. Einaudi, *Le politiche dell'immigrazione...*, cit., p. 250.

130 L. Einaudi, *Le politiche dell'immigrazione...*, cit., pp. 246-247.

131 *Ibidem*.

all'approvazione del regolamento di attuazione della legge Turco-Napolitano. Ad ogni modo, benché fosse stato aumentato considerevolmente il tetto massimo, il numero delle richieste supera per la prima volta gli ingressi disponibili, i quali si esauriscono completamente nell'arco di un giorno¹³². Inoltre, con l'intensificarsi del dibattito politico sull'immigrazione il coordinamento delle politiche migratorie passa alla Presidenza del Consiglio e viene creato il Comitato dei ministri sull'immigrazione presieduto dal Presidente del Consiglio, il quale ha tra gli incarichi assegnati quello di preparare i documenti programmatici, i decreti flussi, di monitorare l'applicazione della legge Turco-Napolitano¹³³.

1.2.6 La stima dei fabbisogni: le indagini Excelsior-Unioncamere

All'interno del primo documento programmatico triennale, oltre la consapevolezza del «carattere strutturale del fenomeno migratorio»¹³⁴, si esprime, tra i criteri generali, la necessità di tenere presente la situazione interna del mercato del lavoro nazionale in modo che «l'offerta di disponibilità della manodopera straniera possa dirigersi verso spazi ed ambiti non completamente assorbiti dalla manodopera straniera»¹³⁵. L'occupazione straniera, a partire dalla seconda metà degli anni Novanta, ha assunto tali dimensioni per cui l'immigrazione non può più essere considerata un fenomeno di congiuntura, e pertanto, il lavoro immigrato appare sempre più in maniera evidente di carattere strutturale.

132 Le cause risiedevano principalmente nel ciclo economico che stava vivendo l'Italia e dal punto di vista politico nell'introduzione delle quote di ingressi da assegnare per la ricerca di lavoro tramite il sistema dello *sponsor*. Questa possibilità verrà poi eliminata con l'approvazione della riforma Bossi-Fini nel 2002. *Ibidem*.

133 Documento programmatico per il triennio 2001-2003, cit., p. 6.

134 Documento programmatico per il triennio 1998-2000, cit., p. 7.

135 *Ivi*, p. 25.

A partire dal 1997 Unioncamere avvia il sistema informativo Excelsior in collaborazione con il Ministero del Lavoro e dell'Unione Europea. Tale indagine consente una rilevazione annuale dei piani di assunzione. La ricerca si svolge su un campione di oltre 100 mila imprese nell'arco di un anno e permette in questo modo di ricostruire il quadro previsionale della domanda di lavoro e dei fabbisogni professionali e formativi espressi dalle imprese¹³⁶. In altre parole, seppur con i limiti di un'indagine previsionale, le rilevazioni Excelsior rappresentano una fonte statistica di grande importanza che permette

di evidenziare gli spazi di occupabilità esistenti nel sistema produttivo italiano, individuando le imprese, i settori e i territori [...] identificando le figure richieste dalle imprese e le difficoltà che quest'ultime segnalano nel reperimento delle professionalità ricercate¹³⁷.

Un'importante novità, inserita all'interno dell'indagine a partire dalla rilevazione relativa al biennio 1999-2000, consiste in un approfondimento dedicato proprio alla propensione delle imprese ad assumere personale proveniente da paesi extracomunitari¹³⁸. I risultati che emergono

[...] confermano il carattere strutturale del fabbisogno di manodopera immigrata in relazione a diffuse e pronunciate difficoltà di reperimento di personale. Evidenziano inoltre la diversificazione territoriale dei fabbisogni, in relazione al differente grado di dinamismo dei sistemi produttivi locali, e alla loro vocazione produttiva. L'indagine rileva poi l'accentuata tendenza all'etnicizzazione di alcuni mestieri (in particolare quelli relativi al comparto dell'edilizia e dei servizi operativi alle imprese) prefigurando il rischio di un ulteriore rafforzamento delle resistenze dei locali ad occuparli¹³⁹.

136 Dati reperibili sul sito ufficiale del Sistema Informativo Excelsior www.excelsior.unioncamere.net al seguente link http://excelsior.unioncamere.net/index.php?option=com_content&view=article&id=46&Itemid=53

137 Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Primo Rapporto L'immigrazione per lavoro in Italia. Evoluzione e prospettive*, Roma, 24 febbraio 2011, p. 151.

138 L. Zanfrini, *op. cit.*, p. 38.

139 *Ibidem*.

Successivamente attraverso il decreto-flussi 2001¹⁴⁰ compaiono una serie di novità relative nella programmazione dei flussi. Vengono introdotte quote specifiche per gli infermieri e per i lavoratori tecnici informatici; vengono programmati separatamente i lavoratori stagionali da quelli non stagionali; infine, aspetto più importante, per la prima volta viene definito il limite quantitativo sulla base di una stima del fabbisogno di lavoratori immigrati provenienti dall'estero¹⁴¹.

All'interno del nuovo documento programmatico triennale vengono riportate esplicitamente le previsioni demografiche pubblicate dell'Onu¹⁴². Secondo tali stime, in assenza di afflussi dall'esterno, il calo della natalità in Italia, con il conseguente invecchiamento della popolazione, porterebbe a un calo della popolazione del 28,5% nel 2050. In questa situazione, pertanto, si attribuisce un ruolo alle politiche migratorie per fronteggiare gli squilibri demografici dell'Italia¹⁴³. Inoltre, la consapevolezza di un mercato del lavoro fortemente segmentato geograficamente e professionalmente¹⁴⁴, nonché la nascita ed espansione di quei lavori rifiutati dagli italiani, contribuiscono ad alimentare la necessità condivisa di «[...] affinare i legami tra entrate di stranieri e mercato del lavoro, al fine di facilitare l'integrazione degli immigrati [...]»¹⁴⁵. A tal fine, una rilevazione efficiente e affidabile del fabbisogno interno si dimostra di fondamentale importanza per una programmazione dei flussi in linea con le possibilità del mercato del lavoro nazionale. Così, all'interno del documento programmatico viene inserita una lista di fattori economici, definiti incrementali e

140 Decreto che viene emanato con forte ritardo in quanto viene affiancato dal documento programmatico per il triennio 2001-2003.

141 Documento programmatico per il triennio 2001-2003, cit., p. 6.

142 *Ivi*, p. 4.

143 *Ibidem*.

144 *Ibidem*.

145 *Ivi*, p. 5.

decrementali, da seguire per la determinazione del fabbisogno di lavoratori extracomunitari.

Tabella II. Fattori economici da tenere in conto per la determinazione del fabbisogno di lavoratori extracomunitari.

Fattori incrementali	Fattori decrementali
Rilevazioni dei fabbisogni tramite verifica analisi e consultazioni da parte del Ministero del Lavoro, anche tramite le Direzioni Regionali del Lavoro	Livello ed evoluzione della disoccupazione italiana, con riferimento alla sua distribuzione geografica.
Dati Regioni e degli enti territoriali	Mobilità interna
Contributo CNEL, parti sociali e organizzazioni del privato sociale e del volontariato	Capacità di aumentare la partecipazione forza lavoro interna
Richiesta di lavoratori stranieri da parte delle imprese e studi di job vacancies (dati Excelsior Unioncamere, ISFOL-CSA e altri disponibili)	Congiuntura economica (rispetto alle capacità di assorbimento strutturale di lavoro)
Richiesta di lavoratori dell'alta tecnologia (dati Assinform, dati Ministero dell'Industria)	Capacità interna di formazione figure professionali carenti
Rilevazione dei fabbisogni degli operatori sanitari (Ministero della Sanità)	Disoccupazione stranieri già presenti in Italia
Domanda di servizi alla persona-lavoro domestico	Problematiche di inserimento, in particolare alloggiative
Eccesso di domanda da parte delle imprese rispetto alle quote dell'ultimo decreto-flussi e velocità di esaurimento quote anno precedente	Altre entrate migratorie extraquote inseribili nel mercato del lavoro (rifugiati, ricongiungimenti familiari)
Altri	Effetti regolarizzazione
	Altri

Fonte: Documento programmatico per il triennio 2001-03..., cit., pp. 5-6.

Nella pratica, all'interno del decreto-flussi 2001, il tetto massimo di 83 mila ingressi viene stabilito sulla base di due stime. La prima consiste in una valutazione soggettiva effettuata dagli Uffici Regionali del Lavoro sulla base di un'azione di monitoraggio, in termini quantitativi e qualitativi dell'andamento economico, secondo i quali alla fine del 2000 si stima una richiesta di 105.778

unità¹⁴⁶. Questa stima converge con l'indagine effettuata da Unioncamere-Excelsior sull'andamento delle previsioni occupazionali delle imprese per il 1999-2000 secondo la quale si stimava un fabbisogno medio di circa 100 mila lavoratori l'anno¹⁴⁷.

Ad ogni modo, come riporta Luca Einaudi, le due stime presentano degli evidenti limiti, in quanto, da una parte il Ministero del Lavoro fornisce un fabbisogno sulla base di valutazioni soggettive¹⁴⁸, dall'altra parte, invece, l'indagine Unioncamere-Excelsior non prende in considerazione i rapporti di lavoro cessati ed esclude dall'indagine il fabbisogno della domanda lavorativa proveniente dalle famiglie e dal settore agricolo¹⁴⁹.

1.2.7 Il progetto dell'Anagrafe Informatizzata dei Lavoratori Extracomunitari

All'interno del documento programmatico triennale 1998-2000, la creazione dell'Anagrafe Informatizzata dei Lavoratori Extracomunitari (AILE) è indicata come lo strumento¹⁵⁰ che «dovrebbe produrre un'accelerazione e nel contempo una maggiore penetrazione dei controlli di competenza delle varie amministrazioni»¹⁵¹. In altre parole, è proprio tramite l'AILE che si dovrebbe articolare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Dal punto di vista pratico, il progetto dell'AILE consiste nella creazione di una

146 *Relazione di accompagnamento al decreto flussi 2001* approvata dal Comitato dei ministri del 15-12-2000 reperibile al seguente link <http://www.filcams.cgil.it>

147 Documento programmatico triennale 1998-2000, cit., p. 57.

148 I dati forniti dall'INPS o del Ministero dell'Interno erano inaffidabili in quanto non registravano il lavoro sommerso.

149 E. Salis, *Labour migration governance...*, cit., p. 13.

150 Congiuntamente con un sistema informativo del Ministero dell'Interno e dell'INPS collegati insieme.

151 Documento programmatico per il triennio 1998-2000, cit., p. 28.

banca dati anagrafica dei lavoratori extracomunitari nella quale è possibile registrare le competenze professionali e linguistiche degli aspiranti lavoratori non comunitari. Implementata da parte della Direzione Generale per l'Impiego del Ministero del Lavoro, il suo funzionamento viene garantito da una rete informatizzata unica che permette di collegare i vari soggetti coinvolti nelle procedure di ingresso. In altre parole, l'Anagrafe consente ai datori di lavoro di consultare le professionalità dei lavoratori stranieri inseriti nella banca dati e, una volta effettuata la registrazione, permette di avviare le procedure di autorizzazione direttamente sulla stessa piattaforma.

Lo scopo principale di questo strumento, come è noto, è quello di promuovere l'incontro tra la domanda interna di lavoro e l'offerta dei lavoratori extracomunitari e, come viene specificato nel documento programmatico successivo (2001-2003), rappresenta un mezzo per fronteggiare il lavoro sommerso e favorire così l'emersione¹⁵².

La banca dati è stata avviata in una prima fase sperimentale coinvolgendo 5 Direzioni Provinciali del Lavoro (DPL) dislocate nelle regioni adriatiche (Ancona, Bari, Bologna, Pescara, Treviso); nella seconda fase si prevede l'estensione sul territorio nazionale. Sulla base di accordi con l'Albania, il progetto di creazione dell'AILE s'inserisce all'interno di un accordo più ampio sottoscritto dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (MLPS) e l'Organizzazione Internazionale delle Migrazioni (OIM) nell'ambito di un progetto d'iniziativa comunitaria INTEGRA finanziato, appunto, dal Ministero del Lavoro per il 25% e dal Fondo Sociale Europeo per il 75%¹⁵³. L'OIM, fondata nel 1951 in seguito alla situazione

152 *Documento programmatico triennale 2001-03...*, p. 14.

153 OIM, *Immigrazione gestita. Orientamento e formazione in risposta ai fabbisogni degli immigrati e del mercato del lavoro italiano. Iniziativa Comunitaria "Occupazione" – Volet*

di caos e di movimenti migratori che caratterizzavano l'Europa dopo la Seconda Guerra Mondiale, opera inizialmente a livello internazionale come supporto logistico di tale fenomeno, fino a diventare poi

la principale agenzia internazionale che collabora con i governi e società civile al fine di migliorare la comprensione dei fenomeni migratori, favorire lo sviluppo economico e sociale attraverso la migrazione e difendere la dignità e il benessere dei migranti¹⁵⁴.

Insieme al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, l'OIM ha coordinato il complesso di attività previste nella fase sperimentale, tra le quali ha fornito un supporto concreto nella costruzione del database e nelle attività di orientamento a livello locale¹⁵⁵.

All'interno di questo complesso progetto, che vede coinvolti una moltitudine di soggetti¹⁵⁶, viene realizzata un'imponente attività di orientamento e formazione professionale diretta a facilitare l'inserimento di circa 1000 immigrati provenienti dalla regione Balcanica, da selezionare tra coloro che erano già sul territorio e i 5000 potenziali lavoratori all'interno della quota riservata all'Albania¹⁵⁷.

Tuttavia, dal punto di vista pratico l'attuazione ha incontrato numerose difficoltà. Innanzitutto l'effettiva disponibilità degli imprenditori ad assumere immigrati albanesi è un fattore decrementale che ha portato a riorganizzare l'attività di formazione in aree che offrivano maggiori opportunità lavorative. In altre parole, emerge una differenza tra il fabbisogno ufficiale del mercato del lavoro indicato dalla ricerca Excelsior-Unioncamere e l'effettiva disponibilità degli imprenditori ad assumere immigrati albanesi. Poi, il ritardo nell'emanazione del decreto

Integra, Roma, Editrice Filef, 2001, pp. 11-13.

154 Per ulteriori informazioni consultare il sito ufficiale dell'Organizzazione in Italia www.italy.iom.int.

155 OIM, *op. cit.*, pp. 13-14.

156 *Ivi*, pp. 17-27.

157 *Ivi*, p. 9.

annuale ha posticipato l'effettivo arrivo in Italia dei lavoratori albanesi privilegiando in questo modo gli stranieri già presenti sul territorio. Infine, le difficoltà nel potenziare il sistema informatico, indispensabile per rendere l'AILE veramente utile per gli imprenditori e i migranti, ha richiesto un ulteriore sforzo finanziario di risorse che, quindi, sono state sottratte agli interventi formativi¹⁵⁸.

L'OIM, aveva selezionato 5038 candidati, su oltre 28 mila potenziali, da inserire nella banca dati in modo da essere selezionabili da datori di lavoro in Italia. Purtroppo, però, solo una parte riuscì a entrare in Italia e la quota messa a disposizione non venne esaurita in quanto i datori di lavoro si rivelarono poco disponibili ad assumere lavoratori albanesi¹⁵⁹.

Ad ogni modo, nel nuovo documento programmatico triennale approvato nel marzo del 2001 viene ribadita l'importanza dell'AILE, definendola «lo strumento principale nell'analisi territoriale del fabbisogno lavorativo»¹⁶⁰. Si sottolinea il bisogno di estenderne la portata a livello nazionale per rispondere alla necessità di una definizione dei flussi d'ingresso corretta, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo, favorendo l'incontro tra domanda e offerta di lavoro¹⁶¹.

Tuttavia, come viene evidenziato nel Documento, agli inizi del 2001 l'AILE non è ancora pienamente operativa e, pertanto, si auspica un'implementazione a livello nazionale. Inoltre, il progetto sperimentale con l'Albania si era basato completamente sulle necessità del mercato del lavoro e del sistema di qualifiche italiani, escludendo le istituzioni locali albanesi nel processo di creazione dell'Anagrafe. In aggiunta, l'AILE non era stata accompagnata da una formazione

158 *Ivi*, p. 20.

159 L. Einaudi, *Le politiche dell'immigrazione...*, cit., pp. 263-264.

160 Documento Programmatico 2001-2003, cit., p. 65.

161 *Ibidem*.

adeguata per i vari utenti e alla fine era divenuta una mera lista di potenziali migranti¹⁶². Infine, per poter accedere al meccanismo di ingresso per il rilascio del permesso per ricerca di lavoro (tramite meccanismo dello *sponsor*), era necessario che i potenziali migranti albanesi fossero iscritti all'Anagrafe. In altre parole, l'AILE era divenuta uno passaggio burocratico funzionale all'accesso per la ricerca di lavoro e quindi, una volta eliminate le quote con il meccanismo dello *sponsor*¹⁶³, venne a mancare la principale funzione di questa banca dati¹⁶⁴.

Nel 2001 il progetto viene congelato bruscamente (benché avesse richiesto fino a quel momento un investimento di 600 mila euro) e la guida passa improvvisamente al governo albanese che fino a quel momento ne era rimasto escluso e non adeguatamente formato. Nonostante i tentativi dell'OIM di sensibilizzare e coinvolgere le istituzioni italiane per la fornitura di un'assistenza tecnica e nella gestione della banca dati¹⁶⁵, il clima politico in Italia nei confronti dell'immigrazione è sostanzialmente cambiato in seguito alle elezioni politiche del 2001. Il progetto dell'AILE non riceve più l'attenzione delle istituzioni italiane¹⁶⁶ e viene così sostituito da un sistema differente e che si occuperà soltanto dei lavoratori stagionali.

162 J. Chaloff, *Albania and Italy Migration policies and their development relevance. A Survey of Innovative and "Development-Friendly" Practices in Albania and Italy*, CeSPI, Working Paper 51/2008, Roma, 2008, p. 22.

163 Tali quote sono state inserite soltanto nei decreti flussi per gli anni 2000 e 2001, dopodiché con la legge Bossi-Fini è stata eliminata la possibilità di ingresso nel territorio per la ricerca di lavoro.

164 *Ibidem*.

165 *Ibidem*.

166 *Ibidem*.

1.3 Le prime evidenze empiriche

La programmazione dei flussi evidenzia nella sua prima applicazione una serie di limiti e problematiche. Innanzitutto il documento programmatico triennale definiva in maniera molto generale i criteri, lasciando effettivamente ai decreti annuali la definizione effettiva degli ingressi da ammettere nel territorio¹⁶⁷. I tentativi di affinare i meccanismi di ingresso collegandoli con una stima del fabbisogno di manodopera del mercato erano un passo avanti per il sistema politico. Tuttavia, le stime frutto dell'indagine previsionale del sistema Excelsior-Unioncamere erano inadeguate poiché non tenevano conto della presenza consistente del lavoro sommerso, non fornivano una stima al netto dei rapporti di lavoro cessati ed escludevano settori importanti come quello agricolo e quello di cura, dove, come vedremo di seguito, la presenza immigrata incideva in maniera consistente.

L'inadeguatezza della programmazione dei flussi emerge inoltre dalla necessità di svolgere frequenti e sistematiche regolarizzazioni di stranieri irregolari già presenti sul territorio. Infatti, benché consistenti quote di ingresso rimanessero inutilizzate (era avvenuto nei decreti del '98 e '99¹⁶⁸ come negli anni precedenti¹⁶⁹), le frequenti regolarizzazioni sembravano essere l'unico modo efficace per assorbire la presenza straniera irregolare. All'inizio degli anni Novanta erano già

167 I criteri generali da rispettare nella quantificazione dei flussi indicati nel primo documento programmatico (1998-2000) erano i seguenti: a. un'adeguata valutazione dell'impatto sul mercato del lavoro dei ricongiungimenti familiari. In seguito alla stabilizzazione della presenza straniera ne seguiva la ricerca di lavoro da parte della seconda generazione presente in Italia; b. la valutazione della situazione interna del mercato del lavoro nazionale, in modo da inserire manodopera straniera nei settori insaturi; c. la valutazione delle opportunità in seguito alla stipula di accordi bilaterali con i paesi di origine e della cooperazione internazionale. Documento programmatico triennale 1998-2000, p.

168 *Documento programmatico per il triennio 2001-03, relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato*, p. 11

169 G. Sciortino, *Fortunes and miseries of Italian labour migration policy*, CeSPI, Documento 1/09, Januar 2009, pp. 4-5.

state attuate regolarizzazioni rispettivamente negli anni 1982, 1986, 1990, 1995 e 1998 e come si riporta nel documento programmatico triennale 1998-2000, la presenza irregolare nel 1998 viene stimata tra circa 200 mila e 300 mila unità¹⁷⁰.

In aggiunta vi è poi l'estrema lentezza della procedura amministrativa che provocava ritardi eccessivi anche rispetto al ciclo economico, ovvero ai bisogni del sistema produttivo. Dalla richiesta nominativa fino al rilascio del permesso di soggiorno i tempi burocratici per il rilascio del permesso rimanevano lunghi¹⁷¹.

Aldilà dei complessi aspetti sociali e politici collegati, e che vedremo successivamente, queste inadeguatezze si spiegano in parte con le caratteristiche della domanda di lavoro immigrato e del mercato del lavoro italiano. I datori di lavoro, non preoccupati ad assumere stranieri privi di documenti, erano sicuri del fatto che prima o poi una nuova regolarizzazione sarebbe arrivata. Pertanto, da un lato vi era il vantaggio di poter assumere una persona tramite conoscenza diretta sul territorio, che nell'arco di pochi anni poteva comunque regolarizzare attraverso i provvedimenti di sanatoria. Dall'altro lato vi era una procedura di ingresso che non prevedeva l'incontro tra domanda e offerta direttamente sul territorio e che poteva avere tempi molto lunghi e inadeguati rispetto al ciclo economico¹⁷².

In altre parole, le quote non venivano pienamente utilizzate, il sistema di ammissione sia per i bassi contingenti che per il meccanismo stesso era inefficace a soddisfare la domanda di lavoro immigrato e tutto ciò emergeva in maniera evidente di fronte alla necessità di regolarizzare la presenza immigrata irregolare.

Nel frattempo però, a partire dal '96 i flussi migratori avevano subito un consistente aumento per effetto contemporaneo di una serie di fattori sia

170 Documento programmatico triennale 1998-2000, cit., p. 27.

171 *Ivi*, p. 264.

172 G. Sciortino, *Fortunes and miseries of Italian labour migration policy...*, cit., pp. 5-13.

economici che sociali¹⁷³ e infatti, in seguito alla nuova crisi albanese e al conflitto in Kosovo, l'Italia si era trovata a gestire una pressione migratoria che proprio in quegli anni si faceva più critica¹⁷⁴.

Il clima politico e l'opinione pubblica stavano profondamente cambiando. Le crisi balcaniche e le sistematiche rilevazioni degli sbarchi non autorizzati, la maggiore presenza della tematica nei media (come anche il modo di raccontarla dei media stessi), la politicizzazione dell'immigrazione iniziata già negli anni Ottanta, insieme hanno contribuito a diffondere un senso di insicurezza e continua emergenza nell'opinione pubblica. Contemporaneamente i partiti di opposizione spostarono l'attenzione in maniera marcata sui contesti di devianza e criminalità, riferendosi sempre di più agli immigrati in quanto fonti di problemi di ordine pubblico¹⁷⁵.

In sintesi, paradossalmente agli inizi del 2000 da un lato vi è una fase economica che crea un clima favorevole per l'immigrazione lavorativa e la presenza immigrata si consolida nel tessuto economico-sociale. Dall'altro lato il clima politico diviene sempre più polarizzato e l'opinione pubblica sempre più diffidente nei confronti della presenza lavorativa straniera.

173 L. Einaudi, *Le politiche dell'immigrazione...*, cit., pp. 264-265.

174 In seguito alla seconda crisi albanese del '97, il governo italiano assunse la guida della missione umanitaria europea con mandato dell'Onu al fine di stabilizzare il paese. Con l'approvazione del decreto-flussi vennero applicate immediatamente le quote privilegiate in cambio di collaborazione, nonostante la Turco-Napolitano fosse ancora in fase di approvazione, e nel novembre dello stesso anno venne firmato un accordo di riammissione con il quale l'Albania accettava di riprendere i clandestini partiti o transitati per entrare in Italia. Nel '99, in seguito all'intervento militare della Nato in Kosovo contro la Repubblica federale Jugoslava, arrivarono in Italia oltre 30 mila kosovari, albanesi, serbi e montenegrini per i quali il governo italiano applicò le norme sulla protezione temporanea. L. Einaudi, *Le politiche dell'immigrazione...*, cit., pp. 228-240.

175 A. Colombo, G. Sciortino, *Gli immigrati in Italia*, cit., pp. 102-113.

Capitolo 2

Le politiche di gestione dei flussi dopo la legge Bossi-Fini. Novità e discontinuità.

2.1 Le novità introdotte dalla legge Bossi-Fini

Durante l'avvento al potere nel 2001, la coalizione di governo di centrodestra “utilizza” ampiamente il tema dell'immigrazione, ricevendo consensi grazie a una linea politica rigida e intransigente nei confronti dei flussi irregolari e clandestini¹⁷⁶. Inoltre, come riportano Colombo e Sciortino

Per tutta la legislatura precedente, le opposizioni di centro-destra hanno attaccato i governi accusandoli di essere inefficaci nella repressione dell'immigrazione irregolare. A livello locale, i partiti di centro-destra hanno alimentato uno stato di tensione costante sostenendo e promuovendo le mobilitazioni dei residenti locali sui temi del degrado e dell'insicurezza¹⁷⁷.

Agli inizi del 2000, con la creazione della Casa delle libertà avviene l'alleanza con la Lega Nord e l'immigrazione diventa un tema centrale in occasione della campagna elettorale per le regionali dell'aprile del 2000¹⁷⁸. Durante la campagna elettorale, le proposte del centro-destra si rivelano contrarie all'immigrazione clandestina, e in generale, all'insediamento degli stranieri sul territorio nazionale.

A partire da quel momento,

L'esito molto favorevole delle regionali mostra tuttavia a FI [Forza Italia] e alla Lega come l'immigrazione possa essere un tema cruciale sia per raccogliere nuovi consensi, sia per dividere la coalizione avversaria. A partire dalle regionali, le opposizioni useranno sistematicamente l'immigrazione – associata alla criminalità e al degrado urbano – contro il

176 A. Colombo, G. Sciortino, *La legge Bossi-Fini: estremismi gridati, moderazioni implicite e frutti avvelenati* in “Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni” Jean Blondel e Paolo Segatti (a cura di), Istituto Carlo Cattaneo, Il Mulino, 2003, pp. 201-210.

177 *Ivi*, p. 201.

178 Le elezioni regionali del 16 aprile interessavano tutte le 15 regioni a Statuto ordinario.

centro-sinistra¹⁷⁹.

La nuova legge (n. 189 approvata il 30 luglio 2001), ovvero la cosiddetta Bossi-Fini, benché abbia preservato la struttura complessiva della legge Turco-Napolitano, ad ogni modo, ha modificato sensibilmente il Testo Unico per quanto riguarda la disciplina degli ingressi, le condizioni di soggiorno e le espulsioni¹⁸⁰.

Con il nuovo orientamento politico si afferma una nuova concezione in materia d'immigrazione da lavoro, espressione di una visione funzionalista dell'immigrazione. Viene instaurato un legame stringente tra l'ingresso del lavoratore straniero e la disponibilità sul territorio a svolgere un'attività lavorativa. In altre parole, il soggiorno viene direttamente subordinato alla presenza di un contratto di lavoro, che deve aver luogo prima dell'arrivo del lavoratore migrante sul territorio¹⁸¹.

In linea con questo nuovo atteggiamento vengono apportate una serie di modifiche al Testo Unico, i contingenti vengono definiti in maniera restrittiva, privilegiando il lavoro stagionale (ritenuto di più facile gestione¹⁸²) a discapito degli ingressi per lavoro di lungo periodo, e vengono aumentati gli oneri a carico del datore di lavoro che intende ricorrere a lavoratori stranieri.

Vediamo, nel dettaglio le modifiche in materia di regolazione degli ingressi.

Innanzitutto, il sistema basato sui documenti triennali e i decreti flussi annuali viene reso più flessibile: si prevede la possibilità di emanare più decreti nel corso dell'anno qualora si presenti la necessità, inoltre, in caso di mancata pubblicazione del decreto ordinario annuale di programmazione, non ha luogo l'automatica

179 A. Colombo, G. Sciortino, *La legge Bossi-Fini...cit.*, p. 203.

180 T. Caponio, *Il quadro normativo e le politiche sociali...*, cit., pp. 30-37.

181 E. Salis, *Labour migration governance...*, cit., pp. 7, 11.

182 G. Sciortino, *Fortunes and miseries of italian labour migration policy...*, cit., p. 8.

programmazione transitoria nel rispetto del tetto numerico dell'anno precedente, diversamente, viene attribuita al Presidente del Consiglio dei Ministri la possibilità stessa di emanazione di tale decreto¹⁸³, aumentando sensibilmente la discrezionalità dell'esecutivo¹⁸⁴.

Un aspetto che rappresenta una forte discontinuità rispetto alla Turco-Napolitano, consiste nell'eliminazione della possibilità d'ingresso per la ricerca di lavoro mediante il meccanismo dello *sponsor*. Come abbiamo visto, il centro-destra si era già dimostrato contrario all'introduzione delle quote che permettevano l'ingresso senza la presenza di un'effettiva richiesta di lavoro. Pertanto, nonostante la brevità d'attuazione di tali quote, la possibilità d'ingresso per la ricerca di lavoro viene eliminata e sostituita parzialmente con l'introduzione del cosiddetto titolo di prelazione. Questo nuovo istituto consiste nell'offrire un canale d'ingresso preferenziale in Italia a quei lavoratori che hanno partecipato, nei paesi di origine, a programmi di formazione professionale approvati dal Ministero del lavoro e dell'Istruzione su proposta delle regioni e delle province autonome. I lavoratori, in seguito a tali corsi, vengono inseriti in apposite liste del Ministero del lavoro e godono, entro certi limiti, di precedenza in caso di chiamata numerica. In realtà, come vedremo di seguito, questo strumento è stato utilizzato, finora, in misura piuttosto limitata, in parte, come vedremo, a causa della struttura della domanda di lavoro immigrato nel mercato del lavoro italiano¹⁸⁵.

Per quanto concerne la gestione dell'accesso e della permanenza sul territorio, la legge ha cercato di favorire una semplificazione, seppur parziale, delle procedure

183 Sempre nel rispetto dei limiti delle quote stabilite per l'anno precedente come specificato all'art. 3, comma 4 del Testo Unico.

184 A. Tursi, *La nuova disciplina dell'immigrazione per lavoro: una ricognizione critica*, in "Immigrazione e lavoro", A. Tursi (a cura di), Torino, GiappichelliEditore, 2005, pp. 11-12.

185 G. Sciortino, *Fortunes and miseries...*, cit., p. 13.

amministrative. Con l'art. 22 è stato istituito presso le Prefetture lo Sportello Unico per l'Immigrazione (SUI), al quale viene attribuita la competenza di seguire l'intera procedura per l'assunzione di lavoratori stranieri subordinati stagionali e anche quella per il rilascio del permesso per ricongiungimento familiare¹⁸⁶. In realtà, gli sportelli unici per l'immigrazione si sono effettivamente avviati solo nel 2005-06, entrando in funzione a pieno solo con il decreto-flussi del 2006¹⁸⁷.

La legge Bossi-Fini, inoltre, definisce, sempre in senso restrittivo, i termini per la permanenza regolare sul territorio, riducendo in generale la durata dei permessi di soggiorno: i diversi permessi di soggiorno possono essere rinnovati solo per un periodo di pari durata del permesso precedente, e non più del doppio, e in generale non possono superare mai la durata del contratto di lavoro (e comunque i due anni nel caso di assunzione a tempo indeterminato); vengono inoltre, anticipati i tempi per la richiesta di rinnovo che da 30 giorni dalla scadenza vengono portati a 60 giorni nei casi di contratti di lavoro a tempo determinato e a 90 giorni per i contratti a tempo indeterminato. Nel caso di perdita del lavoro, la Bossi-Fini ha inoltre ridotto a 6 mesi (la Turco-Napolitano consentiva un anno) il tempo a disposizione per cercare una nuova occupazione. La durata di soli 6 mesi per poter trovare un nuovo impiego è rimasta valida per ben dieci anni e solo nel 2012 è stata riportata a un anno attraverso la cosiddetta Riforma Fornero del giugno 2012, che ha introdotto una serie di novità normative volte ad allentare il rigido legame tra soggiorno regolare e contratto di lavoro¹⁸⁸.

Come abbiamo visto, con l'eliminazione dello *sponsor*, la visione della nuova

186 T. Caponio, *Il quadro normativo e le politiche locali...*, cit., p. 32.

187 L. Einaudi, *Le politiche dell'immigrazione...*, cit., p. 314.

188 Una chiara sintesi in merito è reperibile al seguente link <http://www.meltingpot.org/Il-permesso-di-soggiorno-per-attesa-occupazione.html#.UIU0YRBWLcw>. Consultato il 04/10/2013.

coalizione di centro-destra emersa è quella di subordinare l'ammissione per motivi di lavoro all'esistenza di un'offerta di occupazione, prima dell'ingresso sul territorio. A rinforzo di questa visione, inoltre, viene istituito il cosiddetto “contratto di soggiorno”. Alla richiesta di autorizzazione al lavoro, infatti, il datore deve allegare il contratto di soggiorno con il quale s'impegna a fornire un alloggio idoneo al lavoratore e a pagare i costi di un eventuale ritorno nel paese di origine, nel caso di interruzione del rapporto di lavoro. La necessità della sua stipula vi era sia per la prima assunzione, che per i rapporti di lavoro successivi, e ciò al fine di ottenere il rinnovo del permesso di soggiorno¹⁸⁹. Dal punto di vista pratico, il datore di lavoro doveva inviare allo sportello unico tramite raccomandata a/r, il cosiddetto “modello Q” compilato e firmato anche dal lavoratore per ogni contratto stipulato con il lavoratore extracomunitario. L'invio del modello Q è una procedura che è stata abolita solo nel novembre 2011, mediante circolare del Ministero dell'Interno, divenuta legge con il Decreto legge del 9 febbraio 2012 (cosiddetto decreto-semplificazioni). A oggi il datore di lavoro che vuole assumere un cittadino extracomunitario deve sempre garantire per le spese di rimpatrio e per un'idonea sistemazione alloggiativa, tuttavia questi doveri vengono già automaticamente inseriti nelle cosiddette Comunicazioni Obbligatorie (CO) tramite il cosiddetto modello Unificato Lav¹⁹⁰.

Non bisogna dimenticare che, oltre all'invio del contratto di soggiorno, il datore di lavoro era obbligato a comunicare al SUI qualsiasi variazione del rapporto di lavoro intervenuta con lo straniero. Nel caso di mancata comunicazione il datore

189 L. Zanfrini, *Immigrati e mercato del lavoro in Italia*, sintesi XVIII rapporto nazionale Fondazione Ismu reperibile sul sito ufficiale della Fondazione ISMU www.ismu.org. Consultato il 04/10/2013.

190 Per ulteriori informazioni si veda <http://www.co.lavoro.gov.it/>

andava incontro a una sanzione pecuniaria da 250 a 2.500 Euro. Anche questa norma ha subito modifiche in termini di semplificazione amministrativa solo nel 2012¹⁹¹.

Per quanto riguarda le categorie professionali non soggette ai limiti delle quote, i cosiddetti “fuori quota”, la Bossi-Fini ha inserito in tale lista anche gli infermieri professionali assunti presso strutture pubbliche o private, data la mancanza di queste figure nel mercato del lavoro italiano¹⁹².

Viene reintrodotta la regola di verificare l'indisponibilità di lavoratori italiani o comunitari: secondo tale regola l'autorizzazione al lavoro del lavoratore extracomunitario può essere rilasciata solo dopo aver verificato l'indisponibilità allo svolgimento della stessa mansione da parte di un lavoratore nazionale o comunitario. La priorità nell'occupazione della manodopera locale era già un principio cardine della politica comunitaria in materia di immigrazione in seguito al Consiglio di Tampere del 1999, ad ogni modo, la sua reintroduzione in concomitanza con il sistema della programmazione delle quote, ha aumentato la rigidità e i tempi di reclutamento dall'estero, soprattutto alla luce del fatto che il datore di lavoro può insistere e ottenere comunque la chiamata del lavoratore indicato, nonostante l'eventuale disponibilità di lavoratori comunitari¹⁹³. Come vedremo, l'aumento di rigidità e l'allungamento dei tempi per l'ottenimento dell'autorizzazione al lavoro richiesta dal datore di lavoro renderà meno attraente

191 Anche l'invio tramite raccomandata a/r al SUI di qualsiasi variazione nel rapporto di lavoro con lo straniero è rimasto un obbligo per qualsiasi datore di lavoro fino al 2012 quando con il D.lgs n. 109/2012 è stato abolito quest'obbligo. Il datore di lavoro non deve più effettuare la doppia comunicazione (ovvero tramite CO e al SUI) ed effettua solo le comunicazioni obbligatorie (come per le assunzioni di italiani e comunitari). Un'esauriente sintesi delle novità pratiche nella gestione amministrativa dei lavoratori extracomunitari è consultabile sul sito ufficiale dell'associazione dei consulenti del lavoro, <http://www.anclsu.com/ajax/rassegnastampa.php?id=15324>. Consultato il 4/10/2013.

192 Quest'aspetto verrà affrontato nel paragrafo 2.2.5.

193 F. Santini, *op. cit.*, pp. 217-220.

l'utilizzo dei canali di ingresso regolari a favore di quelli irregolari¹⁹⁴.

La legge Bossi-Fini ha subito attirato su di sé una serie di critiche. La precarizzazione del soggiorno riduceva il potere contrattuale del lavoratore migrante che doveva sottoporsi a rinnovi più frequenti e con requisiti più stringenti¹⁹⁵. Vi era poi l'ampliamento degli oneri a carico del datore di lavoro, il quale doveva garantire non solo l'esistenza di un contratto di lavoro, ma anche un alloggio e il pagamento delle spese di viaggio per un eventuale ritorno; venivano ridotte le quote per lavoro di lungo periodo in favore del lavoro stagionale, poiché ritenuto di più facile gestione; venivano ridotte drasticamente le quote privilegiate, mettendo in crisi quel meccanismo di collaborazione instaurato negli anni precedenti con gli stati di origine e di transito dei flussi. Tutte queste erano e continuano ad essere alcune delle critiche rivolte alla legge Bossi-Fini, con la quale il governo aveva ridotto sostanzialmente il ruolo delle politiche attive degli ingressi a favore del solo lavoro stagionale e, come vedremo, di un sistema efficace solo *ex post* come quello delle sanatorie.

Tuttavia, a oltre dieci anni dalla sua approvazione, l'attuazione della legge e le politiche d'ingresso hanno subito consistenti modifiche, in termini di quote stabilite e di meccanismi d'ingresso nel territorio e questi aspetti verranno affrontati nei prossimi paragrafi.

194 A. Colombo, G. Sciortino, *La legge Bossi-Fini: estremismi gridati...*, cit., p. 212.

195 *Ivi*, p. 206.

2.2 L'evoluzione della programmazione dei flussi

2.2.1 Il ricorso alle regolarizzazioni

- La «grande regolarizzazione» del 2002

Nonostante il governo di centrodestra abbia dimostrato posizioni apertamente rigide e contrarie nei confronti della presenza straniera illegale, ha dovuto cedere alle pressioni interne alla coalizione e alle pressioni degli industriali e dell'associazionismo che, oltre la predisposizione di una regolarizzazione, hanno ottenuto che quest'ultima venisse estesa a tutte le categorie di lavoratori subordinati, e non solo alle lavoratrici del settore domestico come le colf e le badanti.

L'Italia aveva già fatto ricorso allo strumento della sanatoria negli anni passati¹⁹⁶, tuttavia

[la regolarizzazione del 2002] consente di mettere in luce le diverse valenze che un tale provvedimento di norma assume, in quanto si rivela, allo stesso tempo, uno strumento di emersione dall'irregolarità, ma anche un fattore di attrazione di nuovi flussi, e altresì un sostituto funzionale di una politica delle quote non funzionante o poco utilizzata. Inoltre la lettura dei suoi esiti permette di evidenziare le trasformazioni in atto nel nostro paese, per quanto riguarda l'incontro tra domanda e offerta di lavoro immigrato e la presunta «funzionalità» di quest'ultimo al sistema produttivo e sociale del nostro paese¹⁹⁷.

Dal punto di vista dell'adesione, il provvedimento registra un notevole successo,

196 A partire dalla sanatoria amministrativa del ministero del lavoro nel 1982 che regolarizzò 12 mila stranieri, successivamente vi sono state le seguenti regolarizzazioni con le rispettive domande accolte: nel 1986 105 mila, nel 1990 oltre 217 mila, nel 1995 circa 245 mila e nel 1998 217 mila. M. Barbagli, A. Colombo, G. Sciortino (a cura di), *I sommersi e i sanati. Le regolarizzazioni degli immigrati in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2004, p. 7.

197 E. Zucchetti, *Caratteristiche essenziali e questioni aperte della «grande regolarizzazione» in Italia*, in "I sommersi e i sanati. Le regolarizzazioni degli immigrati in Italia" M. Barbagli, A. Colombo, G. Sciortino (a cura di), Bologna, Il Mulino, 2004, p. 73.

con oltre 700 mila domande presentate, il 90% delle quali accolte¹⁹⁸. L'elevato numero di domande viene legato al forte fabbisogno di manodopera espresso dalle imprese (e dalle famiglie per le attività domestiche e di cura), e alla paura generata dal potenziale inasprimento delle norme annunciato, nonché alla forza di attrazione dello strumento di emersione in generale. A maggior ragione in questo caso che, dal punto di vista della documentazione, si presentava come la meno esigente¹⁹⁹. Per quanto riguarda la composizione delle nazionalità, dalla regolarizzazione del 2002 emergono cambiamenti evidenti nella presenza straniera in Italia. Certo, come sottolinea Eugenio Zucchetti «l'immigrazione regolarizzata è sostanzialmente di tipo economico e sociale; non si tratta di flussi risalenti a cause di richiesta di asilo o rifugio politico [e ricongiungimento familiare]»²⁰⁰, tuttavia dalla «grande regolarizzazione» emergono importanti novità.

In merito alla composizione si tratta di una regolarizzazione europea, ovvero di immigrati provenienti dall'Europa dell'Est e in particolare, in ordine di grandezza, dalla Romania, Ucraina e Albania. Nel 2002, infatti, l'incremento sostanziale dei flussi in Italia è dovuto dall'aumento dei paesi dell'Est che hanno inciso quasi per il 60% nella regolarizzazione e hanno raddoppiato la loro presenza, rappresentando circa un terzo della popolazione immigrata. Ad ogni modo, rimane consistente la presenza delle tradizionali aree di provenienza come l'Africa (del

198 Si trattava di un numero di regolarizzazioni mai registrato in Europa occidentale fino a quel momento, pertanto i 634.728 regolarizzati rappresentavano quasi la somma degli stranieri regolarizzati in Italia con le sanatorie precedenti. *Ivi*, p.8.

199 Nel caso della regolarizzazione del 2002 solo i datori di lavoro avevano un ruolo attivo nella procedura. Il datore di lavoro doveva dichiarare di aver impiegato in nero per i tre mesi precedenti al 10 settembre 2002 un certo lavoratore straniero, del quale dichiarava inoltre gli estremi identificativi. Per questo motivo piuttosto che una regolarizzazione degli stranieri non autorizzati, è stato definito «un condono dei datori di lavoro». F. Ciafaloni, *I meccanismi dell'emersione*, in "I sommersi e i sanati. Le regolarizzazioni degli immigrati in Italia", M. Barbagli, A. Colombo, G. Sciortino (a cura di), p. 189.

200 E. Zucchetti, *op. cit.*, p. 74.

nord in particolare). Infatti, in seguito alla regolarizzazione, i gruppi maggiormente presenti in Italia provengono, sempre in ordine di grandezza, da Romania, Marocco e Albania²⁰¹.

Tabella III. Le regolarizzazioni 1990-2002.

Aree geografiche	Legge 39/90			DI 489/95			Dpcm 1998			Legge 189/02 e 222/02		
	MF	% F	%	MF	% F	%	MF	% F	%	MF	% F	%
Europa centro-orientale (Albania, Moldavia, Polonia, Romania, Ucraina)	27.699	41,5	12,7	63.128	31,9	25,8	81.672	29,8	37,6	383.107	56,9	59,2
Africa (Marocco, Senegal, Tunisia)	127.027	15,2	58,4	96.926	17,8	39,6	72.012	17,4	33,2	108.540	14,3	16,8
Asia (Bangladesh, Cina, Filippine, India, Pakistan, Sri Lanka)	46.973	33,2	21,6	61.349	36,4	25,1	47.768	27,7	22,0	87.949	25,3	13,6
America (Ecuador, Perù)	15.501	64,2	7,1	23.021	69,5	9,4	15.597	68,5	7,2	67.143	64,6	10,4
Totale regolarizzazioni	217.626	26,0	100,0	244.492	31,0	100,0	217.124	28,0	100,0	646.829	46,2	100,0

Fonte: L. Einaudi, *Le politiche dell'immigrazione...*, cit., p. 369.

Note: MF maschi e femmine, %F percentuale presenza femminile.

Si evidenzia, inoltre un riequilibrio di genere con una consistente presenza femminile, frutto di una serie di cambiamenti tra i quali, l'incremento di flussi a larga prevalenza femminile (Ucraina, Moldavia, Polonia, Ecuador) che vanno a inserirsi all'interno del lavoro domestico e di cura, l'aumento delle donne in alcune nazionalità finora tendenzialmente maschili (Marocco, Albania), e la consistente e crescente presenza di flussi con una presenza tendenzialmente paritaria tra maschi e femmine (come la Romania)²⁰².

[II] largo utilizzo [del lavoro domestico e di assistenza] rappresenta l'indicatore di una

201 Ivi, pp. 74-78.

202 E. Zucchetti, *op. cit.*, p. 77.

domanda proveniente dalla famiglia italiana – in profonda trasformazione e riorganizzazione nei propri ruoli interni, ormai sotto tensione e incapace di far fronte da sé sola ai compiti di cura e di assistenza – e correlativamente di una carenza e inadeguatezza dei servizi *welfare*²⁰³.

Diversamente, la presenza maschile presenta una maggiore dispersione tra le nazionalità con le componenti nordafricana e asiatica che mantengono una certa rilevanza (vedi sopra tabella III).

- I provvedimenti successivi di regolarizzazione

La sanatoria successiva, quella per le badanti e le colf del 2009, la cosiddetta Sanatoria Tremonti, diversamente da quella del 2002, si rivela un fallimento in termini di capacità di assorbire e regolarizzare la presenza irregolare²⁰⁴. Con solo circa 294 mila domande inviate, i numeri previsti si sono dimostrati ampiamente al di sotto delle aspettative dei promotori. Tra le ragioni che hanno contribuito vi era l'elevata selettività, infatti la sanatoria si rivolgeva a una sola categoria specifica di lavoratori (colf e badanti), inoltre, le condizioni per l'emersione erano estremamente restrittive²⁰⁵. Ai vincoli della regolarizzazione stessa si può affiancare l'allargamento dell'Unione Europea che ha nettamente ridimensionato la parte dei lavoratori del settore domestico e di cura che necessitano di un permesso di soggiorno²⁰⁶.

Nell'analisi di Asher Colombo²⁰⁷ si trovano, inoltre, due ulteriori ipotesi alla base

203 *Ibidem.*

204 A. Colombo, *La sanatoria per le badanti e le colf del 2009: fallimento o esaurimento di un modello?*, Fieri, 25 novembre 2009, pp. 6.

205 Il provvedimento prevedeva il rispetto di molti vincoli quali i requisiti di reddito, il contributo forfettario, i vincoli contributivi e il numero minimo di ore d'impiego. Tali requisiti vengono ben analizzati nel saggio di Asher Colombo, *op. cit.*, reperibile sul sito del Forum Internazionale ed Europeo di ricerche sull'Immigrazione (FIERI) al link <http://fieri.it/2009/11/25/la-sanatoria-per-le-badanti-e-le-colf-del-2009-fallimento-o-esaurimento-di-un-modello/> Consultato il 10/10/2013.

206 Questo aspetto verrà approfondito nel paragrafo 2.2.2.

207 *Ibidem.*

dell'esito della sanatoria. La prima è che l'Italia, dal punto di vista storico, stia vivendo una transizione da sistemi migratori prevalentemente temporanei a sistemi migratori con aspirazioni di insediamento e in alcuni casi perfino di naturalizzazione. Quest'evoluzione comporta una riduzione della disponibilità a svolgere servizi domestici di questo tipo rispetto, ad esempio, alle pioniere dei flussi precedenti. La seconda ipotesi è che l'Italia non «stia sperimentando una fase particolarmente dinamica sotto il profilo degli ingressi»²⁰⁸ e ciò perché, benché la presenza sia certamente in crescita, non avviene comunque rapidamente come in precedenza e rispetto ad altri paesi²⁰⁹.

Tuttavia, in linea con la sanatoria del 2009, le regolarizzazioni successive non sono state di massa e hanno mirato a regolarizzare specifiche categorie in linea, inoltre, con i principi già espressi dall'Unione Europea²¹⁰.

La sanatoria del 2012, prevista nel D.lgs. 109/2012, svoltasi dal 15 settembre al 15 ottobre 2012, è stata un successo dal punto di vista dell'adesione, nonostante l'intreccio di molteplici requisiti, e ha raggiunto oltre 134 mila domande presentate da famiglie e imprese²¹¹. I presupposti fondamentali per vedersi accolta la domanda erano i seguenti: il datore di lavoro doveva occupare irregolarmente il lavoratore straniero da almeno tre mesi; quest'ultimo doveva continuare ad occupare il lavoratore da regolarizzare alla data di presentazione della dichiarazione; il lavoratore da regolarizzare doveva essere presente in Italia, ininterrottamente, almeno dal 31 dicembre 2011. In aggiunta, era necessario prima

208 *Ibidem.*

209 *Ibidem.*

210 T. Caponio (a cura di), *Dall'ammissione all'inclusione: verso un approccio integrato?*, FIERI, Roma settembre 2013, p. 8.

211 Dati reperibili sul sito del Ministero dell'Interno al link http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/24/2012_10_17_Emersione_2012_-_Report_conclusivo.pdf. Consultato il 04/10/2013.

di tutto il pagamento da parte del datore di lavoro di un contributo *una tantum* di 1.000 Euro per lavoratore impiegato e il versamento dei contributi relativi al rapporto di lavoro sanato per un minimo di sei mesi. Dal lato dei datori di lavoro, inoltre, erano ammessi sia italiani che comunitari ed extracomunitari in possesso di carta di soggiorno (privi di condanna negli ultimi 5 anni) che soddisfacessero una serie di requisiti reddituali e venivano ipotizzati due ipotesi del tipo di rapporto da regolarizzare, quello subordinato in generale e quello domestico²¹².

La complessità dei requisiti ha portato a una sostanziale difficoltà e lentezza nell'esame delle oltre 134 mila domande. In una nota dell'Unione Italiana del Lavoro (UIL) dell'aprile del 2013 è emerso che ben un terzo delle sole 37 mila domande esaminate erano state rigettate e che nel 90% dei casi ciò era dovuto dall'impossibilità da parte del lavoratore di poter dimostrare efficacemente la propria presenza al 31 dicembre 2011²¹³. Quest'aspetto, pertanto, ha portato nuovamente nel dibattito la difficoltà oggettiva per lo straniero di poter attestare la presenza sul territorio con prove documentali dal momento che si trova in uno stato di irregolarità²¹⁴.

Alla luce di questa mole di domande risultate inadeguate secondo i requisiti della sanatoria 2012, è stato indetto con il decreto legislativo 76/2013 (cosiddetto Decreto Lavoro, convertito nella legge 99/2013) un nuovo procedimento di emersione con lo scopo di reintegrare le domande inviate e rimaste escluse nella sanatoria dell'anno precedente²¹⁵. Dunque, nel caso di respingimento della

212 Una chiara sintesi dei requisiti è consultabile nell'articolo online di Daniele Cirioli in "Avvenire", 9 settembre 2013, <http://www.avvenire.it/Lavoro/Rubrica/Pagine/sanatoria-stranieri.aspx> Consultato il 04/10/2013.

213 Uil, *Focus Immigrazione*, Newsletter n. 15 del 23 aprile 2013, pp. 2-9, consultabile al seguente link <http://www.uil.it/immigrazione/Focus15-2013.pdf>

214 *Ibidem*.

215 Nonostante a oggi non vi siano ancora dati certi sulle domande rigettate.

domanda, si è data un'altra possibilità al datore di lavoro e al lavoratore irregolare, (a seconda che le mancanze nella domanda fossero appunto del datore di lavoro o del lavoratore) di accedere alla regolarizzazione, secondo specifiche procedure definite dal Ministero dell'Interno²¹⁶ che hanno previsto, tra le possibilità, il rilascio di un permesso di soggiorno per attesa di occupazione.

In generale, «sul piano delle politiche di ammissione l'opzione regolarizzazione appare tutt'altro che superata»²¹⁷ e come vedremo in seguito il continuo ricorso a questo strumento è un aspetto importante e peculiare nella politica migratoria italiana.

2.2.2 L'impatto dell'allargamento dell'Unione Europea

Nella prima fase di applicazione della legge Bossi-Fini il governo ha mostrato un atteggiamento di forte contenimento dei flussi, favorendo gli ingressi stagionali a discapito degli ingressi per lavoro subordinato e delle quote privilegiate. In linea con questa visione, negli anni 2001-2003, le quote di ingressi per lavoro stagionale hanno inciso in maniera sempre maggiore, superando l'80% del totale degli ingressi nel 2003 e lasciando le quote per lavoro subordinato ben al di sotto della domanda di lavoro espressa dai datori di lavoro²¹⁸. Inoltre, come espressione di un approccio unilaterale nel contrasto dell'immigrazione irregolare, negli stessi anni vengono ridotte drasticamente le quote privilegiate garantite ai paesi che collaborano al contrasto dell'immigrazione²¹⁹, in forte discontinuità con la politica

216 Circolare congiunta del Ministero dell'Interno e del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, n. 4096 del 10 Luglio 2013, reperibile sul sito del Ministero dell'interno al seguente link http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/26/2013_07_11_circolare_congiunta_10_luglio_2013_chiarimenti_procedura_emersione.pdf

217 T. Caponio, Italia: una transizione incompiuta?, in "Dall'ammissione all'inclusione: verso un approccio integrato?", T. Caponio (a cura di), FIERI, settembre 2013, p.54

218 E. Salis, *Labour migration governance...*, cit., p. 8.

219 G. Sciortino, *Fortunes and miseries...*, cit., p. 8.

svolta in precedenza fin dall'approvazione della Turco-Napolitano.

Tuttavia, a partire dal 2004, si assiste a un cambiamento sostanziale del governo di centro-destra nella programmazione dei flussi.

Come riporta Luca Einaudi,

Il governo aveva effettuato una svolta tanto importante quanto silenziosa, che aveva aumentato fortemente i flussi migratori e faceva dell'Italia il paese più aperto in Europa all'immigrazione lavorativa. Come era stato possibile che un governo di centrodestra inizialmente così sfavorevole all'immigrazione avesse avviato una tale svolta senza un dibattito politico?²²⁰

In effetti, già a partire dal 2004 le quote di ingressi per lavoro subordinato stabile vengono aumentate in maniera consistente rispetto all'anno precedente. Gli ingressi complessivamente autorizzati e l'incidenza delle quote privilegiate subiscono un significativo aumento (vedi tabella IV), mentre, quelli per lavoro non stagionale raggiungono quote oltre i 100 mila a partire dal 2005, anno in cui, in previsione delle quote dedicate ai nuovi paesi dell'Unione che ancora non avevano libero accesso al mercato del lavoro, il tetto massimo degli ingressi viene praticamente raddoppiato rispetto all'anno precedente (vedi tabella IV). Successivamente, con l'elaborazione dei decreti flussi per il 2006, si hanno i cambiamenti più evidenti. Nel 2005, infatti, grazie alla pubblicazione del regolamento di attuazione della legge Bossi-Fini, viene finalmente definito un decreto-flussi non transitorio, permettendo così di poter incrementare le quote senza doversi attenere al decreto precedente. Infatti, in seguito alle pressioni provenienti dal mondo dell'associazionismo e dai sindacati, come anche da Confindustria e dalle Regioni²²¹, il governo aumenta in maniera consistente sia le

220 L. Einaudi, *Le politiche dell'immigrazione in Italia...*, cit., p. 377.

221 Ministero dell'Interno, *Relazione del Gruppo tecnico di lavoro di cui all'art 2 bis del TU sull'immigrazione, riguardante la programmazione dei flussi di lavoratori extracomunitari per*

quote per gli extracomunitari che quelle per i nuovi comunitari, sulla base dei dati riguardanti il fabbisogno²²². Con il decreto-flussi per il 2006 il governo autorizza, nel complesso, l'ingresso di oltre 170 mila unità e tra l'altro, per la prima volta, vengono riservate delle quote secondo un criterio occupazionale, favorendo il lavoro domestico e di cura, in risposta alle richieste delle famiglie. Le quote privilegiate vengono stabilite a 38 mila ingressi complessivi con lo scopo di rafforzare nuovamente la cooperazione bilaterale con i paesi di origine e anche la formazione all'estero dei lavoratori migranti²²³.

l'anno 2006, Roma, 6 ottobre 2005, archivio Briguglio. Reperibile al seguente link

<http://www.stranieriinitalia.it/briguglio/immigrazione-e-asilo/>

222 A partire dal decreto-flussi per l'anno 2006 il meccanismo d'invio della domanda subisce consistenti modifiche che permettono di ottenere un censimento delle domande totali. Ad ogni modo, gli aspetti burocratico-amministrativi verranno approfonditi in seguito nel paragrafo 2.4.3.

223 Dpcm del 15 febbraio 2006, *Programmazione dei flussi d'ingresso dei lavoratori extracomunitari nel territorio dello Stato, per l'anno 2006*.

Tabella IV. Contingenti dei lavoratori stranieri definiti dai decreti di programmazione (valori assoluti).

	Lavoratori subordinati	Lavoratori stagionali	Lavoratori autonomi	Quote privilegiate	Categorie specifiche*	Ricerca lavoro	Totale
1995	15.000	10.000	-	-	-	-	25.000
1996	10.000	13.000	-	-	-	-	23.000
1997	20.000	-	-	-	-	20.000	-
1998	54.500	-	3.500	6.000	-	-	58.000
1999	54.500	-	3.500	6.000	-	-	58.000
2000	66.000	2.000	18.000	-	-	15.000	83.000
2001	27.000	39.400	2.000	15.000	5.000	15.000	89.400
2002	14.000	60.000	3.000	63.600	2.500	-	79.500
2003	9.700	68.500	-	72.300	1.300	-	79.500
2004	46.500	66.000	-	106.400	3.000	-	115.000
2005**	115.500	45.000	-	145.500	18.500	-	179.000
2006***	558.500	80.000	-	288.500	51.500	-	690.000
2007	167.000	80.000	3.000	127.100	112.900	-	252.000
2008	150.000	80.000	-	44.600	105.400	-	230.000
2009	-	80.000	-	-	-	-	80.000
2010	-	80.000	4.000^	36.000^	-	-	120.000
2011	98.080	60.000	-	68.080	30.000	-	158.080
2012	-	35.000	-	-	4000	-	39.000
2013	-	30.000	-	-	-	-	30.000

Fonte: Rielaborazione su dati Fondazione Ismu 2012 e Ministero del Lavoro 2012-2013.

Note:

* L'assegnazione di quote a categorie specifiche ha riguardato, di volta in volta, infermieri professionali, esperti delle tecnologie informatiche, dirigenti, collaboratori domestici e assistenti agli anziani; a volte tali quote si riferiscono a professioni da esercitare in forma autonoma.

** Le quote privilegiate comprendono quelle assegnate ai nuovi paesi dell'Unione europea.

*** Le quote per lavoro subordinato possono essere utilizzate anche per lavoro di carattere stagionale e comprendono le 350mila domande già presentate ai sensi del Dpcm del 15 febbraio 2006 e rimaste inaccolte.

Successivamente, sempre nel 2006, in seguito al cambio di maggioranza politica, il governo Prodi decide di integrare la quota aggiungendo altri 350 mila lavoratori, rivolgendosi a coloro che erano rimasti esclusi dal decreto precedente²²⁴ e, infine, aggiunge un'ulteriore quota di 30 mila stagionali²²⁵,

224 Dpcm del 25 ottobre 2006, *Programmazione aggiuntiva dei flussi di ingresso di lavoratori extracomunitari non stagionali nel territorio dello Stato per l'anno 2006*.

225 Dpcm del 14 luglio 2006, *Programmazione aggiuntiva dei flussi d'ingresso dei lavoratori*

arrivando a livelli d'ingresso mai raggiunti prima.

Ad ogni modo bisogna sottolineare che, al di là del picco raggiunto nel 2006 con l'intervento del centro-sinistra, i cambiamenti nella programmazione erano avvenuti già a partire dal 2004, in risposta a un insieme di pressioni sia interne che esterne. Per quanto riguarda le pressioni interne, l'attenzione nei confronti dell'immigrazione si era stabilizzata a livelli più bassi rispetto al periodo pre e post-elettorale e la situazione socioeconomica appariva più favorevole all'immigrazione. Per quanto riguarda invece le pressioni esterne, l'allargamento dell'Unione Europea verso i paesi dell'Est e l'opposizione crescente di molti paesi europei nei confronti dei programmi di regolarizzazione massiccia hanno svolto un ruolo importante nell'ampliamento dei flussi. Vediamo in che modo.

Per quanto concerne le conseguenze degli ampliamenti dell'Unione Europea, l'Italia ha adottato regimi transitori verso i paesi destinatari, limitando, tuttavia, l'accesso al mercato del lavoro sia nel 2004 con l'ingresso di Polonia, Repubblica Ceca, Ungheria, Slovenia, Slovacchia, Lituania, Lettonia, Estonia, sia nel 2007 con l'ingresso della Romania e Bulgaria, seppure con qualche sostanziale differenza tra loro.

Nel caso dell'allargamento del 2004, come sottolinea Giuseppe Sciortino,

The center-right coalition was split among two considerations: on the one hand, these EU citizens could provide a source of legal flexible foreign work that could cut the grass under the feet of irregular immigrants. Plus, it would be a European (as against North African) and Christian (as against Muslim), source of foreign labour. According to this argument, it would have been better to leave the door relatively open for citizens of the new member states while at the same time make more difficult the arrival of non EU workers. To do so, however, would have implied to renounce publicly to the right to postpone the labour mobility from the new member states. Such a move would have committed the government to what was perceived to

stagionali extracomunitari nel Territorio dello Stato, per l'anno 2006.

be a pro-immigration action²²⁶.

Alla fine il governo di centro-destra decide, da un lato, di limitare l'accesso al mercato del lavoro, subordinando l'ammissione dei nuovi lavoratori provenienti da questi paesi al sistema delle quote, dall'altro lato, però, introduce, con una serie di decreti, una larga quantità di ingressi a disposizione al fine di non penalizzare i paesi neo comunitari²²⁷. Nell'aprile 2006, al termine del primo biennio del periodo transitorio, l'Italia decide di rinnovare tale periodo per altri tre anni prima di permettere la piena libertà d'ingresso per lavoro. Tuttavia gli ingressi vengono fissati a livelli così generosi²²⁸ che parte delle quote non vengono utilizzate²²⁹. Finalmente, in seguito al cambio di maggioranza, nel luglio 2006 il governo Prodi decide di abolire il periodo transitorio nei confronti dei nuovi otto Stati.

Il regime transitorio adottato in occasione dell'allargamento del 2007 presenta caratteristiche diverse, e ciò è dovuto sia all'esperienza maturata con il precedente ampliamento, sia alla consistente presenza rumena in Italia.

Sin dai primi mesi di attività, il governo Prodi si prefigge un'azione di governo in materia migratoria articolata e di consistenti cambiamenti e, al di là dei limiti presenti e delle polemiche suscitate dal nuovo disegno di legge-delega²³⁰, con

226 G. Sciortino, *Fortunes and miseries of italian labour migration policy...*, cit., p. 8.

227 I trattati di adesione prevedevano che i cittadini dell'Unione dovessero essere privilegiati rispetto agli extracomunitari, pertanto non dovevano subire condizioni più restrittive di quelle antecedenti all'ingresso nell'UE. In altre parole, le quote per i nuovi otto paesi non dovevano essere inferiori rispetto a quelle disponibili per i lavoratori extracomunitari. Legge del 24 dicembre 2003, n. 380. *Ratifica ed esecuzione del Trattato di adesione all'Unione europea* tra gli Stati membri dell'Unione europea e la Repubblica ceca, la Repubblica di Estonia, la Repubblica di Cipro, la Repubblica di Lettonia, la Repubblica di Lituania, la Repubblica di Ungheria, la Repubblica di Malta, la Repubblica di Polonia, la Repubblica di Slovenia, la Repubblica slovacca, con atto di adesione, allegati, protocolli, dichiarazioni, scambio di lettere e atto finale, fatto ad Atene il 16 aprile 2003. Reperibile al seguente link http://www.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/commissioni/allegati/03/03_all_legge2003380.pdf Consultato il 22/12/2013.

228 36.000 ingressi per il 2004, 79.500 per il 2005 e ben 170.000 per il 2006.

229 G. Sciortino, *Fortunes and miseries of italian labour migration policy...*, cit., p.8.

230 Un'interessante analisi in merito viene riportata sul portale dedicato all'immigrazione www.meltingpot.org consultabile al seguente link <http://www.meltingpot.org/Commento-al-testo-di->

l'approvazione del Consiglio dei Ministri del 24 aprile 2007 del cosiddetto Ddl Amato-Ferrero, si afferma l'idea che

[...] per modernizzare la politica migratoria italiana, ci sia bisogno di *rafforzare e non di indebolire* la dotazione di diritti (sul lavoro, sociali, politici) dei lavoratori immigrati e delle loro famiglie. Si tratta di una filosofia opposta a quella che aveva ispirato la stagione precedente della politica migratoria italiana, quella imperniata sulla legge Bossi-Fini del 2002. Anche a livello internazionale e specificamente europeo, peraltro, l'idea che per governare un'immigrazione in crescita e un'integrazione che appare oggi sempre più delicata e complessa ci vogliano *più diritti* si scontra con forti tendenze di segno opposto.

[...] La strategia di governo, [...] evidenzia una consapevolezza maggiore che in passato della portata della sfida che il paese ha di fronte. Per la prima volta, nella storia del paese, i tre ambiti, strettamente intrecciati, della *immigrazione*, della *integrazione* e della *partecipazione politica* (diritto di voto e cittadinanza), vengono affrontati insieme, perlomeno nelle intenzioni iniziali²³¹.

In effetti, con il Ddl Amato-Ferrero, il governo si prefigge una riforma di ampia portata del Testo Unico, introducendo una serie di novità anche per quanto riguarda i flussi migratori da lavoro²³². Tuttavia, il decreto legislativo non termina l'iter parlamentare e nel gennaio del 2008, con la caduta del governo Prodi e il cambio di maggioranza politica, non vi sono i presupposti per riprendere riforme migratorie con la medesima prospettiva.

L'ingresso della Romania e Bulgaria avviene quindi in un clima politico diverso

[legge-delega-in-materia-di.html#.UsWCpLR0ID4](#)

231 F. Pastore, *La politica migratoria a una svolta. Ostacoli immediati e dilemmi strategici*, CeSpi, Roma, maggio 2007, p. 2.

232 Tra le varie modifiche, il provvedimento riguarda la modifica della programmazione e la gestione dei flussi in termini di flessibilità, al fine di superare la scarsa corrispondenza tra domanda e offerta di lavoro; la semplificazione delle procedure per la concessione e il rinnovo dei permessi di soggiorno con l'estensione della durata dei permessi; la reintroduzione dell'ingresso per la ricerca di lavoro mediante *sponsor*, aggiungendo inoltre la possibilità d'ingresso mediante "auto-sponsor"; la concessione del diritto di voto alle elezioni amministrative dopo cinque anni di soggiorno legale; la riforma dei centri di permanenza temporanea per stranieri (Cpt); il potenziamento degli interventi in tema di integrazione. Per una sintesi chiara e dettagliata si consiglia di consultare i contenuti essenziali presenti nella scheda a cura di Sergio Briguglio, reperibile al seguente link <http://www.stranieriinitalia.it/briguglio/immigrazione-e-asilo/2007/aprile/sommario-ddl-delega.html> consultato il 22/12/2013.

rispetto all'allargamento precedente. Tuttavia “gioca” un ruolo importante il fatto che siano comunità straniere già consolidate. La presenza rumena in Italia, infatti, aveva conosciuto un sostanziale aumento già a partire dal 2000, raggiungendo oltre 60 mila residenti²³³ e, successivamente, nella «grande regolarizzazione» del 2002 aveva rappresentato oltre il 20% dei regolarizzati provenienti dall'Europa centro-orientale²³⁴. In altre parole, anche se la presenza rumena era aumentata visibilmente in seguito all'allargamento dell'UE, il consolidamento di tale comunità era antecedente all'entrata nel UE.

Tabella V. Popolazione rumena residente in Italia

	2000	2002	2004	2006	2008	2010
Romania	61.212	95.039	248.849	342.200	796.477	968.576
Incidenza % sul tot. Popolazione straniera residente	4,8%	6,6%	11%	12,3%	21,5%	22,3%

Fonte: elaborazione su dati Istat. *Note:* presenza al 1° di gennaio di ciascun anno.

In sintesi, nonostante le critiche espresse da alcuni paesi europei²³⁵, l'Italia decide di rinunciare al regime transitorio limitando il pieno accesso al mercato di lavoro in maniera parziale: il pieno accesso al mercato del lavoro avviene immediatamente per quei settori dove i lavoratori di questi due paesi già trovavano maggior impiego, tra i quali il turismo, il lavoro domestico e di cura e il

233 61.212 residenti secondo i dati Istat. M. Barbagli (a cura di), *Primo rapporto sugli immigrati in Italia*, Ministero dell'Interno, dicembre 2007, p 69.

234 L. Einaudi, *Le politiche dell'immigrazione...*, cit., p. 369.

235 Il trattato di adesione della Romania e Bulgaria prevedeva, infatti, un periodo transitorio di 7 anni durante nel quale sarebbero rimaste valide una serie di restrizioni alla libera circolazione delle persone finalizzata alla ricerca di un'occupazione. La misura era stata voluta da alcuni paesi europei, in particolar modo da Regno Unito, Francia e Germania, che temevano grandi trasferimenti di cittadini bulgari e romeni nel loro territorio. Dal 1 gennaio 2014 è terminata la possibilità di esercitare qualsiasi restrizione alla libera circolazione dei cittadini rumeni e bulgari in Europa. Per approfondire la posizione del Regno Unito si rimanda alla lettura di un interessante articolo pubblicato su Theguardian.com. Consultabile al seguente link

<http://www.theguardian.com/uk-news/2013/dec/31/mps-anti-roma-rhetoric-romania-bulgaria>

settore edile, mentre per tutti gli altri settori rimane la necessità di attivare l'autorizzazione al lavoro (ma solo per il primo impiego e non per i rapporti di lavoro successivi).

Questo regime transitorio si presenta più favorevole verso i due paesi destinatari rispetto al precedente, tuttavia, a causa della crisi economica e del suo impatto nel mercato del lavoro italiano, viene mantenuto silenziosamente fino a tutto il 2011 per poi essere abolito soltanto nel gennaio 2012, tramite circolare del Ministero dell'Interno e del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali²³⁶.

L'allargamento dell'Unione Europea ha avuto probabilmente due effetti principali nella programmazione dei flussi di lavoratori immigrati. Il primo, come si è visto, consiste nell'aumento considerevole delle dimensioni della programmazione dei flussi, frutto delle quote generose rese disponibili per non penalizzare i lavoratori neo-comunitari tra il 2004 e il 2006²³⁷. A partire dal 2004 fino al presentarsi della crisi economica nel 2009 la programmazione dei flussi si manterrà su livelli piuttosto consistenti²³⁸. Il secondo effetto, invece, è la riduzione dell'efficacia della programmazione dei flussi nel regolare i lavoratori provenienti dall'Europa orientale e balcanica (ad eccezione dell'Albania), dal momento che la maggior parte di questi flussi non necessita più dell'autorizzazione al lavoro e del permesso di soggiorno. Quest'aspetto, sul quale torneremo in seguito, è molto importante soprattutto se pensiamo che una parte consistente della presenza straniera è composta sempre di più da migranti, per i quali, lo strumento del decreto-flussi non ha alcuna rilevanza regolatoria. In altre parole, allo strumento

236 E. Salis, *Labour migration governance...*, cit., p. 36.

237 A. Colombo, E. Martini, *Il flusso legale di lavoratori dall'estero*, in "Primo rapporto sugli immigrati in Italia", Ministero dell'Interno, Roma, dicembre 2007. p. 80.

238 Ministero del Lavoro, *Primo Rapporto. L'immigrazione per lavoro in Italia: evoluzione e prospettive*, *Italialavoro*, Roma, 24 febbraio 2011, p. 60.

del decreto-flussi viene meno la capacità di incidere concretamente su una buona porzione di presenza straniera che “improvvisamente” non è più extracomunitaria²³⁹.

2.2.3 I cambiamenti nel meccanismo di reclutamento e selezione

Il sistema di ammissione secondo il principio delle quote si presenta (in teoria) come un meccanismo guidato dalla domanda di lavoro espressa dal datore italiano e straniero residente legalmente sul territorio. Il principio alla base del reclutamento di forza lavoro immigrata, che è stato ulteriormente rafforzato con la legge Bossi-Fini, è la chiamata nominativa, secondo la quale, il datore deve ottenere l'autorizzazione al lavoro di un determinato lavoratore, prima che quest'ultimo sia ammesso sul territorio italiano²⁴⁰. Il meccanismo delle quote, così implementato, è un sistema prettamente incentrato su una selettività di tipo quantitativo. Ad ogni modo sono stati introdotti alcuni elementi di selettività qualitativa, in base alla professione e alle caratteristiche personali del lavoratore immigrato.

Per quanto riguarda le professioni, nell'attuazione del sistema delle quote, una larga percentuale è stata attribuita ai lavoratori (o meglio lavoratrici, data la predominante componente femminile) del settore domestico che hanno beneficiato, anche in tempi di crisi, di quote nella programmazione *ex ante* e di sanatorie nelle regolarizzazioni *ex post* del 2002, 2009 e anche nelle sanatorie 2012-13 (tuttora in corso). Il ruolo cruciale svolto da questa categoria di

239 Si veda paragrafo successivo in merito alla presenza straniera in Italia.

240 Nel caso il datore non conosca specificatamente qualcuno ha la possibilità di scegliere tra le liste di candidati presenti in quei paesi con i quali l'Italia ha concluso accordi bilaterali per la gestione delle migrazioni da lavoro. Ad ogni modo questa seconda possibilità è stata utilizzata raramente. Quest'aspetto verrà trattato nel prossimo paragrafo.

lavoratrici nella sostenibilità del sistema di *welfare* e nella crescita della partecipazione femminile nel mercato del lavoro, ha contribuito a consolidare l'opinione diffusa della forte utilità e accettazione nell'opinione pubblica²⁴¹.

Per quanto riguarda i tentativi di incontro tra domanda e offerta, come è stato detto, la legge Bossi-Fini ha eliminato la possibilità di ingresso per ricerca di lavoro. Per favorire l'incontro domanda-offerta la legge introduce il cosiddetto titolo di prelazione, che vedremo di seguito più nel dettaglio.

2.2.4 La formazione nel paese di origine: il titolo di prelazione

Disciplinato nell'articolo 23 del TU, il titolo di prelazione consiste nella possibilità di un canale d'ingresso preferenziale in Italia a quei lavoratori che hanno partecipato nei paesi di origine a programmi di formazione professionale. I lavoratori, in seguito a tali corsi, vengono inseriti in apposite liste del Ministero del Lavoro. Queste liste, distinte per Paese d'origine, sono a disposizione dei datori di lavoro che possono procedere con chiamate nominative o numeriche. Inoltre, per quanto riguarda quest'ultime gli iscritti alle liste godono, entro certi limiti, di precedenza in caso di chiamata numerica²⁴².

Il principio alla base di questo istituto è quello di rivalutare il ruolo della formazione professionale dei cittadini extracomunitari per facilitarne l'ingresso e la permanenza nel mercato del lavoro. I corsi di formazione professionale e di lingua italiana possono essere organizzati da una serie di soggetti pubblici locali e privati. In linea con questa visione, con il decreto del 19 gennaio 2013 verrà ampliata la schiera di soggetti legittimati alla presentazione di programmi di

241 G. Sciortino, *Immigration in a Mediterranean Welfare State...*, cit., p. 120.

242 M. Barbagli (a cura di), *Primo rapporto sugli immigrati in Italia...*, cit., p. 32.

formazione professionale e di lingua italiana ai Centri provinciali per l'istruzione degli adulti e le Agenzie per il Lavoro. Tutto ciò al fine di consolidare la cooperazione tra i soggetti e per facilitare l'apprendimento di competenze lavorative e linguistiche che dovrebbero favorire l'inserimento e l'integrazione del lavoratore immigrato nel mercato del lavoro. Inoltre, con l'approvazione del cosiddetto Piano Nazionale per l'Integrazione nel giugno 2010, si affermerà che

[...] il processo di integrazione può e deve iniziare già nei Paesi di origine promuovendo una adeguata informazione e formazione per le persone che intendano migrare nel nostro Paese ed efficaci servizi di selezione, orientamento ed accompagnamento al lavoro. La formazione nei Paesi di origine rappresenta uno strumento di indubbia validità nel momento in cui i cittadini stranieri sono messi in condizione di apprendere, sia pure ad un livello basico, la lingua italiana e gli elementi essenziali dell'educazione civica²⁴³.

Dal punto di vista attuativo, il titolo di prelazione è stato scarsamente utilizzato, rimanendo un aspetto marginale dell'immigrazione in Italia e rivelandosi, a oggi, uno strumento inefficace di selezione e reclutamento²⁴⁴. Secondo i dati ufficiali, al 2007 (ovvero dopo ben cinque anni dall'introduzione del titolo di prelazione) sono solo tre le regioni italiane (Emilia Romagna, Umbria e Veneto) che hanno sfruttato l'opportunità di formare il migrante nel paese di origine, organizzando corsi di formazione²⁴⁵. In seguito, nella primavera del 2012 con un decreto-flussi vengono predisposti ben 4000 ingressi per questa categoria. Tuttavia, al luglio 2013, tali ingressi risultano ancora utilizzati in maniera ridotta (appena il 7% della

243 Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, *Italia 2020. Piano per l'integrazione nel sicurezza, identità e incontro*, p. 13. al seguente link

http://www.lavoro.gov.it/AreaComunicazione/Eventi/Documents/pianointegrazione_web.pdf

244 *Ibidem*.

245 Nel 2006 l'Emilia Romagna ha promosso 9 progetti in diversi paesi dell'Europa dell'est mentre l'Umbria ha attivato un solo progetto che ha coinvolto 15 donne di nazionalità ucraina. Nel 2007 il Veneto ha patrocinato 6 progetti a favore di 330 partecipanti di varie nazionalità. I settori coinvolti dai programmi hanno riguardato il turismo, il servizio domestico e di cura, l'industria, l'edilizia, l'agricoltura e solo nel Veneto anche quello della sanità. T. Caponio, *il quadro normativo e le politiche locali...*, cit., in "Primo Rapporto sugli immigrati in Italia", cit., pp 45-46.

disponibilità), e per questo motivo è stato prorogato ulteriormente il termine per la presentazione al 31 dicembre 2013²⁴⁶.

Una ragione della sua inefficacia è stata individuata nella domanda di lavoro immigrato in Italia.

Some attempts have been made to establish training programmes in the sending countries with the hope that they would have acted as broker between prospective immigrants and prospective employers. Their dismal failure has however stressed that prevalent types of employers give no particular significance to abstract credentials or to certifications by public bodies. The presence of such certification is often seen suspiciously, thus placing the workers that participate in these programs even at a paradoxical disadvantage. Employers tend instead to privilege workers who already present on the territory and who can be tested directly and employed on the spot²⁴⁷.

In altre parole, la domanda di lavoro immigrato, venendo espressa maggiormente da parte delle famiglie e dalle piccole-medie imprese, predilige l'assunzione di lavoratori conosciuti di persona, spesso tramite passaparola, ovvero con la possibilità di essere eventualmente provati direttamente, mentre, non attribuisce particolare valore alle qualifiche e alle certificazioni riconosciute e promosse dalla formazione professionale intesa dall'istituto di prelievo²⁴⁸.

246 <http://www.integrazionemigranti.gov.it/Attualita/News/Pagine/Flussi-di-ingresso.aspx>

247 G. Sciortino, *Fortunes and miseries...*, cit., p. 13.

248 *Ibidem*.

2.3 La presenza degli immigrati e il mercato del lavoro

2.3.1 Il consolidamento della presenza straniera regolare

Per praticità espositiva, in questo paragrafo verranno esposte le caratteristiche dei migranti che hanno fatto ingresso nel territorio e nel mercato del lavoro prima del presentarsi della crisi economica, che come vedremo, comporterà dei cambiamenti nella programmazione dei flussi e nella presenza di lavoratori immigrati. Inoltre, prima di esporre le caratteristiche della presenza straniera in Italia, bisogna fare una premessa in merito al focus di analisi. Le complesse e molteplici dinamiche presenti nel mercato del lavoro italiano, al fine di compiere un'analisi esaustiva, richiederebbero un ampio spazio di approfondimento, ahimè, non disponibile nel presente elaborato. Pertanto, lungi dal poter essere esaustivi, in questa sede verranno riportate le principali caratteristiche della presenza straniera e del mercato del lavoro. L'obiettivo è quello di fornire gli strumenti principali per comprendere i cambiamenti del fenomeno migratorio che avranno luogo in seguito, con il presentarsi (e il perdurare) della crisi economica.

Come riportano i rapporti ufficiali in merito²⁴⁹ per valutare le dimensioni dello *stock* della popolazione straniera, i dati provengono principalmente da due fonti. La prima consiste nella rilevazione dei permessi di soggiorno che vengono rilasciati dalle Questure. Tale rilevazione, fornita dal Ministero dell'Interno, indica la presenza regolare ed esclude, ovviamente, quella irregolare che in quanto tale può essere solo stimata²⁵⁰. I dettagli della rilevazione dei permessi di soggiorno

249 Per questa sezione i riferimenti statistici sono quelli ufficiali riportati dal Ministero dell'interno nel Primo rapporto sugli immigrati del 2007 a cura di Marzio Barbagli e il Primo rapporto specifico sugli immigrati e mercato del lavoro svolto dal Ministero del Lavoro nel febbraio 2011 a cura di Italialavoro.

250 Data l'importanza della presenza irregolare in Italia e del particolare legame con il mercato del lavoro, tale aspetto verrà approfondito nel paragrafo successivo.

permettono, inoltre, di raccogliere informazioni importanti circa le caratteristiche principali degli stranieri, prima tra le quali, la stima degli ingressi annuali nel territorio italiano. Tuttavia, bisogna evidenziare che a partire dal 2007 soltanto gli stranieri extracomunitari hanno l'obbligo di richiedere il permesso di soggiorno e, di conseguenza, i cittadini comunitari non rientrano più all'interno di queste statistiche²⁵¹. I permessi di soggiorno perdono di attendibilità nel ruolo di stima della presenza straniera, soprattutto in seguito all'ingresso nell'UE della Romania e Bulgaria, che rappresentano da sole due quote importanti di flussi d'ingresso. Un altro limite dei permessi di soggiorno consiste nel fatto che tali rilevazioni forniscono una dimensione incompleta della popolazione straniera regolare, poiché escludono la componente dei minori stranieri, ai quali non viene rilasciato alcun permesso individuale (non rilevando così la presenza dei minori).

La seconda fonte per rilevare lo *stock* di immigrati consiste nella rilevazione dei movimenti e del calcolo della popolazione residente straniera, che va a registrare, quindi, la componente stabile dell'immigrazione. In questo caso

[...] Tale misura risulta una sottostima della popolazione presente in quanto non conta gli stranieri in possesso del solo permesso di soggiorno e non iscritti all'anagrafe e ovviamente quelli irregolari. A questo si aggiunga il forte ritardo con cui si procede al disbrigo delle pratiche sulle iscrizioni (effetto di sottostima) e le difficoltà nel rilevare gli individui non più presenti (mancate cancellazioni, effetto di sovrastima)²⁵².

Partendo dai permessi di soggiorno, questi ultimi rappresentano una fonte di informazioni importante che ci permette, ad esempio, di comprendere l'evoluzione dei flussi nel tempo.

251 A partire dal 27 marzo 2007 i cittadini dell'Unione Europea sono esentati dal richiedere la carta di soggiorno per periodi di permanenza superiori a tre mesi.

252 Ministero del Lavoro, *L'immigrazione per lavoro in Italia: evoluzione e prospettive*, cit., p. 50.

Tabella VI. Permessi di soggiorno validi al 1° gennaio di ogni anno per alcune caratteristiche in Italia. Anni 1992-2008.

Anno ^(a)	Totale	% comunitari	Donne per 100 uomini	% per lavoro	di cui lavoro subordinato	% per famiglia	% Altro	Celibi/Nubili	18-34	35-54	55 e oltre
1992	648.935	14,1	66	65,3	60,2	14,2	20,5	52,4	-	-	-
1993	589.457	16,3	79	60,8	74,8	17,7	21,5	50,7	54,6	29,9	12,4
1994	649.102	15,3	81	61,6	69,0	18,2	20,2	49,9	54,0	31,1	11,9
1995	677.791	16,9	87	59,8	68,7	20,0	20,2	48,9	52,1	32,4	12,0
1996	729.159	16,8	90	59,5	69,6	21,4	19,1	47,4	50,4	34,0	11,9
1997	986.020	13,0	78	66,6	73,0	19,1	14,3	50,3	55,4	32,5	9,4
1998	1.022.896	13,2	81	64,6	71,9	21,0	14,5	49,0	52,7	34,5	9,6
1999	1.090.820	13,0	87	60,6	74,7	24,9	14,5	46,9	50,2	35,8	9,9
2000	1.340.655	10,9	83	61,7	77,9	24,9	13,3	48,3	51,6	35,2	8,9
2001	1.379.749	10,6	85	60,7	79,4	26,5	12,7	46,9	50,2	36,5	9,1
2002	1.448.392	10,0	89	58,1	81,4	29,1	12,8	43,6	48,5	37,6	9,2
2003	1.503.286	10,0	93	55,2	82,2	31,8	13,0	42,3	46,6	39,2	10,0
2004	2.227.567	6,6	93	66,4	85,8	24,5	9,1	46,2	49,6	39,4	7,8
2005	2.245.548	10,6	97	62,9	86,6	27,8	9,3	44,5	47,1	40,8	8,4
2006	2.286.024	10,2	100	62,1	85,0	29,8	8,1	42,9	46,5	42,3	6,7
2007 ^(b)	2.414.972	22,3	102	60,6	84,6	31,6	7,8	42,5	45,2	43,5	7,1
2008 ^(c)	2.063.127	-	94	60,1	85,4	33,0	7,0	42,1	44,5	43,8	7,2

Fonte: rielaborazione Ministero del Lavoro, *L'immigrazione per lavoro in Italia: evoluzione e prospettive...*, cit., p. 52.

Innanzitutto, attraverso l'analisi temporale vediamo che il motivo principale d'ingresso nel territorio è il lavoro. Gli immigrati con permesso di soggiorno per lavoro, infatti, rappresentano la grande maggioranza (attorno al 60%, in maniera costante dal 1992 al 2008) e tra loro prevale nettamente l'attività a carattere subordinato (dal 60,2% nel 1992 al 85,4% nel 2008). Ad ogni modo, nell'arco di 15 anni il peso dei permessi per motivi familiari è più che raddoppiato (dal 14,2% nel 1992 al 33% nel 2008), assumendo un ruolo importante sul totale degli ingressi e, di conseguenza, determinando l'aumento della popolazione immigrata²⁵³.

Nella prima parte della serie storica, negli anni Novanta, il ciclo migratorio è

253 Come riporta il primo rapporto sugli immigrati a cura di Marzio Barbagli «si può evincere che ad ogni aumento del contingente di popolazione immigrata determinato dalle regolarizzazioni negli anni immediatamente successivi si accompagna un aumento dei ricongiungimenti familiari. Tuttavia, questo effetto non è l'unica causa dell'aumento dei ricongiungimenti familiari: infatti, a questo va comunque sommarsi la graduale tendenza alla stabilizzazione e alla familiarizzazione delle presenze immigrate, in modo particolare in alcuni sistemi migratori entrati in una nuova fase della loro evoluzione». M. Barbagli (a cura di), *Primo rapporto sugli immigrati...*, cit., p. 59.

rappresentato dalla presenza di giovani, in genere uomini soli, in cerca di lavoro. Successivamente, nel corso del tempo l'evoluzione dei flussi porta ad un aumento del peso della componente femminile e lo squilibrio tra i sessi diminuisce progressivamente, fino a raggiungere livelli di parità nel 2006, mentre, nel 2007 si assiste a una lieve inversione di tendenza con la presenza femminile che supera quella maschile²⁵⁴.

Tabella VII. Permessi di soggiorno validi al 1° gennaio per area in Italia. Anni 2001, 2005, 2007 e 2008.

Area	Numero di permessi validi				Valore % sul totale dei permessi			
	2001	2005	2007	2008	2001	2005	2007	2008
Italia	1.379.749	2.245.548	2.414.972	2.063.127	100,0	100,0	100,0	100,0
Nord-ovest	443.523	752.547	846.556	737.620	32,1	33,5	35,1	35,8
Nord-est	326.906	594.788	675.734	599.207	23,7	26,5	28,0	29,0
Centro	413.066	610.935	606.133	477.436	29,9	27,2	25,1	23,1
Sud	136.207	211.294	208.578	185.167	9,9	9,4	8,6	9,0
Isole	60.047	75.984	77.971	63.697	4,4	3,4	3,2	3,1

Fonte: elaborazioni su dati Istat., Ministero del Lavoro, *L'immigrazione per lavoro in Italia...*, cit., p. 53.

Note: il dato del 2008 riguarda i permessi di soggiorno dei soli cittadini extracomunitari.

L'evoluzione dei permessi di soggiorni e i dati Istat. sulla popolazione straniera residente, entrambi, evidenziano che il divario tra Nord e Sud è fortemente cresciuto. Si modifica la geografia straniera in maniera consistente e sembra delinearsi un cambiamento nella destinazione dei movimenti migratori, i quali non vedono più il Sud come prima destinazione, per poi effettuare successivi trasferimenti verso il Nord, diversamente, questi ultimi si dirigono sempre di più direttamente nelle regioni centro-settentrionali, in quanto attratti da maggiori possibilità occupazionali²⁵⁵.

254 Ad ogni modo, la struttura per sesso presenta situazioni molto differenziate all'interno delle diverse comunità straniere presenti sul territorio italiano.

255 Nomisma (a cura di), *L'immigrazione in Italia tra identità e pluralismo culturale*,

In altre parole, la presenza straniera assume nel Sud dimensioni trascurabili (se si escludono le grandi città), mentre al Nord la presenza straniera tende ad avvicinarsi ai valori presenti nei paesi europei di più vecchia immigrazione²⁵⁶.

Tabella VIII. Popolazione straniera residente per area.

Area	Popolazione straniera residente		Incidenza % della popolazione straniera sulla popolazione totale	
	2001	2007	2001	2007
Italia	1.334.889	3.432.651	2,3	5,0
Nord-ovest	468.546	1.223.363	3,1	6,8
Nord-est	356.975	923.812	3,4	7,2
Centro	333.203	857.072	3,1	6,3
Sud	116.011	305.146	0,8	1,7
Isole	60.154	123.258	0,9	1,5

Fonte: rielaborazione su dati Istat.

Note: censimento della popolazione e delle abitazioni del 2001 e bilancio demografico del 2007.

Vi è poi un altro fenomeno interessante, ovvero il processo di riduzione della frammentazione della popolazione immigrata, dal punto di vista dei paesi di provenienza.

[...] si dice spesso che l'Italia è un paese dove centinaia di nazionalità sono rappresentate nei flussi migratori, questo è sicuramente vero, tuttavia questo non vuol dire che i sistemi migratori siano destrutturati, né che l'immigrazione dall'estero non abbia una sua selettività. Al contrario, si assiste negli ultimi decenni a un processo di strutturazione e di consolidamento selettivo di alcuni flussi, e alla scomparsa di altri. Nel 1970 un osservatore avrebbe facilmente predetto la presenza di una forte comunità iraniana negli anni successivi. Anche se alcuni iraniani sono ancora presenti in Italia, si sarebbe senz'altro sbagliato²⁵⁷.

In effetti, se nel 1970 le prime dieci nazionalità costituivano il 13% del totale degli stranieri, nel 2008 coprono il 64%²⁵⁸. Inoltre,

Ministeri dell'Interno, Roma, settembre 2009, pp. 87-92

256 M. Barbagli, *Primo rapporto sugli immigrati...*, cit., p. 65.

257 *Ivi*, p. 68.

258 Ministero del Lavoro, *Immigrazione per lavoro in Italia...*, cit., p. 53.

Si nota, altresì, il progressivo prevalere delle migrazioni est-ovest su quelle nord-sud. La percentuale di marocchini, di tunisini e dei filippini risulta diminuita, rispetto ad altre comunità, nel corso degli ultimi anni, sebbene siano comunità cresciute numericamente; viceversa, è aumentata sensibilmente la quota percentuale degli albanesi – i cui flussi di ingresso verso l'Italia hanno assunto proporzioni consistenti proprio a partire dalla prima metà degli anni '90 – e dei cinesi²⁵⁹.

Sempre a partire dagli anni Novanta, anche la presenza rumena cresce considerevolmente per poi consolidarsi grazie anche all'ingresso nell'Ue. A dicembre del 2009, infatti, i rumeni occupano il primo posto con ben 887.763 residenti in Italia²⁶⁰.

Tabella IV. I primi 10 paesi per numero di cittadini stranieri residenti al 31 dicembre (valori assoluti).

Paesi	2002	Comp.%	Paesi	2007	Comp.%	Paesi	2009	Comp.%
Albania	216.582	14,0	Romania	796.477	23,2	Romania	887.763	21,0
Marocco	215.430	13,9	Albania	441.396	12,9	Albania	466.684	11,0
Romania	95.039	6,1	Marocco	403.592	11,8	Marocco	431.529	10,2
Cina, Rep. popolare	69.620	4,5	Cina Rep. Popolare	170.265	5,0	Cina Rep. Popolare	188.352	4,4
Filippine	64.947	4,2	Ucraina	153.998	4,5	Ucraina	174.129	4,1
Tunisia	59.528	3,8	Filippine	113.686	3,3	Filippine	123.584	2,9
Serbia e Montenegro	54.465	3,5	Tunisia	100.112	2,9	India	105.863	2,5
Senegal	37.204	2,4	Polonia	99.389	2,9	Polonia	105.608	2,5
India	35.518	2,3	India	91.855	2,7	Moldova	105.600	2,5
Perù	34.207	2,2	Moldova	89.424	2,6	Tunisia	103.678	2,4
Totale	1.549.373	100,0	Totale	3.432.651	100,0	Totale	4.235.059	100,0

Fonte: elaborazioni su dati Istat. Ministero del lavoro, *L'immigrazione per lavoro in Italia...*, cit., p. 57.

Infine si registra un sostanziale incremento della popolazione straniera, a partire dagli anni 2000, soprattutto in seguito alla grande regolarizzazione del 2002. Tra il 2001 e il 2009, l'incremento della popolazione straniera residente presenta un tasso di crescita medio annuo del 15,5%. Tale incremento ha coinvolto le principali cittadinanze che già negli anni Novanta avevano avuto modo di consolidarsi quali Albania, Marocco. Tuttavia, soprattutto nell'ultimo decennio, l'aumento della presenza straniera è dovuto, in larga parte, ai flussi provenienti

259 M. Barbagli (a cura di), *Primo rapporto sugli immigrati...*, cit., p. 68.

260 Ministero del Lavoro, *Immigrazione per lavoro in Italia...*, cit., p. 57.

dall'Europa dell'Est che hanno evidenziato il maggior incremento.

Tabella X. I primi 10 paesi per numero di cittadini stranieri residenti al 31 dicembre (valori assoluti).

Paesi	2002	Comp. %	Paesi	2007	Comp. %	Paesi	2009	Comp. %
Albania	216.582	14,0	Romania	796.477	23,2	Romania	887.763	21,0
Marocco	215.430	13,9	Albania	441.396	12,9	Albania	466.684	11,0
Romania	95.039	6,1	Marocco	403.592	11,8	Marocco	431.529	10,2
Cina, Rep. popolare	69.620	4,5	Cina Rep. Popolare	170.265	5,0	Cina Rep. Popolare	188.352	4,4
Filippine	64.947	4,2	Ucraina	153.998	4,5	Ucraina	174.129	4,1
Tunisia	59.528	3,8	Filippine	113.686	3,3	Filippine	123.584	2,9
Serbia e Montenegro	54.465	3,5	Tunisia	100.112	2,9	India	105.863	2,5
Senegal	37.204	2,4	Polonia	99.389	2,9	Polonia	105.608	2,5
India	35.518	2,3	India	91.855	2,7	Moldova	105.600	2,5
Perù	34.207	2,2	Moldova	89.424	2,6	Tunisia	103.678	2,4
Totale	1.549.373	100,0	Totale	3.432.651	100,0	Totale	4.235.059	100,0

Fonte: elaborazioni su dati Istat. Ministero del lavoro, *L'immigrazione per lavoro in Italia...*, cit., p. 57.

E' il caso, ad esempio, dell'Ucraina e Moldavia (flussi con percentuali predominanti del genere femminile) e della Romania.

2.3.2 Gli occupati e i disoccupati stranieri

Prima di proseguire nell'analisi della presenza degli immigrati nel mercato del lavoro italiano bisogna far presente le difficoltà presenti nel reperire i dati riguardanti la forza lavoro in Italia. L'Istat, benché abbia rilevato la nazionalità degli intervistati nel corso delle indagini sulla forze di lavoro, non ha reso pubblici i dati sui cittadini stranieri fino al 2004, anno nel quale, con il miglioramento delle tecniche di rilevazione e campionamento, è possibile utilizzare la cosiddetta Rilevazione Continua sulle Forze di Lavoro (RCFL) per ricavare i dati riguardanti i lavoratori immigrati. Questo significa che fino al 2004, per conoscere l'andamento dell'occupazione straniera sono state utilizzate le rilevazioni INPS, ovvero le dichiarazioni delle imprese ai fini previdenziali, mentre a partire dal 2005 è possibile far riferimento alla RCFL effettuata dall'Istat.

Al di là delle difficoltà nel valutarne la consistenza, l'andamento

dell'occupazione regolare degli immigrati cresce in maniera rapida a partire dagli anni Novanta. In circa dieci anni, infatti, la presenza di lavoratori immigrati nel lavoro subordinato è quasi quadruplicata, passando da meno di 120 mila nel 1991 a 460 mila nel 2001²⁶¹. Per non parlare del “balzo” di occupati stranieri avvenuto negli anni successivi, a partire dalla «grande regolarizzazione» nel 2002²⁶².

Tabella XI. Lavoratori extracomunitari occupati regolarmente secondo le dichiarazioni delle imprese (valori in migliaia).

1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
115	146	147	157	187	303	323	341	367	416	460

Fonte: C. Bonifazi, *L'immigrazione straniera in Italia*, op. cit., p. 215

Infatti, se prendiamo i dati Istat della RCFL emerge una presenza straniera sempre più consistente che raggiunge oltre i 2 milioni di lavoratori occupati nel 2012²⁶³, a dimostrazione dell'importanza e del consolidamento della presenza straniera nel tessuto economico italiano nell'ultimo decennio.

Analizzando la forza lavoro, per quanto riguarda i livelli di partecipazione del mercato del lavoro, all'inizio degli Novanta, non emergono consistenti diversità tra la popolazione italiana e quella straniera residente. Tuttavia a partire dal 2001, le differenze si fanno più evidenti²⁶⁴. Gli stranieri, infatti, presentano tassi di occupazione più alti rispetto agli italiani. Questo si verifica maggiormente per gli uomini e meno le donne, dove la differenza si presenta in maniera meno netta, anche per effetto, come abbiamo visto, di un'immigrazione femminile piuttosto polarizzata tra una componente con una partecipazione lavorativa molto elevata

261 C. Bonifazi, *L'immigrazione straniera in Italia*, op. cit., p. 215.

262 Secondo le rilevazioni Istat. sulla forza lavoro, gli occupati immigrati nel 2005 sono ben 1.169.433 unità.

263 Dati Istat. reperibili nel portale dedicato all'immigrazione *immigrati.stat* al seguente link <http://stra-dati.istat.it/>

264 Per approfondimenti si veda C. Bonifazi, *L'immigrazione straniera in Italia*, op. cit., pp. 157-158.

(ad esempio Ucraina, Moldavia) e una legata a flussi con comportamenti più tradizionali (flussi provenienti dai paesi del Magreb).

Una serie di fattori spiegano tale fenomeno. Innanzitutto, il divario è dovuto probabilmente alla diminuzione del peso dei flussi migratori provenienti dai paesi sviluppati sul totale dell'immigrazione²⁶⁵. All'interno di questi flussi il livello di partecipazione al lavoro è più basso rispetto a quelli caratterizzanti i flussi migratori provenienti da paesi in via di sviluppo e con forte pressione migratoria. Pertanto, con la riduzione dell'incidenza di tali flussi sul totale dell'immigrazione ne consegue un aumento del divario tra stranieri ed autoctoni. Tuttavia, vi è un altro fattore che contribuisce a tale divario, ovvero la struttura per età degli individui in età lavorativa (15-64 anni). La popolazione immigrata, benché molto simile a quella italiana per quanto riguarda la presenza tra maschi e femmine, evidenzia una forte concentrazione nella classe di età 25-34 anni e una bassa presenza di quella più anziana. In altre parole, la popolazione straniera, a differenza di quella italiana, è una popolazione giovane e considerando che il tasso di occupazione ha un andamento a campana, con un picco nella classe centrale (35-44), seppur con forti difformità²⁶⁶, tuttavia, la differente struttura per età può essere una spiegazione dei diversi tassi di occupazione.

Per quanto riguarda l'articolazione territoriale, i lavoratori stranieri presentano

265 Se nel 1992 la presenza straniera era caratterizzata da un numero consistente di cittadini comunitari quali tedeschi, britannici e francesi che emergevano tra le prime 10 nazionalità per dimensioni, nel corso degli anni Duemila spariscono completamente da tale graduatoria. M. Barbagli (a cura di), *Primo rapporto sugli immigrati...*, cit., p. 67.

266 I tassi di occupazione degli stranieri uomini, infatti, sono più elevati anche a parità di fascia d'età e questo significa una maggiore capacità di inserimento nel mercato del lavoro in parte dovuta alla loro situazione che li porta ad avere una maggiore accettazione verso tutti i tipi di lavoro. Diversamente dagli uomini, che mostrano un ingresso precoce e più elevato degli italiani, le donne straniere (seppur con le dovute differenze) sembrano essere meno coinvolte in un'attività lavorativa almeno fino alla fascia di età 45-64. Questo può dipendere, oltre che da fattori culturali e familiari, anche dalla necessità di occuparsi della famiglia data la scarsità dei servizi per l'infanzia e alla presenza di una più modesta rete sociale e familiare di sostegno.

una tendenza alla concentrazione nel Centro e nel Nord dell'Italia, che avviene anche grazie alla loro elevata mobilità verso le regioni che offrono maggiori possibilità di un'occupazione regolare. In generale, la geografia degli occupati rispecchia quella osservata nella popolazione residente. Il processo di differenziazione territoriale si accentua dopo il 1995 e i flussi si dirigono verso le regioni più dinamiche dove la nuova fase d'industrializzazione si fonda sulle piccole imprese.

Per quanto riguarda il tasso di disoccupazione il valore tende a essere più elevato rispetto agli italiani e questo è dovuto in larga parte alla componente femminile straniera che presenta un tasso decisamente più elevato. Ad esempio, nel 2006 il divario tra uomini e donne stranieri è di ben 5 punti percentuali (rispettivamente 13,4 e 8,5)²⁶⁷.

Tuttavia, come vedremo di seguito, il divario tra uomini e donne tende a diminuire durante gli anni 2000 fino ad assottigliarsi negli anni recenti in seguito alla crisi economica che, come vedremo, colpirà gli immigrati in maniera differente.

A questo punto vediamo gli spazi lavorativi nei quali gli immigrati hanno trovato modo di inserirsi e consolidarsi.

2.3.3 Quali lavori per gli stranieri. Condizioni e settori di occupazione.

Per quanto riguarda la tipologia dei lavori svolti, oltre a essere presenti notevoli differenze territoriali, vi sono anche consistenti differenze di genere.

²⁶⁷ Tale risultato è dovuto al crescente numero di donne che cercano di inserirsi nel mercato del lavoro con l'arrivo in Italia per ricongiungimento familiare. Dal punto di vista territoriale, diversamente dagli italiani che si concentrano maggiormente nel Mezzogiorno, la maggior parte dei disoccupati si trovano nelle regioni del Nord. M. Barbagli (a cura di), *Primo rapporto sugli immigrati...*, cit., p. 196.

Per i maschi del Centro-Nord sono l'industria e le costruzioni i settori di massimo assorbimento, mentre nel mezzogiorno lo diventano il commercio e il comparto che comprende il lavoro domestico, e quote non troppo distanti hanno anche l'agricoltura e le costruzioni. Tra le donne è il settore a cui fa capo il lavoro nelle famiglie a risultare, quasi ovunque, largamente prevalente, con la significativa eccezione del Nord-Est, dove lo troviamo al terzo posto, preceduto dalle altre attività del terziario e, anche se di poco, dalla stessa industria²⁶⁸.

In generale, la distribuzione settoriale delle posizioni lavorative tra stranieri e italiani differisce in maniera notevole. I lavoratori immigrati, infatti, si concentrano, all'interno di una serie di attività economiche limitate collocandosi, per quanto riguarda l'industria, nel settore delle costruzioni (dove la presenza straniera è nettamente superiore rispetto agli altri settori) e nella produzione manifatturiera²⁶⁹. Per quanto riguarda il terzo settore, la maggior parte degli stranieri svolge quelle professioni collegate alle attività commerciali, nel settore alberghiero e della ristorazione, solitamente come camerieri, cuochi, baristi, commesse. A fianco di queste professioni, per quanto riguarda le donne al primo posto, come si è visto, si collocano le attività di collaborazione domestica e di cura. Per quanto riguarda il settore dell'agricoltura, il crescente inserimento degli immigrati nell'industria manifatturiera e nell'edilizia ha ridotto il peso dell'occupazione agricola, che comunque rimane largamente diffusa in tutte le regioni meridionali, dove viene tendenzialmente svolta da immigrati temporanei oppure senza permesso²⁷⁰.

268 C. Bonifazi, op. cit., p. 164.

269 Dopo la regolarizzazione del 2002, i lavoratori immigrati incidono del 12% sul totale nel settore delle costruzioni e in alcune province arrivano a essere un quarto degli iscritti alla cassa Edile. I lavoratori provengono soprattutto dal Marocco, Albania, e più recentemente dai paesi dell'Europa orientale come la Romania. E. Reyneri, *Sociologia del Mercato del lavoro. Le forme dell'occupazione*, vol. II, Bologna, Il Mulino, 2005, pp. 229-230.

270 Nel Mezzogiorno, purtroppo, non molti hanno un contratto regolare. I cosiddetti caporali reclutano nuovi lavoratori, li portano sul luogo di lavoro per lavorare spesso a cottimo ed essere pagati a fine giornata. Diversamente, la maggioranza degli immigrati che lavora al nord nella raccolta di mele, uva ecc.. ha un contratto regolare.

Al di là della costellazione delle professioni, in generale,

Vi sono dunque lavori che tendono ad essere diffusamente coperti dalla popolazione straniera, a conferma di un inserimento nel segmento inferiore del mercato del lavoro italiano, dove le attività sono spesso svolte con orari disagiati e poche opportunità di carriera²⁷¹.

Infatti, circa tre quarti dell'occupazione maschile e femminile svolge un lavoro operaio, artigiano o comunque non qualificato, a conferma che l'immigrazione s'inserisce, in maniera predominante, nelle fasce più basse della scala occupazionale. Questa segregazione occupazionale è ancora più evidente tra le donne, le quali sono fortemente concentrate *in primis* nei servizi alle famiglie, poi negli alberghi e nei ristoranti.

In altre parole,

Sono i classici «**bad jobs**», sporchi, penosi e pericolosi, sempre più necessari per soddisfare le esigenze di una società ricca. Le caratteristiche comuni sono una scarsa qualificazione, la richiesta di forza fisica o di grande resistenza, orari lunghi e scomodi, poche opportunità di carriera e status sociale molto basso. Anche quando sono in regola e a tempo indeterminato, i rapporti di lavoro sono precari, poiché per lo più le aziende sono molto piccole e hanno un alto turnover²⁷².

Per quanto riguarda le caratteristiche dei lavoratori stessi, gli immigrati, a parità di condizioni²⁷³, hanno maggiore probabilità di ricoprire un lavoro non qualificato. Questo fenomeno rispecchia la maggiore disponibilità degli immigrati, anche quelli con più elevata istruzione, ad accettare lavori poco attraenti nonostante le proprie competenze professionali. Quest'aspetto non stupisce data la necessità di un impiego regolare per poter permanere sul territorio. Il sottoutilizzo del capitale

271 M Barbagli (a cura di), *Primo rapporto sugli immigrati...*, cit., p. 207.

272 E. Reyneri, op. cit. p. 230.

273 Sesso, età, ripartizione territoriale di residenza, livello d'istruzione e anni di esperienza lavorativa.

umano (detto anche *brain waste*) nella forza lavoro immigrata, appare ancora più accentuato per le donne che hanno probabilità di lavorare in settori occupazionali a bassa qualificazione assai maggiore rispetto alle italiane. In altre parole, un livello di istruzione elevato non permette ai lavoratori immigrati d'inserirsi all'interno del mercato del lavoro qualificato. Per questo motivo gli immigrati saranno tendenzialmente *over educated* rispetto al basso livello di *skills* richiesto dal lavoro che svolgono.

Per quanto riguarda invece le condizioni contrattuali, gli immigrati tendono a lavorare alle dipendenze. Tuttavia, il lavoro autonomo si afferma sempre di più e si evolve, soprattutto, come vedremo, con l'affermarsi della crisi economica.

A questo punto, in accordo con Emilio Reyneri, viene da chiedersi, si può parlare di «etnicizzazione» del mercato del lavoro? Come riporta l'autore, benché in alcune occupazioni la presenza immigrata sia maggioritaria, non si può parlare di una specializzazione etnica.

Più che le culture originarie contano i modi di inserimento nel mercato del lavoro italiano. [...] E la concentrazione in particolari nicchie occupazionali è il risultato paradossale dell'efficienza delle reti sociali di alcuni gruppi di immigrati, che dapprima li aiutano a trovar lavoro più in fretta, ma poi rischiano di «intrappolarli» in queste nicchie. [...] Occorre ricordare, infine, che la concentrazione degli immigrati da uno stesso paese in alcune occupazioni è frutto anche del comportamento dei datori di lavoro, che spesso adottano stereotipi cognitivi, fondati su dicerie o sulla conoscenza diretta di qualche caso, e quindi tendono a selezionare per alcune attività soltanto immigrati da alcuni paesi a discapito di altri. Ciò provoca una **discriminazione statistica**, che si autoalimenta nel tempo. Reti sociali degli immigrati e stereotipi dei datori di lavoro si rafforzano reciprocamente²⁷⁴.

274 E. Reyneri, op. cit., p. 236.

2.3.4 Mercato del lavoro e *welfare*: i sistemi migratori del lavoro domestico e di cura

Gli arrivi delle prime donne immigrate in Italia per lavorare come domestiche o assistenti domiciliari hanno luogo sin dagli inizi dei flussi migratori verso l'Italia, quando venivano reclutate, nei paesi con una forte presenza cattolica, dal mondo dell'associazionismo cattolico. Già durante gli anni Ottanta e Novanta, il lavoro presso le famiglie aveva un peso elevato sul totale degli avviamenti al lavoro delle donne immigrate e rappresentava lo sbocco professionale prevalente. Nella regolarizzazione del '96 aumentano notevolmente le assunzioni nel settore della collaborazione domestica. Tuttavia, le fasi più importanti sono due: la regolarizzazione del 2002 e l'ingresso nell'UE della Romania e Bulgaria nel 2007. Durante la regolarizzazione del 2002 emerge una consistente richiesta di lavoro di assistenza domiciliare agli anziani: mentre il lavoro di collaborazione domestica continua a essere una realtà consolidata con il 46% sul totale delle domande presentate dalle donne, quasi il 38% riguarda il lavoro di assistenza. Inoltre, cambiano le nazionalità coinvolte, ovvero, cessa il predominio delle filippine e divengono predominanti le donne dell'Europa dell'Est (ucraine, romene, polacche e moldave) alle quali si affiancano le ecuadoregne e le peruviane.

Successivamente, nel 2007, l'ingresso della Romania e Bulgaria contribuisce a far aumentare questa categoria e i due paesi arrivano a ricoprire un peso maggiore nei flussi d'ingresso in seguito agli accordi di libera circolazione. Fino al 2001, la componente straniera all'interno di questa categoria rimane piuttosto stabile e divisa equamente con gli italiani, mentre, a partire dal 2002, la componente straniera supera quella italiana e rimane su valori assai più elevati.

Il lavoro domestico e di cura presso le famiglie diviene, pertanto, uno dei settori più importanti d'inserimento dell'immigrazione. Il problema dell'invecchiamento della popolazione con il conseguente aumento della componente anziana bisognosa di assistenza, la necessità di supporto alle donne in un periodo caratterizzato dalla crescita dell'occupazione femminile, spiegano come mai questa categoria di lavoratrici abbia conosciuto questo sviluppo e rilevanza. Tuttavia, questa evoluzione socio-economica avviene anche alla luce di due fattori. Da un lato, infatti, il lavoro di collaborazione domestica viene considerato meno appetibile dalle italiane dal punto di vista contrattuale. Dall'altro lato, la possibilità di regolarizzarsi come collaboratrice domestica diviene un fattore attrattivo per le immigrate che in questo modo riescono ad ottenere un permesso di soggiorno. Quest'aspetto si accentuerà, soprattutto a partire dal 2009, quando la politica migratoria permetterà, nonostante la crisi economica, l'ingresso e la regolarizzazione delle lavoratrici appartenenti a questa categoria.

Alla luce di quanto detto, è evidente il legame stretto tra il sistema *welfare* italiano e la domanda di lavoro immigrato. Come esprime Giuseppe Sciortino, un regime *welfare* di stampo mediterraneo, come quello italiano, si caratterizza per il ruolo centrale attribuito alla famiglia come primo interlocutore istituzionale²⁷⁵. All'interno della famiglia le risorse economiche disponibili vengono condivise all'interno dei membri, dove, ad esempio, l'impiego stabile dell'uomo offre maggiori garanzie e sicurezza, compensando la carriera lavorativa della donna, spesso più frammentata e discontinua. Pertanto,

275 G. Sciortino, *Immigration in a Mediterranean Welfare State. The Italian Experience in Comparative Perspective*, Journal of Comparative Policy Analysis, Vol. 6, n. 2, Frank Cass, Agosto 2004, p. 115.

The centrality of the male breadwinner model in the structure of employment protection is derived largely from a vision of the centrality of the family and of the wider responsibilities the primary breadwinner assumes “on behalf” of his household²⁷⁶.

In sistemi *welfare* di questo tipo, incentrati maggiormente nel trasferimento monetario, diretto o indiretto alla famiglia e sulla tutela del cosiddetto *bread winner*, a garanzia dell'intero nucleo familiare, l'erogazione di servizi sociali solitamente indirizzati alla famiglia è piuttosto limitata. In altre parole, è la famiglia che privatamente, in mancanza di servizi pubblici, deve provvedere a fornire, ad esempio, i servizi di cura necessari. Ad ogni modo, la società si sta evolvendo, la contrazione delle nascite e le conseguenti dimensioni più ridotte del nucleo familiare rendono difficile poter ovviare ai servizi di cura e assistenza, soprattutto alla luce del crescente inserimento lavorativo delle donne nel mercato del lavoro. In questo senso, quindi,

We may conclude that immigration is indeed connected with the structure of welfare states. Such connection, however, is not only a matter of welfare expenditure *for* and *on* migrants. It is above all a matter of a kind of labor demand welfare regimes produce, and the segment of such demand that can be satisfied nearly always only foreign labor²⁷⁷.

Detto in altre parole, è evidente che un determinato regime *welfare* produce un altrettanto specifica domanda di lavoro immigrato.

Tuttavia, a differenza di quello che avviene in Europa, dove l'invecchiamento generale della popolazione e le ridotte capacità di spesa pubblica rendono sempre più evidente l'allarme di una possibile crisi dell'offerta di cura, in Italia nel 2009 ancora stenta ad aprirsi un dibattito e il problema viene affrontato ricorrendo in maniera massiccia alla manodopera immigrata. Infatti, come riporta una ricerca

276 *Ibidem.*

277 *Ivi*, p. 121.

del CeSPI²⁷⁸

Si ha l'impressione di poter disporre di un “esercito di badanti”, pronto a rendersi protagonista di una “invasione” silenziosa e benefica, in grado di penetrare i vuoti che la trasformazione della famiglia, la dinamica demografica e la tradizionale debolezza delle politiche sociali in Italia lasciano scoperti²⁷⁹.

In effetti, anche all'interno della programmazione dei flussi, come già anticipato, le lavoratrici immigrate del settore domestico e di cura continuano ad avere un peso importante tutt'oggi, anche in tempi di crisi economica.

278 Centro Studi di Politica Internazionale.

279 F. Piperno, *Welfare e immigrazione. Impatto e sostenibilità dei flussi migratori diretti al settore socio-sanitario e della cura*, CeSpi, Working Papers 55/2009, marzo 2009, p. 6. reperibile al seguente link <http://www.cespi.it/WP/WP%2055%20rapporto%20finale%20delphi%2030%20marzo.pdf>

2.4 Gli aspetti controversi del meccanismo di ammissione e inserimento nel mercato del lavoro

2.4.1 Il ricorso alle regolarizzazioni

Il ricorso massivo allo strumento delle regolarizzazioni *ex-post* ha contribuito largamente alla crescita della popolazione immigrata in Italia, tale da poter affermare che

“[...] l'ampia maggioranza degli stranieri presenti in Italia ha vissuto, almeno per un periodo, in condizioni di irregolarità prima di essere regolarizzato fruendo di uno di questi programmi. Nei fatti, la popolazione straniera in Italia è composta in larghissima misura da stranieri regolarizzati e dai membri delle loro famiglie che hanno potuto avvalersi del ricongiungimento familiare grazie allo *status* legale conseguito dall'emigrato grazie alle sanatorie. Tali provvedimenti sono quindi da considerarsi un evento cruciale per qualunque studio delle dinamiche migratorie che coinvolgono l'Italia”²⁸⁰.

Inoltre non bisogna dimenticare che dopo il 2001, con l'eliminazione del meccanismo dello *sponsor*, era stata fortemente ridotta la possibilità di ingresso legale. Pertanto,

[...] l'Italia, pur riconoscendo in misura sempre maggiore l'esistenza di una domanda «legittima» di lavoro straniero, ha sistematicamente trascurato di approntare un canale d'ingresso che potesse soddisfarla anche solo parzialmente. L'intera politica migratoria italiana, in altre parole, è stata sinora centrata sui programmi di regolarizzazione, ponendo continuamente le condizioni per il riprodursi a scadenze regolari della necessità di tali provvedimenti²⁸¹.

In generale, il provvedimento di regolarizzazione si è affermato come uno strumento tutt'altro che marginale, sia per il peso che ha avuto nel definire la composizione della presenza migratoria nel nostro paese sia per le problematiche

280 M. Barbagli, A. Colombo, G. Sciortino (a cura di), *I sommersi e i sanati...*, cit., p. 8.

281 *Ivi*, p. 16.

emerse nelle procedure stesse. Nel corso degli ultimi due decenni, i procedimenti di sanatoria svolti hanno complessivamente legalizzato circa un milione e mezzo di immigrati, di cui solo 700 mila stati regolarizzati con la sanatoria del 2002. In altre parole, più della metà della popolazione immigrata che oggi è regolarmente residente in Italia ha ottenuto il primo permesso di soggiorno attraverso uno di questi procedimenti di sanatoria²⁸². Inoltre, le necessità di ricorrere in maniera sistematica a questa tipologia di provvedimenti dimostra l'incapacità dei governi di intraprendere politiche attive in materia di politica immigratoria da lavoro adeguate, tale da influire *ex-ante* nei flussi migratori. Piuttosto, finora, sono i provvedimenti *ex-post* che sembrano rispondere finora in maniera più idonea alle esigenze del mercato del lavoro italiano caratterizzato, come è già stato anticipato, da una forte presenza delle piccole-medie imprese, da una domanda fortemente segmentata, e da un ruolo attrattivo del mercato sommerso nei confronti dei flussi migratori irregolari e clandestini. In altre parole, come riporta Giuseppe Sciortino regolarizzarsi successivamente appare ai datori di lavoro e ai migranti più facile e conveniente in termini economici rispetto alla complessa procedura prevista dal canale di ingresso ufficiale, ovvero la chiamata nominativa di un lavoratore straniero ancora all'estero²⁸³.

2.4.2 L'inadeguatezza del meccanismo delle quote

Un altro aspetto controverso presente nel sistema d'ingresso è la concomitanza di strumenti di regolazione orizzontale, come il sistema delle quote, e strumenti di regolazione verticale, come il meccanismo di verifica dell'indisponibilità di un

282 F. Fasani, *Migrazione irregolare in Italia*, Country Report per il progetto di ricerca CLANDESTINO, Commissione Europea, Luglio 2009, p. 2.

283 G. Sciortino, *Fortunes and miseries...*, cit., pp. 4-5.

lavoratore presente sul territorio nazionale a svolgere la mansione richiesta.

Tale principio, benché già presente poiché reintrodotta dalla Bossi-Fini, non era vincolante e il datore di lavoro poteva “insistere” e procedere con la chiamata dall'estero nonostante la disponibilità di manodopera sul territorio²⁸⁴. La norma, a oggi, è stata ribadita dalla legge n. 99 del 9 agosto 2013 (conversione in legge del cosiddetto Decreto-Lavoro) che ha modificato l'art 22 del Testo Unico inserendo esplicitamente la «previa verifica, presso il centro per l'impiego competente, della indisponibilità di un lavoratore presente sul territorio nazionale, idoneamente documentata»²⁸⁵. Bisognerà poi vedere cosa comporterà tale modifica in termini di obblighi pratici e di procedure per il datore di lavoro.

Aldilà degli aspetti “tecnici”, i meccanismi di selezione e reclutamento e le regole implementate dalla politica italiana per l'ingresso di lavoratori immigrati dimostrano di essere in vari aspetti inefficaci nel soddisfare le richieste del mercato del lavoro italiano.

Innanzitutto vi è l'inadeguatezza delle stime del fabbisogno di manodopera. La difficoltà a definire un fabbisogno veritiero risiede sia nelle caratteristiche strutturali della richiesta di lavoro immigrato espresso maggiormente dalle piccole-medie imprese, e dalle famiglie che non sono in grado di prevedere con certezza la domanda di lavoratori, sia nel meccanismo stesso²⁸⁶ (che ad esempio non include nell'indagine il fabbisogno delle famiglie). Inoltre la struttura dell'economia italiana, come in altri paesi dell'Europa meridionale, si basa sulle medie e piccole imprese con un elevato peso dell'economia informale che, oltre a sfuggire in termini di controllo dei flussi irregolari, impedisce una stima del

284 F. Santini, *Le procedure ordinarie...*, cit., p. 219-220.

285 Legge n. 99 del 9 agosto 2013.

286 Qui mi riferisco alle indagini del sistema informativo Excelsior-Unioncamere.

fabbisogno di manodopera reale²⁸⁷.

Poi vi è il meccanismo di definizione dei criteri della programmazione mediante il documento programmatico triennale. Quest'ultimo si è rivelato inadatto e inutilizzato. La funzione principale di tale documento era quella di fornire le linee guida per l'attuazione della politica migratoria italiana. Tuttavia, la complessa procedura ha evidenziato forti carenze²⁸⁸ e ritardi. Solo il primo Documento programmatico è stato adottato nei tempi previsti, dopodiché, i successivi sono stati adottati con forte ritardo rispetto al periodo stesso che avrebbero dovuto disciplinare²⁸⁹ e, infine, è caduto in disuso²⁹⁰. Il documento programmatico triennale 2007-2009 non termina l'iter parlamentare, dopodiché non è stato più adottato. Pertanto, l'ultimo documento triennale che ha completato l'iter legislativo è quello riguardante il triennio 2004-2006. Quest'ultimo, dal punto di vista dei contenuti ha suscitato forti critiche, poiché è stato ritenuto troppo generico²⁹¹: non si specifica quali siano gli strumenti e i tempi, quali le risorse finanziarie su cui far conto e inoltre presenta un contenuto prevalentemente descrittivo, piuttosto che progettare l'azione futura in materia migratoria²⁹².

287 F. Fasani, *op. cit.*, p. 4.

288 Come riporta un articolo della Fondazione Migrantes, «Il ruolo delle Regioni e delle Autonomie locali [che] risulta sottovalutato relativamente alle loro funzioni, alle esperienze e alle sperimentazioni realizzate nel triennio precedente. Parimenti risulta sottovalutato il concorso delle Regioni alla programmazione dei flussi ed alla gestione delle relative quote». Fondazione Migrantes, *Quale la sorte del documento programmatico triennale?*, pubblicato su www.chiesacattolica.it il 21/10/2004, reperibile al seguente link http://www.chiesacattolica.it/documenti/2004/10/00009936_quale_la_sorte_del_documento_programmatico.html

289 Il documento programmatico triennale 2001-2003 viene adottato nel corso del 2001, alla fine della XIII legislatura. Quello successivo (2004-2006) viene approvato con un ritardo di oltre un anno.

290 E. Salis, *Imprese e politiche di ingresso: ruolo e punti di vista*, in “Non solo braccia. Un'indagine sull'impiego di lavoro immigrato nelle imprese del torinese, CCIAA di Torino e FIERI (a cura di), pubblicato su www.fieri.it il 23 novembre 2012, pp. 58-59. Reperibile al seguente link <http://www.fieri.it/wp-content/uploads/2012/11/Non-solo-braccia-rapporto-di-ricerca.pdf>. Consultato il 26/11/2013.

291 Fondazione Migrantes, *Proposte di Migrantes per il documento programmatico triennale*, pubblicato su www.chiesacattolica.it il 11/11/2004. Consultato il 03/12/2013.

292 *Ibidem*.

In altre parole, se da un lato il documento programmatico era uno degli strumenti fondanti il meccanismo, dall'altro lato la possibilità di intervenire in via transitoria semplicemente vincolando le quote ai decreti dell'anno precedente, ha fatto sì che la programmazione triennale venisse sottoutilizzata in favore di interventi legislativi transitori più flessibili²⁹³. Se prendiamo in considerazione i decreti flussi emanati dal 1998 a oggi emerge un ricorso, pressoché sistematico, ai decreti di natura transitoria e pertanto vincolati semplicemente al tetto di ingressi dei decreti precedenti. Soltanto in pochi casi il governo è riuscito a rispettare i tempi e le modalità per l'adozione del decreto-flussi frutto di una programmazione effettiva degli ingressi e alla luce del documento programmatico approvato.

In sintesi, il documento programmatico è stato largamente criticato poiché considerato uno strumento inadatto e nella pratica non più utilizzato.

Come riporta Ester Salis,

[...] l'adozione del Documento triennale si è rivelata una pratica eccessivamente lunga e farraginoso, e i suoi contenuti eccessivamente generici per poter efficacemente orientare la decisione sui flussi da ammettere annualmente e oggi è di fatto uno strumento obsoleto e caduto in disuso²⁹⁴.

Nel 2011 persino il Ministero dell'Interno stesso dichiara l'inadeguatezza dello strumento del documento programmatico triennale definendolo un sistema non idoneo alla situazione socioeconomica attuale:

[...] col tempo la previsione dell'articolo 3 del testo unico sull'immigrazione [il documento

293 Tutti gli interventi normativi in materia migratoria sono reperibili sul sito www.meltingpot.org al seguente link <http://www.meltingpot.org/-Normativa-italiana-.html>. Consultato il 28/11/2013.

294 E. Salis, *Imprese e politiche di ingresso: ruolo e punti di vista*, in "Non solo braccia. Un'indagine sull'impiego di lavoro immigrato nelle imprese del torinese, CCIAA di Torino e FIERI (a cura di), pubblicato su www.fieri.it il 23 novembre 2012, pp. 58-59. Reperibile al seguente link <http://fieri.it/wp-content/uploads/2012/11/Non-solo-braccia-rapporto-di-ricerca.pdf>. Consultato il 26/11/2013.

programmatico triennale] ha perso gran parte della sua valenza originaria, in ragione del verificarsi di fenomeni e situazioni nuovi.[...] La discontinuità nella programmazione dei flussi deriva da un quadro economico-sociale che non era prevedibile nel momento in cui la disposizione del testo unico fu prevista. Del resto, una congiuntura economica mondiale di carattere recessivo, cui consegue un rallentamento della produzione e l'accentuarsi delle difficoltà occupazionali, non può che avere ripercussioni anche sui fenomeni migratori. Aggiunge che il quadro di incertezza, a livello nazionale e internazionale, ha suggerito al Governo di evitare una programmazione a lungo termine e di limitarsi all'adozione di provvedimenti a carattere transitorio al fine di soddisfare specifiche esigenze di determinati settori produttivi²⁹⁵.

La possibilità di emanare in via transitoria decreti infra triennali che non richiedevano il lungo processo di consultazioni, è un meccanismo che ha risposto maggiormente alle necessità del sistema politico italiano. Pertanto, come è noto, l'ultimo documento programmatico è stato emanato nel 2005 con forte ritardo e dopodiché non è stato più adottato.

Per quanto riguarda i decreti flussi, come abbiamo visto, nella maggior parte dei casi si è ricorso alla programmazione transitoria. Largamente condivisa è ormai l'opinione che i decreti flussi in realtà non vengano utilizzati per ammettere lavoratori immigrati ancora all'estero ma divengono uno strumento per regolarizzare lavoratori che sono già presenti sul territorio in stato di irregolarità²⁹⁶. A sostegno di questa opinione diffusa bisogna sottolineare, come anticipato, la lentezza delle procedure per il rilascio del permesso di soggiorno. Il tempo che intercorre tra la richiesta del datore di lavoro e l'autorizzazione al lavoro fino al rilascio del permesso di soggiorno, può richiedere un periodo molto lungo²⁹⁷. La lentezza esasperante delle procedure, pertanto, non risponde alle

295 Resoconto della seduta della I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati, 8 giugno 2011 consultabile sul sito dell'ASGI al seguente link http://www.asgi.it/public/parser_download/save/resoconto.camera.ac.8.giugno.2011.decreto.programmazione.pdf. Consultato il 29/11/2013.

296 E. Salis, *Labour migration governance...*, cit., pp. 21, 37.

297 Gli aspetti burocratici verranno approfonditi di seguito nel paragrafo 2.4.4.

esigenze, spesso urgenti, dei datori di lavoro. Come riporta Ester Salis

Quite intuitively, this is the proof of the fact that, to a considerable extent, applications presented by employers concern foreign workers that are already living and working in Italy, or alternatively, that they do not strictly correspond to an actual labour need²⁹⁸.

Vi è poi un altro aspetto collegato a questo, ovvero il frequente ritardo nell'emanazione dei decreti flussi che spesso avviene alla fine dell'anno stesso che avrebbero dovuto regolare.

Un caso evidente delle mancanze sopracitate avviene nel 2006, nel quale il governo decide di includere con un nuovo decreto-flussi le domande già presentate ma inevase in occasione del precedente decreto, portando ad autorizzare quasi 700 mila ingressi, e rivelandosi, pertanto, un esempio clamoroso di regolarizzazione mascherata²⁹⁹.

Infine, vi è un ulteriore aspetto da sottolineare che rende forse più di tutti, inadeguato il meccanismo delle quote, ovvero la mancanza di un canale ufficiale che preveda l'incontro tra domanda e offerta direttamente sul territorio. E per questo entrambi i soggetti, datori e migranti, preferiscono la strada dell'irregolarità³⁰⁰.

2.4.3 L'evoluzione contraddittoria dei procedimenti burocratico-amministrativi del meccanismo di ingresso e accesso al lavoro

Un aspetto importante e complesso, ma spesso trascurato, riguarda l'insieme dei meccanismi procedurali e la gestione operativa delle pratiche che agiscono in conseguenza dell'evoluzione normativa. In Italia, come in altri paesi

298 E. Salis, *Labour migration governance...*, cit., p. 24.

299 L. Zanfrini, *Immigrati e mercato del lavoro in Italia...*, cit., p. 28.

300 G. Sciortino, *Fortunes and miseries...*, cit., p. 13.

d'immigrazione relativamente recente, l'amministrazione dell'immigrazione della presenza straniera regolare si è sviluppata all'interno di una carenza strutturale di risorse. Inoltre, all'aumentare delle dimensioni della popolazione straniera a ritmi sostenuti, non ha corrisposto un adeguamento dell'apparato amministrativo competente.

Vi sono, inoltre, gli sviluppi normativi che hanno contribuito ad aumentare l'onere della burocrazia. Con la legge Bossi-Fini, come è noto, viene, da un lato, dimezzata la durata massima dei permessi di soggiorno, dall'altro lato, vengono anticipati i tempi per iniziare la fase di rinnovo. Tutto questo ha avuto un impatto consistente nell'aumentare la mole di pratiche amministrative da sostenere³⁰¹. La situazione aveva raggiunto pertanto livelli piuttosto critici, quando, con il recepimento della direttiva europea del 2004 avvenuto nel nostro ordinamento nel 2007, viene abolito l'obbligo di permesso di soggiorno per i cittadini comunitari³⁰² e grazie a questa innovazione si riesce ad evitare il collasso delle Questure italiane, che si vedono improvvisamente alleggerire il proprio carico di lavoro³⁰³.

Le procedure farraginose e il lento adeguamento del personale tecnico, coinvolgono *in primis* gli immigrati stessi. Vi sono forti ritardi, sia nella fase di rilascio che di rinnovo del permesso di soggiorno. Ritardi che, come già anticipato, hanno raggiunto e superato attese di oltre un anno e permessi che venivano rilasciati quando già si rendeva necessario un rinnovo. Vi è poi un'altra

301 Non bisogna dimenticare che sempre con la Bossi-Fini viene deciso di sottoporre gli stranieri ai rilievi foto-dattiloscopici per il rilascio e il rinnovo del permesso.

302 Per i cittadini comunitari, infatti, a oggi non viene richiesta alcuna registrazione per soggiorni inferiori a tre mesi, mentre per i soggiorni più lunghi si richiede la semplice iscrizione anagrafica, provando di essere in grado di provvedere al proprio mantenimento sul territorio. T. Caponio, F. Pastore, R. Ricucci, *Amministrare l'immigrazione. La difficile simbiosi tra burocrazia e cittadini stranieri*, FIERI, settembre 2012, p. 3.

303 Nel 2007 prima del provvedimento i cittadini comunitari con permesso di soggiorno erano oltre mezzo milione. *Ibidem*.

problematica e riguarda il personale addetto ai servizi per l'immigrazione. Spesso non sono aggiornati e preparati adeguatamente e questo è un aspetto cruciale soprattutto se pensiamo al personale addetto alle funzioni di front-office, che dovrebbe essere aggiornato in maniera tempestiva sulla complessa normativa prodotta dallo Stato.

Con la Bossi-Fini, come è noto, vengono istituiti presso le Prefetture gli Sportelli Unici per l'Immigrazione (SUI), ai quali si attribuisce la gestione dell'intera procedura per l'assunzione di lavoratori stranieri, stagionali e non, e anche quelle per il rilascio del permesso per ricongiungimento familiare³⁰⁴. Tuttavia, tali sportelli entrano in funzione a pieno solo con il decreto-flussi del 2006³⁰⁵, ovvero ben quattro anni dopo la loro introduzione.

Per quanto riguarda la richiesta del primo rilascio, nel tentativo di ovviare ai perenni ritardi, nel 2006 viene digitalizzata la procedura di richiesta di autorizzazione al lavoro e di regolarizzazione del lavoratore. Soprattutto nell'ultimo caso, la creazione di un portale, che permettesse di inoltrare la domanda di regolarizzazione direttamente on-line, ha contribuito ad eliminare quelle code interminabili che avevano caratterizzato le sanatorie precedenti. Quest'ultimo aspetto, però, si è rivelato piuttosto controverso, soprattutto per quanto riguarda il primo ingresso, in occasione dell'emanazione delle quote attraverso il decreto-flussi. Infatti, mancando un sostanziale criterio di accettazione, se non quello temporale dell'ordine di ricezione delle richieste, il numero delle domande supera solitamente gli ingressi disponibili già nei pochi secondi successivi all'apertura, dando luogo ai cosiddetti *click-day*. Viceversa,

304 T. Caponio, *Il quadro normativo e le politiche locali...*, cit., p. 32.

305 L. Einaudi, *Le politiche dell'immigrazione...*, cit., p. 314.

invece, le procedure per il rilascio dell'autorizzazione al lavoro e del relativo permesso di soggiorno hanno tempi estremamente lunghi, spesso inadeguati rispetto ai cicli economici e alle necessità del mondo imprenditoriale e che in realtà, come è stato sottolineato in maniera condivisa, dimostrano che i beneficiari sono già sul territorio. Rimane, infatti, largamente condivisa l'opinione per la quale i decreti flussi siano sempre più delle sanatorie mascherate³⁰⁶. Gli scarsi dati relativi ai tempi di rilascio del permesso di soggiorno sono tutt'altro che confortanti. Prima dell'introduzione dell'informatizzazione di alcune fasi nel 2007, il tempo medio che intercorreva tra la richiesta da parte del datore di lavoro e la richiesta di rilascio del permesso di soggiorno era di ben 484 giorni³⁰⁷. Tuttavia, in seguito alle modifiche apportate nelle procedure nel corso del 2007, i tempi medi di elaborazione delle pratiche continuano ad essere ben 311 giorni³⁰⁸. Infatti, se da un lato i tempi di elaborazione sono decisamente migliorati, soprattutto grazie alla predisposizione delle richieste direttamente in formato elettronico e all'invio telematico che hanno consentito di ridurre la presenza di domande incomplete o lacunose, dall'altro lato, tali benefici sono stati controbilanciati dal grande afflusso di domande che, come abbiamo visto, hanno caratterizzato la programmazione del 2006³⁰⁹.

Per quanto riguarda le procedure di rinnovo, l'azione svolta dai governi si è

306 M. Ambrosini, *Quanta ipocrisia in un click-day*, pubblicato su Lavoce.info, il 31 gennaio 2011, consultabile al seguente link <http://archivio.lavoce.info/articoli/pagina1002126.html>.

307 Nello specifico, 128 giorni per la digitalizzazione delle pratiche cartacee, 225 giorni per il rilascio del nullaosta (ovvero l'autorizzazione al lavoro) dal momento della trasmissione allo sportello unico e 131 giorni per produrre la richiesta di rilascio del permesso di soggiorno. Ministero dell'Interno, *Primo rapporto sull'attività dei Consigli Territoriali per l'Immigrazione*, Roma, 2008, p. 372.

308 Così suddivisi, 188 giorni per il rilascio del nullaosta (ovvero l'autorizzazione al lavoro) e 123 giorni per il rilascio del permesso di soggiorno a partire dalla data di consegna del nullaosta. Ministero dell'Interno, *Secondo rapporto sull'attività dei Consigli Territoriali per l'Immigrazione*, Roma, 2009, p. 65.

309 *Ibidem*.

dimostrata piuttosto contraddittoria, promuovendo talvolta iniziative di decentramento del processo e talvolta, in contraddizione con esse, ha agito con lo scopo di ricentralizzare le procedure di rinnovo del permesso di soggiorno. Nel corso del 2006 infatti, per far fronte ai problemi amministrativi delle Questure, vengono adottati una serie di provvedimenti d'intesa con l'Anci (Associazione Nazionale Comuni Italiani) e con i Patronati, con l'obiettivo di intensificare la collaborazione con gli enti locali nella fasi di rilascio e rinnovo dei permessi³¹⁰. Sempre agli inizi del 2006, il governo stipula una convenzione con Poste Italiane Spa, con la quale viene affidato a quest'ultima un ruolo centrale nella procedura di rinnovo dei permessi senza prevedere alcun coinvolgimento dei comuni³¹¹. La collaborazione con Poste Italiane si è poi consolidata delineando, a oggi, un processo che si articola in due fasi. Nella prima fase avviene la compilazione della pratica. Qui l'immigrato può farla in proprio oppure può coinvolgere gli appositi uffici dei comuni, i patronati o lo sportello SUI competente. La seconda fase, invece, consiste nella spedizione della pratica compilata che avviene presso Poste Italiane pagando/dietro il pagamento di un contributo di 70 Euro per pratica³¹². Emerge pertanto il ruolo centrale di quest'ultime, in quanto rappresentano il canale che avvia ufficialmente la procedura, inviandola telematicamente alla questura di competenza.

310 Vengono conclusi con l'Anci e i Patronati due protocolli d'intesa, rispettivamente *Protocollo d'intesa inerente la semplificazione delle procedure amministrative per il rilascio e il rinnovo dei permessi di soggiorno, del 13 gennaio 2006* e *Protocollo d'intesa per la semplificazione dei procedimenti in materia di immigrazione, del 9 febbraio 2006*. Il processo di decentramento è stato perseguito anche successivamente durante il IV governo Berlusconi, durante il quale si è tentato di rafforzare il coinvolgimento dei comuni senza però tradursi in legge. T. Caponio et altri, *Amministrare l'immigrazione...*, cit., p. 14.

311 *Per la semplificazione delle procedure amministrative di rilascio e rinnovo dei permessi di soggiorno, del 30 gennaio 2006*

312 Con il decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 6 ottobre 2011, il contributo è stato aumentato a seconda della tipologia di permesso da rinnovare, si va infatti da un contributo 80 euro per i permessi di breve durata, fino a un massimo di 200 euro per il rilascio della carta di soggiorno.

Come riportano alcune ricerche svolte sul territorio³¹³, all'atto pratico, il passaggio a Poste Italiane e il relativo accentramento ha segnato un decisivo peggioramento dell'efficienza delle procedure di rinnovo, con ritardi nella consegna dei documenti, talvolta, di oltre un anno. Tuttavia, in seguito al maggiore coordinamento con Poste Italiane, grazie alla direttiva del capo della Polizia Manganelli avviata nel marzo 2009³¹⁴ e diretta a ridurre a 45 giorni complessivi i tempi necessari per il rinnovo del documento di soggiorno, è avvenuta una prima spinta effettiva alla riduzione dei tempi³¹⁵.

A oggi, seppur con consistenti differenze, sembra che la situazione sia decisamente migliorata rispetto al momento immediatamente successivo all'ingresso di Poste Italiane nel processo, e le procedure di rinnovo, nei casi migliori, richiedono in media circa due mesi³¹⁶, anche se bisogna ricordare che il limite massimo previsto per il solo rilascio del nullaosta sarebbe, per legge, di 40 giorni³¹⁷.

Tuttavia molti problemi, ovvero la carenza di personale, la formazione professionale degli addetti, le procedure farraginose e complesse, i ritardi e la lunga attesa tra la richiesta del lavoratore e il rilascio del permesso, appaiono tutt'altro che superati. Ad ogni modo, possiamo sperare che l'aumento del

313 La ricerca svolta da Fieri sull'attività svolta dalle questure di Cuneo e Torino e la ricerca svolta dalla Legacoop Bologna sull'attività della questura di Bologna riportano entrambe il notevole peggioramento della fase di rinnovo del permesso di soggiorno con il subentro di Poste Italiane nelle procedure di rinnovo. Per approfondimenti A. Colombo, V. Piro, *Amministrare l'immigrazione. Indagine sull'applicazione della normativa in materia di ingresso e soggiorno degli stranieri in alcuni contesti territoriali italiani*, Legacoop Bologna, CCIAA Bologna, marzo 2012, pp. 47-51. e T. Caponio et altri, *Amministrare l'immigrazione...*, cit. pp. 16-32.

314 La cosiddetta "Sperimentazione dei 45 giorni".

315 Nel caso della Questura di Bologna a tale provvedimento è stato affiancata la collaborazione del CINECA, un consorzio universitario locale per l'erogazione di servizi telematici con il quale è stato sviluppato un progetto per snellire ulteriormente la fase di prenotazione degli appuntamenti alla Questura. Colombo, V. Piro, *Amministrare l'immigrazione...*, cit., p. 50

316 *Ivi*, p. 48.

317 Decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394.

contributo richiesto agli immigrati per il rilascio e il rinnovo del permesso di soggiorno comporti un miglioramento generale della macchina amministrativa.

2.4.4 La presenza irregolare e il lavoro sommerso

Vi è [...] un ampio consenso sul fatto che in Italia vi sia una carenza di possibilità di accesso legale al paese e al mercato del lavoro che inducono inevitabilmente all'aumento della migrazione irregolare³¹⁸.

Effettivamente, come abbiamo visto, la rigidità della chiamata nominativa, che obbliga il datore di lavoro ad assumere l'immigrato prima dell'ingresso nel territorio (e quindi a regola senza una possibile conoscenza diretta), si rivela un sistema tutt'altro che attrattivo per entrambi i soggetti, datore di lavoro e lavoratore, che preferiscono optare per l'irregolarità nella consapevolezza che nell'arco di pochi anni vi sarà la possibilità di regolarizzare tale situazione *ex post*. La presenza di stranieri irregolari infatti, seppur con consistenti oscillazioni a ridosso delle varie regolarizzazioni, è un fenomeno costantemente presente.

Tuttavia, l'immigrazione irregolare è un fenomeno tutt'altro che omogeneo. Appartengono a questa categoria di immigrati una serie di soggetti: coloro che entrano legalmente nel territorio ma rimangono oltre i tempi di permanenza del visto o del permesso di soggiorno (*overstayers*). Ad esempio questo è il caso di coloro che entrano con un visto turistico con lo scopo di cercare lavoro in Italia; coloro che cercano di entrare in maniera illegale nel territorio (clandestini); infine, coloro che entrano attraverso organizzazioni per il traffico di esseri umani, tra i quali troviamo coloro che vengono costretti con la forza ad emigrare. Questo è il caso delle donne che vengono costrette a trasferirsi per lavorare nel mercato della

318 Ministero del Lavoro, *L'immigrazione per lavoro...*, cit., p. 64

prostituzione.

Detto questo, come è noto, i media spesso concentrano l'attenzione sugli sbarchi di clandestini lungo le coste delle regioni meridionali, benché le statistiche ufficiali dimostrino che i migranti irregolari giunti in Italia in questo modo siano solo una piccola parte della presenza totale degli immigrati irregolari³¹⁹

Gli sbarchi hanno insomma una dimensione che può essere gestita dall'Italia, possibilmente con l'aiuto dell'Europa. Ma soprattutto, non si può dimenticare che buona parte di quelli che riescono ad attraversare il Mediterraneo hanno diritto a forme di protezione internazionale, come l'asilo politico o un permesso umanitario, perché fuggono da guerre e persecuzioni, e non solo dalla povertà che fa muovere i migranti economici. L'immigrazione irregolare, insomma, non è quella che vediamo sui barconi³²⁰.

La maggior parte degli irregolari, infatti, è rappresentata da coloro che entrano con un permesso regolare e rimangono nel paese benché il permesso di soggiorno sia scaduto (detti appunto *overstayers*)³²¹.

Non bisogna dimenticare inoltre la posizione geografica dell'Italia. Nel cuore del Mediterraneo, in prossimità di aree poco sviluppate e con forte pressione migratoria, e un facile accesso al mare, tutto questo, rende l'Italia un ponte di transito per accedere ai paesi dell'Europa occidentale. Tuttavia, la presenza irregolare non si può ricondurre a una mera questione geografica, anche perché la consolidata presenza immigrata regolare dimostra che l'Italia è una destinazione effettiva dei flussi d'ingresso.

319 Ad esempio, le stime del Ministero dell'Interno indicano che gli sbarchi tra il 2004 e il 2006 si aggirano tra il 4% e il 13% degli irregolari presenti in Italia nel complesso. Dati del Ministero dell'Interno reperibili al seguente link http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/16/0853_rel_immigrazione_2006.pdf

320 E. Pasca, *Lotta agli irregolari. Scarsi risultati e costi alti*, pubblicato su www.stranieriinitalia.it il 12 luglio 2013 reperibile al seguente link http://www.stranieriinitalia.it/attualita-lotta_agli_irregolari_scarsi_risultati_e_costi_alti_17469.html

321 Dal 2000 al 2006 la quota degli *overstayers* rimane attorno al 60%. Ministero del Lavoro, *L'immigrazione per lavoro...*, cit., p. 67.

Nonostante le ovvie difficoltà nel poter definire la presenza irregolare, in Italia è possibile ottenere una stima affidabile attraverso il lavoro di ricerca svolto dalla Fondazione Ismu (Iniziativa e Studi per la Multietnicità), che permette di fornire un quadro esauriente degli immigrati irregolari e delle sue caratteristiche. Ad ogni modo, al di là della composizione (aspetto che non può essere approfondito in questa sede) è interessante analizzare lo stretto rapporto tra presenza irregolare ed economia sommersa. Infatti, è idea ormai condivisa che un importante fattore di spinta consista proprio nella vasta area dell'economia sommersa presente in Italia che, in situazioni di carenza di forza lavoro, favorisce l'entrata di lavoratori immigrati a prescindere dalla loro condizione di legalità o meno. In aggiunta, oltre alle consistenti dimensioni del lavoro sommerso in Italia, vi sono i requisiti stringenti che gli immigrati devono rispettare per rimanere nella legalità. Entrambi i fattori contribuiscono a indebolire la loro presenza, facendoli “cadere” più facilmente nell'irregolarità per poi emergere, come vedremo, soltanto attraverso le sanatorie.

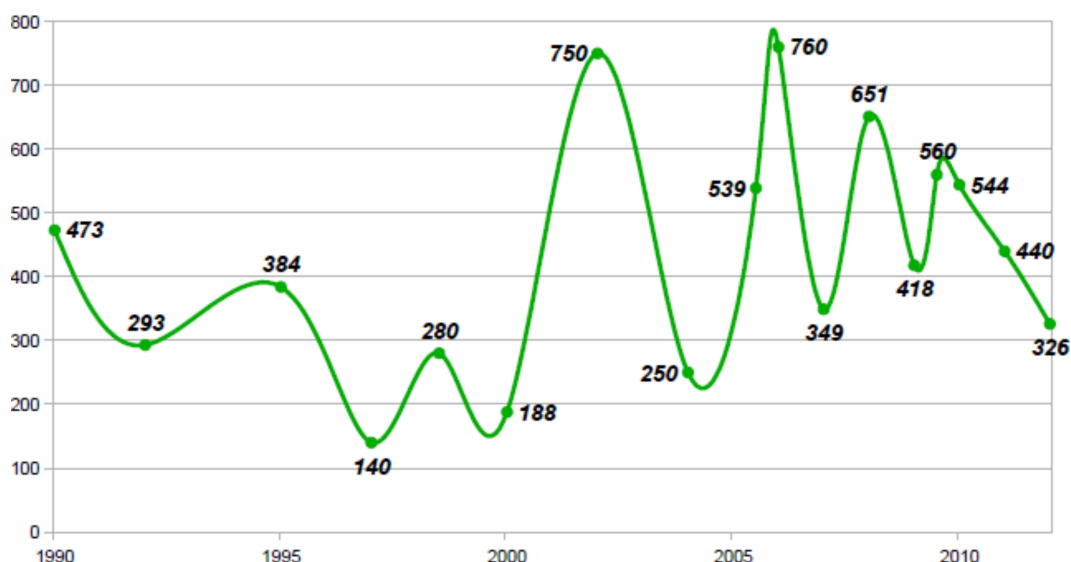
In merito ai cambiamenti nel tempo della presenza irregolare, interessante è l'idea espressa in merito da Asher Colombo nel primo rapporto dettagliato sugli immigrati.

Molti indizi inducono a pensare che la condizione di immigrato irregolare non sia strutturale, ma contingente e transitoria e che, in sostanza, se consideriamo le biografie individuali degli immigrati regolarmente presenti nel nostro paese, tale condizione sia preceduta di qualche anno da quella di immigrato irregolare. In questo senso l'irregolarità sarebbe una sorta di anticamera della regolarità. Che le cose stiano così lo suggeriscono almeno due fenomeni. Il primo è l'elevata presenza di regolarizzati nella popolazione dei regolari presenti in un momento dato nel nostro paese. Con il termine “regolarizzato” intendiamo uno straniero entrato, o comunque presente, in condizioni di irregolarità in Italia, la cui posizione è stata successivamente sanata nel corso di una sanatoria. Se le cose stanno

così, è chiaro che la condizione di irregolare costituisce un'esperienza presente nelle biografie di una larga maggioranza degli immigrati oggi regolarmente presenti in Italia, e che è quindi difficile distinguere regolari e irregolari come se si trattasse di popolazioni distinte e prive di interscambi reciproci³²².

A sostegno di quest'opinione, in effetti, basta osservare l'andamento della presenza irregolare, il quale vede una drastica riduzione delle dimensioni degli irregolari nei mesi immediatamente successivi al provvedimento di sanatoria, per poi crescere costantemente nei periodi successivi, e che precedono un nuovo provvedimento di regolarizzazione. (vedi grafico I)

Grafico I. La stima della presenza irregolare in Italia 1990-2013 (in migliaia)



Fonte: rielaborazione su dati Ismu 2011-2012

Per quanto riguarda le regolarizzazioni, questi provvedimenti pertanto sembrano essere più efficaci nel far emergere le situazioni di permanenza non autorizzata, piuttosto che il lavoro irregolare, e questo si può spiegare con il potere attrattivo che l'economia sommersa ha sui flussi migratori contribuendo così a riprodurre in maniera endogena la presenza irregolare³²³.

322 A. Colombo, *Gli immigrati irregolari*, in "Primo rapporto sugli immigrati...", cit., p. 324.

323 E. Reyneri, op. cit., pp.242-244

Lo stretto rapporto tra lavoro sommerso e presenza irregolare diviene evidente in seguito all'affermarsi della crisi economica e del perdurare delle condizioni di difficoltà occupazionale.

Come si vede dal grafico I a partire dal 2009, la persistente crisi economica contribuisce anche alla riduzione del volume degli irregolari. Nel 2011, infatti, secondo la stime effettuate dalla Fondazione Ismu la presenza irregolare continua a ridursi, con 440 mila presenze, e nel 2012 in 326 mila irregolari (ben 117 mila unità in meno rispetto al 2011)³²⁴. Ciò dimostra che anche il lavoro sommerso risente del ciclo economico negativo e di conseguenza anche la presenza irregolare subisce una contrazione.

2.4.5 Le inefficienze del meccanismo di ingresso: i punti di vista

- Il punto di vista degli imprenditori e delle associazioni di categoria

Per quanto concerne la prospettiva degli imprenditori, gli esperti sottolineano lo scarso interesse, salvo pochi casi, della ricerca scientifica sul versante dell'immigrazione per lavoro e specificatamente in merito alla domanda di lavoro espressa dagli Italiani. Per quanto riguarda l'assenza di un reale dibattito, Ferruccio Pastore arriva a parlare di “lobby mancante” dalla quale si possono far dipendere le inefficienze delle politiche migratorie italiane in materia di reclutamento dall'estero e il conseguente ricorso, pressoché sistematico, allo strumento delle regolarizzazioni³²⁵.

324 G. C. Blangiardo, *Gli aspetti statistici*, in “XVIII Rapporto sulle migrazioni 2012”, Fondazione Ismu, Milano, FrancoAngeli Editore, dicembre 2012. Estratto del rapporto consultabile al link

http://www.cestim.it/argomenti/14irregolari/2012_12_stime_irregolari_XVIII_rapporto_ismu.pdf

325 AA. VV., *Non solo braccia. Un'indagine sull'impiego di lavoro immigrato*, FIERI, Camera di Commercio di Torino, 2013, p. 7.

In assenza di una domanda chiara ed esplicita di policy da parte del mondo economico, e in presenza invece di un sonoro discorso politico ostile all'immigrazione da parte di frange influenti del sistema politico, risulta più difficile, per chi abbia responsabilità di governo, elaborare ed attuare politiche attive per la promozione e la gestione dell'immigrazione per lavoro. In altri paesi europei, sono proprio le organizzazioni datoriali i principali fautori di politiche più aperte ed efficienti in questo campo; in Italia, questo non accade. Come abbiamo detto, la grande impresa ha altre priorità, mentre la piccola impresa e le famiglie, cioè i soggetti che esprimono la domanda più forte, sebbene atomizzata, di lavoro immigrato, non hanno la coesione e la forza necessarie al fine di formulare proposte articolate e di esercitare un'azione di lobbying coerente ed efficace³²⁶.

Inoltre, come riporta Maurizio Ambrosini,

[...] gli imprenditori non vengono adeguatamente coinvolti e responsabilizzati: di fatto, essi traggono i maggiori benefici dall'utilizzo del lavoro immigrato, ma, a parte i casi di disponibilità e impegno personale, sono del tutto assenti, come soggetto sociale, dalle discussioni sull'immigrazione e sul miglioramento dell'inserimento lavorativo degli immigrati³²⁷.

Nonostante la penuria di interventi in materia, in questo paragrafo cercheremo di ricostruire il punto di vista espresso dal versante dei datori di lavoro, in quanto «soggetto sociale», rispetto al fenomeno migratorio.

Innanzitutto, per quanto riguarda la presenza dei lavoratori stranieri, a pochi anni dall'introduzione della legge Turco-Napolitano, una percezione comune nel mondo imprenditoriale è la consapevolezza della necessità di dover ricorrere alla manodopera immigrata, seppur con le dovute differenziazioni territoriali³²⁸. La

326 *Ibidem*.

327 M. Ambrosini, *Utili Invasori. L'inserimento degli immigrati nel mercato del lavoro italiano*, Milano, FrancoAngeli Editore, 1999, p. 239.

328 La presenza immigrata, maggiormente concentrata nel Centro-nord viene percepita in maniera differente nel territorio. Nel Centro-nord, gli imprenditori raramente esprimono che vi sia un esubero di immigrati, anzi, tendenzialmente esprimono la necessità comune di questa manodopera a causa della carenza di manodopera locale. Diversamente appare la situazione nel Sud, dove i lavoratori immigrati sarebbero numericamente pochi e comunque percepiti in quantità sufficiente rispetto alle esigenze economiche locali. R. Sciarrone, R. Santi, *Immigrazione e lavoro: i punti di vista delle Associazioni territoriali degli industriali*, Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, marzo 2000, pp. 69-82.

scelta di ricorrere ai lavoratori stranieri risulta frutto da una serie di fattori. Innanzitutto vi è l'indisponibilità dei locali, specialmente se giovani, a occupare posizioni lavorative con mansioni considerate sgradevoli o comunque non attrattive, e questo aspetto appare generalizzato su tutto il territorio. Oltre alla carenza generalizzata di forza lavoro locale, in alcune aree del Centro e del Nord-est emerge che l'inserimento dei lavoratori stranieri permette di evitare la crisi di alcuni settori di produzione nel complesso, come quello conciaro, zootecnico, tessile, calzaturiero ecc., nei quali l'inserimento di manodopera immigrata è ormai considerato indispensabile³²⁹. Tuttavia, al di là della complementarietà dovuta all'indisponibilità degli autoctoni, gli imprenditori esprimono in maniera generalizzata la consapevolezza di beneficiare di alcuni vantaggi concreti nell'assumere lavoratori immigrati come, ad esempio, la maggiore flessibilità di orario, la migliore adattabilità ai turni e la disponibilità a svolgere mansioni logoranti, rendendoli pertanto più appetibili rispetto agli italiani. Oltre a queste caratteristiche, diciamo “ufficiali”, molti imprenditori, in particolar modo nella piccola impresa, percepiscono come evidente vantaggio rispetto ai locali, anche la scarsa sindacalizzazione dei lavoratori immigrati e, in generale, l'atteggiamento di maggiore fedeltà e gratitudine verso il datore di lavoro.

[...] Il piccolo imprenditore di tutta Italia (e forse al Nord c'è ancora di più questa cosa), è visceralmente contrario al sindacato, diciamo la verità, poi chiaramente dichiara di essere a favore, se gli viene fatta la domanda formale. Però visceralmente qualunque cosa possa creare cuscinetto tra la sua attività e il sindacato, la fa. A mio avviso, nel suo inconscio l'extracomunitario viene vissuto come uno un po' meno sindacalizzato. È un fatto di cultura. Anche per questo motivo credo che ci sia grande disponibilità. Questo è valido in tutta Italia, anzi mi aspetterei che fosse ancora più valido nel Nord-Est³³⁰.

329 *Ivi*, pp. 73-82.

330 Estratto di un'intervista svolta a un rappresentante di un'Associazione imprenditoriale del

Per quanto riguarda la questione della complementarità o concorrenzialità tra lavoratori immigrati e locali, diversamente dal Centro e dal Nord, le imprese e le associazioni di categoria del Sud prevedono che potranno verificarsi situazioni di concorrenzialità nelle «fasce più marginali del mercato del lavoro»³³¹ in conseguenza dei processi di globalizzazione. Tuttavia, in maniera generalizzata, le imprese non appaiono troppo preoccupate del potenziale incremento della forza lavoro immigrata, che avviene, secondo loro, a fronte di una crescita economica che, diversamente, presenta aspetti di stazionarietà³³².

Rispetto alle caratteristiche già viste e ad altre che affioreranno in corso d'analisi, emerge in maniera evidente il giudizio degli imprenditori, spesso negativo nei confronti dei meccanismi d'ingresso della manodopera immigrata. Fin dalla sua nascita, infatti, questo aspetto della politica migratoria italiana attira una serie di critiche volte a evidenziare alcuni aspetti problematici della programmazione dei flussi.

Un primo aspetto che va a intrecciarsi con l'inserimento della manodopera immigrata è la percezione generalizzata della presenza problematica del lavoro sommerso in collegamento con la presenza irregolare dell'immigrato. Al di là della diversa articolazione del lavoro nero sul territorio, che evidenzia la maggiore concentrazione al Sud, le imprese, spesso, considerano l'inserimento di stranieri irregolari una fase necessaria per ovviare a una procedura regolare considerata troppo rigida e farraginosa, dove il fattore tempo gioca un ruolo fondamentale³³³.

Sud, riportata all'interno del contributo di ricerca svolto da Rocco Sciarrone e Roberta Santi. *Ivi*, p. 96.

331 *Ivi*, p. 117.

332 Questo aspetto è molto interessante, se si pensa che, le interviste di questo importante contributo di ricerca svolto da Rocco Sciarrone e Roberta Santi sono state fatte nel 2000, quando ancora la crisi occupazionale non sembrava toccare le zone più dinamiche del paese come il Centro-nord.

333 *Ivi*, pp. 158-161.

Infatti, nei confronti della macchinosità delle procedure previste, i giudizi si fanno molto negativi e critici in maniera generalizzata. Pertanto si ha, da un lato, la percezione di una legislazione complessa e complicata, dall'altro lato vi è lo scarso controllo del territorio per quanto riguarda le situazioni di illegalità, sia nel lavoro che nell'ingresso. L'irregolarità, infatti, appare molto spesso come una fase necessaria, dovuta all'incapacità del canale regolare d'ingresso di evadere in tempi rapidi le richieste di lavoro. L'attesa causata dai lunghi ritardi, frutto della lentezza e macchinosità delle procedure, è un aspetto che rimane costante nel tempo e che, nella percezione dei datori di lavoro, non sembra migliorare neanche in seguito alle modifiche attuate in materia migratoria. Infatti, come abbiamo visto, con la legge Bossi-Fini, il dimezzamento della durata dei permessi di soggiorno provoca un vero e proprio ingolfamento della macchina burocratico-amministrativa competente, che riesce ad evitare il collasso solo grazie all'abolizione dell'obbligo di permesso di soggiorno per i cittadini comunitari e alla digitalizzazione di alcune fasi della procedura.

L'elevato grado di inefficienza del meccanismo viene denunciato anche nelle indagini più recenti, come quella condotta in Piemonte nel 2013³³⁴.

“Teoricamente, dal click day all'assunzione dovrebbero passare un paio di mesi. Di fatto questo non succede mai, si accumulano ritardi, o si scoprono irregolarità, e allora tutto va a rilento o si blocca”

“[Occorre] trovare dei meccanismi di velocizzazione dell'ingresso, per accorciare il tempo che intercorre tra quando l'azienda ha l'esigenza e quando il lavoratore entra in azienda. I tempi di attesa arrivavano anche ad un anno: è un sistema che ha mostrato tutte le sue inefficienze”³³⁵.

334 E. Salis, *Imprese e politiche di ingresso: ruolo e punti di vista*, in “Non solo braccia. Un'indagine sull'impiego di lavoro immigrato”, FIERI, Camera di Commercio di Torino, Torino, 2013, p. 62

335 Interviste riportate sulla ricerca. *Ibidem*.

In sintesi, secondo le imprese, le procedure per l'ingresso attraverso i contingenti annuali stabiliti con il decreto-flussi vengono implementati con tempi decisamente troppo lunghi e inadeguati rispetto alle esigenze contingenti. In effetti, nonostante le novità procedurali introdotte nel 2007, come abbiamo visto il tempo medio che trascorre tra la chiamata del lavoratore e il rilascio del permesso di soggiorno è di ben 311 giorni nel 2008³³⁶ e, ultimi dati disponibili, di 264 giorni nel 2009³³⁷. Risulta impensabile, pertanto, che l'imprenditore attenda circa un anno prima dell'arrivo del lavoratore immigrato, quando in realtà l'esigenza economica è espressione di tempi decisamente più brevi e contingenti. Per questo motivo, dal momento che il lavoro irregolare, anche soltanto per un periodo di prova informale, risulta così diffuso, il presupposto che il lavoratore straniero sia ancora all'estero al momento della chiamata da parte del datore di lavoro può definirsi, secondo le imprese, un "segreto di Pulcinella"³³⁸. Infatti, nella maggioranza dei casi questo principio non viene rispettato, e questa è un'ulteriore dimostrazione di quanto i decreti flussi, all'atto pratico, non svolgano la funzione di reclutamento dall'estero ma piuttosto quella di emersione di lavoratori irregolari già presenti sul territorio. Anche per questo motivo, inoltre, le imprese sembrano ricorrere meno allo strumento del decreto-flussi per reclutare nuovi lavoratori, ricorrendo maggiormente ai lavoratori stranieri già presenti regolarmente nel territorio. Tuttavia questa scelta è frutto anche di fattori esterni alle carenze della programmazione dei flussi, come la congiuntura economica negativa, che ha

336 Così suddivisi, 188 giorni per il rilascio del nullaosta (ovvero l'autorizzazione al lavoro) e 123 giorni per il rilascio del permesso di soggiorno a partire dalla data di consegna del nullaosta. Ministero dell'Interno, *Secondo rapporto sull'attività dei Consigli Territoriali per l'Immigrazione*, Roma, 2009, p. 65

337 Così suddivisi, 141 giorni per il rilascio del nullaosta e sempre 123 giorni per il rilascio del permesso di soggiorno a partire dalla data di rilascio del nullaosta. Ministero dell'Interno, *Terzo rapporto sull'attività dei Consigli Territoriali per l'Immigrazione*, Roma, 2010, pp. 88-89.

338 E. Salis, *Imprese e politiche di ingresso...*, cit. p. 62.

ridotto la domanda di lavoro in generale, e l'ingresso della Romania nell'UE nel 2007 che ha sottratto al decreto-flussi un'ampia porzione di stranieri che non necessitano più del permesso di soggiorno.

Di fronte alla necessità di assumere manodopera straniera, già nei primi degli anni Duemila emerge inoltre un altro aspetto che consiste nella difficoltà delle imprese nel reperire manodopera con una formazione professionale adeguata rispetto alle proprie esigenze. Il problema appare, tuttavia, generalizzato, sia per gli immigrati che per i locali e in questo senso le imprese rivendicano una migliore programmazione dei flussi: gli ingressi dovrebbero adeguarsi ai fabbisogni delle imprese indirizzando la programmazione verso una maggiore dimensione qualitativa e meno quantitativa. Soprattutto gli imprenditori provenienti dalla parte più dinamica del paese, come il Centro-nord che in quegli anni esprimono l'esigenza di ampliare i flussi d'ingresso, denunciano «lo scollamento delle politiche dalla realtà dei contesti produttivi»³³⁹. Anche in questo caso, le imprese del Mezzogiorno si rivelano più caute, data la situazione socio-economica più critica e riportano all'attenzione la necessità d'incentivare, prima di tutto, la mobilità interna Sud-Nord che nonostante la ripresa sembra avere grosse criticità, tra le quali gli alti costi di insediamento nelle regioni Centro-settentrionali che di fatto, insieme ai fattori culturali³⁴⁰, sembrano annullare la

339 *Ivi*, p.161.

340 Interessante risulta un'intervista di un rappresentante di un'associazione di categoria del sud che offre un punto di vista interessante in merito agli aspetti culturali «La gente non si sposta per due motivi: 1) la forza delle radici: la gente è radicatissima; 2) ho il convincimento che in Italia le carenze istituzionali di base fanno sì che, oltre alle radici, il proprio territorio rappresenti l'area in cui muoversi. L'americano si sposta molto perché, oltre ad essere pioniere, una volta che si sposta gli danno l'acqua, il telefono... tutto. Da noi i servizi sono frutto della propria radice: l'italiano, se un familiare si ammala, si rivolge all'amico, perché tutti hanno l'amico infermiere, medico, Noi abbiamo una grande fetta della pubblica amministrazione costituita da conoscenze personali: uno, quando si sposta, oltre a perdere le proprie radici, che sono fondamentali, perde i riferimenti. Tutti abbiamo l'appoggio all'ospedale... Fino a quando le istituzioni non garantiranno tutte queste cose. Al Sud le radici sono molto forti, sono nel DNA. Non è molto determinante il discorso del costo della vita, anche perché qui non ha lavoro e la si. È un fatto viscerale che investe

convenienza a emigrare.

In generale, le modifiche apportate dall'azione politica al settore dell'immigrazione non sembrano aver eliminato quelle che per le aziende sono le principali criticità del meccanismo di reclutamento della manodopera immigrata, come l'onerosità dei vincoli, la lentezza delle procedure e i ritardi correlati, e infine il potente fattore attrattivo del lavoro sommerso, che appare ampiamente tollerato e oggetto di scarsi controlli sul territorio.

Tuttavia, al di là dei giudizi fortemente negativi, come ci fa notare Ester Salis, le critiche sembrano rimanere sugli aspetti puramente pratici dell'attuazione della norma e delle procedure, mentre la natura rigida della programmazione dei flussi, in quanto, pressoché, unico meccanismo per rispondere alla domanda di lavoro, non sembra essere in discussione. Questa mancanza di “intraprendenza” delle imprese potrebbe ricollegarsi, appunto, alla presenza di una domanda di lavoro immigrato «atomizzata» tra le famiglie e le piccole imprese, incapaci di presentarsi come un unico gruppo di pressione in grado di esercitare un'azione efficace. Ad ogni modo, rimane da vedere se quest'atteggiamento cambierà qualora la congiuntura economica divenga più favorevole e alla luce del fatto che la presenza immigrata ha raggiunto, a oggi, ormai dimensioni decisamente rilevanti nel tessuto-socioeconomico.

- Il punto di vista degli immigrati

Di fronte al meccanismo per entrare in Italia per lavoro viene anche da chiedersi quale sia la percezione dei cittadini stranieri del sistema. Ovviamente, gli aspetti

tutto il mondo delle relazioni. Nel Sud le persone hanno persino difficoltà a cambiare quartiere». *Ivi*, p. 57.

più sentiti sono quelli pratici delle fasi di rilascio e rinnovo del permesso, quindi focalizzeremo principalmente su questi.

“Quando hai la carta, ti dimentichi di quando non l'hai avuta”³⁴¹

Un aspetto già emerso quando abbiamo affrontato gli aspetti della presenza straniera consiste proprio nella diffusa esperienza, comune a ogni provenienza, dell'irregolarità. Insieme all'irregolarità, vissuta come fase transitoria necessaria per realizzare il proprio progetto migratorio, all'immigrato si presentano una serie di problematiche. Infatti, anche tra gli immigrati, emerge il problema rilevante dei lunghi tempi d'attesa, sia nel caso di rilascio e rinnovo, sia nel caso di ottenimento del permesso attraverso una regolarizzazione. Per affrontare la complessa pratica per l'ottenimento del permesso, pertanto, sembrano agire una serie di attori come le reti familiari, i connazionali e i datori di lavoro. Tuttavia, un ruolo di primo piano, soprattutto in caso di rinnovo o regolarizzazione, sembra essere svolto proprio dalle cosiddette “istituzioni facilitatrici” ovvero l'insieme delle associazioni (come la Caritas o la Migrantes), fondazioni, cooperative e sindacati, attive nell'inserimento dell'immigrato nella società italiana, che spesso operano attraverso iniziative *ad hoc*³⁴².

In generale si può dire che,

Emerge una differenza nell'atteggiamento e nella percezione della relazione con l'amministrazione preposta alla gestione della pratica del rinnovo fra coloro che hanno una lunga storia di immigrazione, iniziata negli anni Novanta, e gli altri, le nuove prime generazioni. Non è tuttavia solo una questione di tempi della migrazione. A far la differenza è anche il livello di conoscenza della macchina burocratica, l'averla frequentata anche per

341 Frase estrapolata da un'intervista svolta all'interno della ricerca FIERI, T. Caponio et al., *Amministrare l'immigrazione...*, cit., p.33.

342 *Ivi*, pp. 40-41.

lavoro o conosciuta anche negli altri suoi canali, quelli che conducono al permesso di soggiorno per motivi familiari o al rilascio della carta di soggiorno. La maggiore dimestichezza con moduli e uffici rende il giudizio sul sistema attuale di gestione del rinnovo positivo, così come – al di là di qualche miglioramento organizzativo suggerito – il lavoro delle stesse Questure. Chi invece è più in affanno, dal punto di vista linguistico e di inserimento sociale, si affida agli enti che offrono sia informazioni sia compilazione della pratica³⁴³.

Infatti, gli immigrati che hanno una presenza più consolidata nel tempo e in possesso di un buon livello di conoscenza della lingua italiana e delle procedure si mostrano meno “scioccati” dalle complessità burocratiche italiane. Nelle varie fasi del rinnovo agiscono spesso in autonomia e non necessitano di particolare sostegno da parte dei connazionali o delle “istituzioni facilitatrici”. Ad esempio, compilano la domanda di rinnovo in maniera autonoma, dimostrano un atteggiamento decisamente tranquillo nell'affrontare il rilievo delle impronte digitali presso la Questura; riducono al minimo la possibilità di dover ritornare negli uffici della questura per integrare la pratica con ulteriore documentazione; infine, aspetto forse più importante, nel cosiddetto interregno della ricevuta³⁴⁴, presentano una maggiore consapevolezza dei diritti che possono esercitare. Diversamente, gli immigrati con una presenza sul territorio più recente o comunque con una ridotta conoscenza della lingua italiana, mostrano maggiori difficoltà ed esprimono un giudizio decisamente più critico in merito alle procedure. Per quanto riguarda la prima fase, la compilazione della domanda, essi ricorrono tendenzialmente all'aiuto di un connazionale o un parente che ha già “vissuto” la pratica di rinnovo oppure si rivolgono ai patronati e a strutture del sociale, in grado di fornire un sostegno e soprattutto un'informazione sicura sulla

343 *Ivi*, p. 47.

344 Tale ricevuta viene rilasciata per certificare la presentazione della richiesta di rinnovo del titolo di soggiorno

documentazione necessaria. L'informazione sicura e attendibile, infatti, assume un ruolo di estrema importanza per gli immigrati, perché permette di ridurre al minimo il rischio di dover integrare con ulteriori documenti mancanti e doversi magari assentare nuovamente dal lavoro per un secondo appuntamento alla Questura ecc... In altre parole permette di ridurre i tempi il più possibile limitando la possibilità di ulteriori rallentamenti nella pratica di rinnovo.

Invece, comune a tutti gli immigrati è la questione del lavoro. Il lavoro regolare, come è noto è condizione essenziale per iniziare e mantenere un percorso di regolarità. L'inserimento occupazionale rappresenta, tuttavia «non solo la chiave di volta per la presenza regolare sul territorio, ma anche un tassello importante per poter costruire percorsi di inserimento positivo»³⁴⁵, infatti la perdita del posto di lavoro, oltre a rappresentare un problema economico, può comportare «l'impossibilità di mantenere il proprio *status* di immigrato regolare sul territorio nazionale, con tutto ciò che ne consegue dal punto di vista familiare e sociale»³⁴⁶.

A oggi, il perdurare della crisi economica, ha reso il rapporto con il lavoro regolare più difficile e per gli immigrati più angosciato andando ad aggravare un soggiorno regolare che ha già subito una notevole precarizzazione con le modifiche apportate dalla legge Bossi-Fini.

Le strategie degli immigrati di fronte alla perdita del lavoro sono, tuttavia, strettamente collegate con la situazione familiare che vivono.

Dalle storie di vita sulle strategie delle famiglie immigrate di fronte a processi di mobilità sociale discendente si possono individuare tre strategie: 1) il ritorno o una nuova migrazione; 2) la ridefinizione del proprio progetto di vita, sia ri-orientando il proprio inserimento

345 R. Ricucci, *Le famiglie straniere di fronte alla crisi. Istantanee piemontesi*, Fieri, Torino, febbraio 2011, p. 4.

346 *Ivi*, p. 7.

lavorativo verso altri settori (ovvero principalmente verso l'agricoltura e il settore domestico e dell'assistenza) sia passando all'attività in proprio e 3) il rinvio delle speranze di mobilità sociale in attesa di tempi migliori, scommettendo sull'istruzione dei figli³⁴⁷.

In altre parole, il ritorno al paese di origine è una scelta radicale che può essere intrapresa dagli immigrati a causa della crisi economica, e che inizia ad emergere tra i migranti come opzione possibile. Tuttavia, la presenza di figli che hanno intrapreso un processo di scolarizzazione sembra trattenere maggiormente gli immigrati sul territorio, nella speranza che possa esserci un miglioramento sociale per la generazione futura e «in questo senso, l'investimento in istruzione, ovvero la scelta di sostenere i percorsi scolastici dei figli, senza interruzioni o brusche virate, sembra un comportamento diffuso»³⁴⁸.

In generale, data l'impossibilità per l'immigrato di influire nel meccanismo d'ingresso e la complessità delle procedure, emerge in maniera evidente l'importanza d'inserirsi il più possibile nella società di arrivo, sia dal punto di vista economico, sia dal punto di vista delle reti sociali e parentali che possono divenire un sostegno al progetto migratorio nei momenti di difficoltà economiche come quello attuale. All'interno di questo processo la conoscenza della lingua italiana e l'accesso alle informazioni corrette svolgono un ruolo fondamentale per massimizzare il più possibile la probabilità di riuscita della fase di rinnovo, nel minor tempo possibile.

347 *Ivi*, pp. 60-61

348 *Ibidem*.

Capitolo 3

Prospettive di riforma migratoria in tempi di crisi economica

3.1 Le risposte politiche al fenomeno migratorio in tempi di crisi

3.1.1 L'impatto della crisi nella programmazione dei flussi

Il sistema delle quote per la regolazione degli ingressi da lavoro ha in parte risentito della crisi economica globale e del mercato del lavoro. Nella fase iniziale della crisi, il decreto-flussi 2008 permette l'ingresso di 230 mila ingressi per lavoro, riducendo in maniera irrilevante il tetto massimo di ingressi rispetto all'anno precedente³⁴⁹. Tuttavia, oltre il 70% degli ingressi viene riservato al settore domestico e di cura, mentre la parte restante (80 mila ingressi) viene destinata a lavoratori stagionali³⁵⁰.

Nel 2009, a causa del forte peggioramento della situazione economica³⁵¹, il governo decide di congelare qualsiasi nuovo ingresso non stagionale per tutto il 2009 e il 2010. Ad ogni modo, sempre nel 2009, adotta una nuova sanatoria che dà luogo a quasi 300 mila domande di regolarizzazione di lavoratori del settore domestico e di cura.

Negli anni successivi, a causa del perdurare della crisi, i flussi vengono mantenuti a livelli piuttosto bassi con una timida riapertura del canale degli ingressi per lavoro non stagionale che avviene a partire dal decreto-flussi per

349 Una spiegazione per tale moderata riduzione dei flussi, nonostante la crisi economica, è stata individuata nella percezione sociale e politica diffusa che, tra la forza lavoro nazionale e quella immigrata, vi sia un sostanziale rapporto di complementarietà all'interno di un mercato del lavoro segmentato. F. Pastore, C. Villosio, *Nevertheless attracting...Italy and Immigration in Times of Crisis*, Working Paper n. 106, Torino, FIERI, 25 Marzo 2011, p. 16.

350 *Ibidem*.

351 G. Ricci, M. Tibaldi (a cura di), *La disoccupazione tra passato e presente*, ISTAT, Argomenti n. 41, Roma, 2011, pp. 37-53.

l'anno 2011. Con quest'ultimo viene fissato il tetto massimo di circa 100 mila ingressi, mentre per il 2012 vengono stabiliti solo 4 mila ingressi non stagionali per quei lavoratori che hanno completato corsi formativi nel paese di origine. Anche per quanto riguarda gli ingressi stagionali, dal decreto 2011 a oggi, i livelli quantitativi rimangono piuttosto contenuti, benché siano state apportate delle modifiche con lo scopo di favorire il rientro dei lavoratori che abbiano già lavorato stagionalmente sul territorio presso il medesimo datore di lavoro attraverso una procedura semplificata. Infatti, la legge 35/2012 ha introdotto un meccanismo di silenzio-assenso nel caso in cui il datore di lavoro sia il medesimo dell'anno precedente. In questo caso la richiesta di nulla osta al lavoro s'intende accolta qualora, passati 20 giorni, il SUI non abbia comunicato il proprio diniego³⁵².

In realtà, nonostante la crisi economica, il numero degli ingressi (con preferenza per quelli di tipo stagionale) ha continuato ad essere di tutto rilievo se si considerano sia gli ingressi *ex ante* che quelli *ex post* delle regolarizzazioni del 2009 e del 2012 (e della “nuova” sanatoria nel 2013).

Vediamo più nel dettaglio l'evoluzione dei flussi e la situazione del mercato del lavoro immigrato.

3.1.2 La presenza straniera e il lavoro degli immigrati in tempo di crisi

A partire dalla fine del 2008 gli effetti della crisi economica e finanziaria si sono trasferiti sul mercato del lavoro provocando una caduta dell'occupazione nei

³⁵² Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Secondo Rapporto annuale sul mercato del lavoro degli immigrati*, Roma, luglio 2012, p. 33.

principali paesi europei³⁵³. Per quanto riguarda l'Italia, come si può notare dal grafico II, l'occupazione inizia a subire una contrazione progressiva a partire dal III trimestre del 2008 a causa della veloce flessione dell'attività economica³⁵⁴. In Italia la riduzione degli occupati avviene in maniera relativamente lenta nella fase più acuta della crisi e questo si può spiegare con il fatto che le imprese hanno fatto ricorso inizialmente agli ammortizzatori sociali per fronteggiare la repentina riduzione delle attività produttive, per poi, successivamente, provvedere a ridurre gli addetti con il protrarsi della congiuntura economica negativa³⁵⁵.

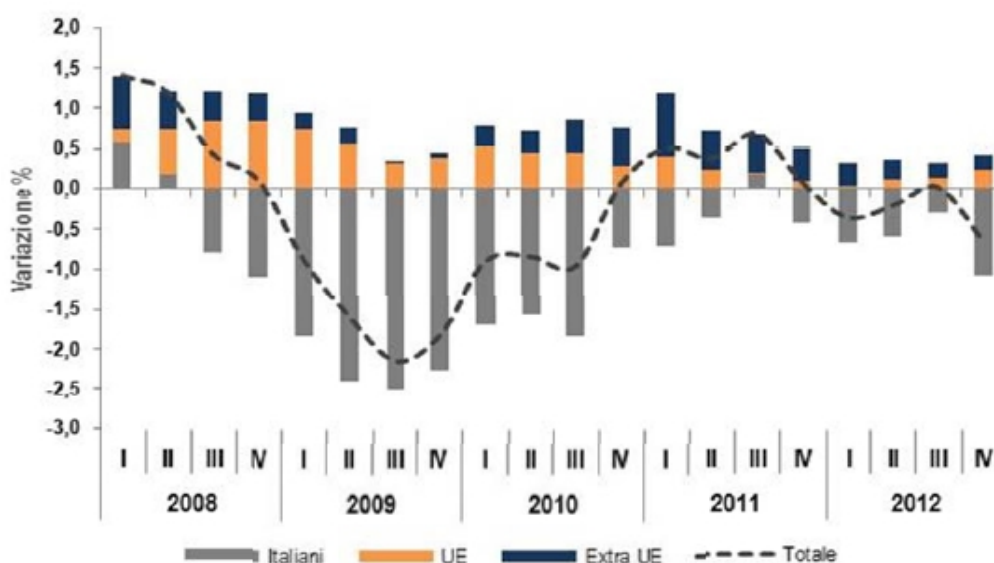
Osservando il grafico II, emerge in maniera evidente che i vari gruppi dell'occupazione (italiani, comunitari ed extracomunitari) reagiscono diversamente alla crisi economica e, in generale, gli stranieri sembrano dimostrare una maggiore tenuta della condizione occupazionale rispetto alla componente italiana. Gli occupati italiani, infatti, si riducono sensibilmente soprattutto a partire dal 2009, segnando una riduzione del 2%, per poi migliorare nel corso del 2011 e contrarsi nuovamente nel 2012.

353 Ministero del Lavoro, *L'immigrazione per lavoro in Italia...*, cit., p. 80

354 *Ivi*, p. 84.

355 *Ibidem*.

Grafico II. Contributo alla variazione del numero degli occupati (15 e oltre) per cittadinanza.



Fonte: Ministero del Lavoro, Terzo Rapporto annuale sul mercato del lavoro degli immigrati, Roma, luglio 2013, p. 49.

Decisamente in controtendenza è invece l'occupazione straniera che, diversamente dalla componente italiana, ha conosciuto in termini assoluti un aumento considerevole, in compresenza, però, di un incremento del tasso di disoccupazione.

Tabella XII. Tasso di disoccupazione (15 anni e oltre) per cittadinanza.

CITTADINANZA	Valori assoluti			Variazione percentuale rispetto all'anno precedente	
	2010	2011	2012	2011	2012
Italiani	1.828.268	1.797.660	2.360.955	-1,7	31,3
UE	83.056	99.009	118.017	19,2	19,2
Extra UE	191.065	211.113	264.653	10,5	25,4
Totale	2.102.389	2.107.782	2.743.625	0,3	30,2

Fonte: rielaborazione su dati del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Lungi dall'essere esaustivi in termini statistici in questa sede, emerge comunque un fenomeno con aspetti apparentemente in contraddizione tra loro: da un lato, l'occupazione immigrata ha continuato a crescere, anche nella fase recessiva e a fronte di una consistente caduta dell'occupazione italiana. Dall'altro lato, il

numero dei disoccupati stranieri è aumentato sensibilmente e in misura maggiore rispetto alla componente italiana. Vediamo, pertanto, le cause di questo fenomeno.

Innanzitutto la popolazione straniera residente è aumentata considerevolmente, ovvero è aumentata anche la popolazione di riferimento. In altre parole, l'aumento della popolazione straniera residente spiega come l'incremento degli occupati, in termine di valori assoluti, possa avvenire in presenza di un incremento del tasso di disoccupazione³⁵⁶. A questo aspetto, prettamente demografico, si aggiunge il fatto che la crisi in Italia ha colpito il settore industriale e delle costruzioni in maniera molto più significativa rispetto ad esempio al settore dei servizi.

La crescita dell'occupazione straniera, pertanto, è dovuta alla crescita di una domanda circoscritta a comparti economici specifici come quello dei servizi domestici e di cura presso le famiglie e dell'agricoltura. Nel 2012, a fronte di una diminuzione di 17 mila occupati nell'industria e nelle costruzioni, si registra una crescita degli occupati nel settore agricolo di 9 mila unità e di ben 73 mila unità nel settore dei servizi alla persona³⁵⁷. Infatti, la contrazione della domanda di lavoro immigrata riguarda la componente più tradizionale della forza lavoro, ovvero quella maschile concentrata maggiormente al Nord, nell'industria, nelle costruzioni ed in alcuni comparti dei servizi. Nel 2012, il 27% degli uomini è occupato nel settore industriale e oltre il 25% nel settore delle costruzioni.

Per quanto riguarda la componente femminile immigrata, oltre il 46% delle donne è occupata nel settore dei servizi alle famiglie, incidendo per oltre il 76% in questa categoria. Per questo motivo, ad esempio, la perdita di lavoro negli ultimi anni risulta maggiore per marocchini e albanesi, in quanto inseriti nel settore

356 *Ivi*, p. 95.

357 Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Terzo Rapporto annuale sul mercato del lavoro degli immigrati*, Roma, luglio 2013, pp. 61-63.

industriale, mentre risultano meno colpite le comunità a componente prettamente femminile come quella filippina, rumena e polacca³⁵⁸.

Benché a partire dal 2012 vi sia una certa discontinuità rispetto al passato e si registri un progressivo ridimensionamento della domanda di lavoro riservata alla componente straniera³⁵⁹,

[...] è innegabile che l'Italia continui a richiedere manodopera straniera. Il fabbisogno sembra legato a figure professionali con poca qualifica e alla maggior richiesta di manodopera femminile impiegata nel settore dei servizi alla persona, indice della vitalità di domanda di assistenza sociale nel nostro paese. [...] L'Italia in questi ultimi anni si è caratterizzata per una domanda di lavoro meno sensibile al ciclo economico e dettata da fattori più strutturali e legati a problematiche demografiche (la diminuzione dei giovani lavoratori e l'invecchiamento della popolazione) e alle caratteristiche del sistema produttivo e del mercato del lavoro (richiesta di manodopera a bassa qualifica e da impiegare con contratti a carattere temporaneo). Su queste basi gli immigrati hanno trovato linfa per inserirsi nella struttura, che in qualche modo sembra reggere alla crisi³⁶⁰.

In altre parole, sono principalmente le carenze demografiche più che il ciclo economico a far sì che persista, seppur con segnali di crisi, la domanda di lavoro immigrato. La crisi economica ha infatti accentuato il processo di concentrazione lavorativa immigrata nel segmento inferiore del mercato del lavoro. Nel 2008, infatti il 29% dei lavoratori stranieri è impegnato in mansioni non qualificate, mentre nel 2012, tale percentuale raggiunge il 34%. Il processo di segregazione occupazionale si fa ancora più accentuato tra le donne immigrate che vanno a concentrarsi ulteriormente in poche attività lavorative. Nel 2012, infatti solo le assistenti domiciliari e le collaboratrici domestiche rappresentano più della metà

358 *Ibidem.*

359 Per un'analisi dei singoli settori si veda la tabella approfondita in merito all'interno dell'ultimo rapporto del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali. *Ivi*, p. 63.

360 Ministero del Lavoro, *L'immigrazione per lavoro in Italia...*, cit., p. 96.

delle lavoratrici straniere³⁶¹.

Per quanto riguarda il lavoro autonomo, l'imprenditoria immigrata ha assunto in Italia una maggiore rilevanza negli ultimi dieci anni. Le iscrizioni alle Camere di Commercio registrano un vero e proprio balzo in avanti agli inizi degli anni Duemila, soprattutto in occasione della regolarizzazione del 2002, dove oltre il 17% delle domande di regolarizzazione per lavoro subordinato proviene da datori di lavoro stranieri³⁶². Il lavoro indipendente si diffonde soprattutto in attività artigianali e commerciali, dalle imprese di pulizie ai laboratori di abbigliamento e pelletteria, dalla ristorazione al commercio alimentare come quello degli «*ethnic business*³⁶³». In generale, i lavoratori autonomi presentano una forte connotazione maschile e si concentrano principalmente in tre settori: il commercio all'ingrosso e al dettaglio, il settore delle costruzioni e le attività manifatturiere. Tuttavia, questi ultimi due settori, a partire dal 2009, si riducono sensibilmente per via della crisi e vengono affiancati da nuovi settori che acquisiscono maggiore importanza come i settori della ristorazione, delle attività immobiliari, del trasporto e del magazzinaggio³⁶⁴.

A metà del 2012, quattro anni dopo l'inizio della crisi economica, come riporta il Rapporto del Censis per l'Ocse "Sopemi Italia 2012-2013", sono ben 385.239 i cittadini stranieri che svolgono un'attività imprenditoriale e rispetto all'anno precedente tale numero è cresciuto oltre del 5%, in controtendenza rispetto alle imprese guidate da imprenditori italiani³⁶⁵. Per questo motivo,

361 Ministero del Lavoro, *Terzo Rapporto annuale...*, cit., p. 62.

362 E. Zucchetti, *Caratteristiche essenziali e questioni aperte...*, op. cit., pp. 71-102.

363 E. Reyneri, op. cit., p. 233.

364 Ministero del lavoro, *L'immigrazione per lavoro in Italia...*, cit., p. 98.

365 CENSIS, *Rapporto SOPEMI Italia 2012-2013*, in "CENSIS Note&Commenti" n. 1/2, Roma, marzo 2013, p. 6.

In generale, l'affermarsi della tendenza all'imprenditorialità da parte dei lavoratori immigrati è stata considerata sia come risposta al venir meno dei tradizionali sbocchi occupazionali, sia come effetto della caduta dei vincoli normativi che, in precedenza, osteggiavano il passaggio al lavoro autonomo, ovvero come una strategia compensativa delle difficoltà di carriera incontrate nel settore del lavoro dipendente³⁶⁶.

Un altro aspetto importante riguarda invece l'evoluzione della presenza straniera. Infatti, la crisi economica, oltre ad aver influenzato in maniera consistente le decisioni in merito alla programmazione dei flussi e la situazione del mercato del lavoro, ha contribuito a modificare il panorama della componente straniera presente in Italia.

I flussi migratori verso l'Italia mantengono livelli consistenti fino a tutto il 2010, anno in cui, nonostante la crisi economica, in Italia si registrano ben 500 mila immigrati in più rispetto al 2009³⁶⁷. Tuttavia, gli effetti sui flussi non tardano a farsi sentire e nell'arco di poco tempo, e più precisamente nel 2011, provocano per la prima volta conseguenze dirette sui flussi migratori. Al 1 gennaio 2011, la crescita della presenza straniera si riduce vertiginosamente dell'86% rispetto al 2010, registrando nel complesso solo circa 70 mila presenze, mentre nel 2012 si può parlare praticamente di crescita zero, in quanto i nuovi ingressi, di sole 27 mila unità, segnano un aumento dello 0,5% rispetto al 2011³⁶⁸.

La causa principale di questa contrazione, e questo è il dato più eclatante, si riferisce agli ingressi per lavoro. Nel 2011 il numero dei permessi di soggiorno per motivi di lavoro si riduce del 66,8%, passando dagli oltre 359 mila del 2010 ai circa 119 mila nel 2011 e tale contrazione riguarda quasi esclusivamente i

366 INPS/Caritas-Migrantes (a cura di), *Diversità culturale, identità di tutela. III° Rapporto su immigrati e previdenza negli archivi Inps*, Roma, 2009, p. 85.

367 Fondazione Ismu, *XV Rapporto sulle migrazioni 2009*, Comunicato stampa, reperibile sul sito ufficiale della fondazione www.ismu.org.

368 *Ibidem*.

permessi di lunga durata e non quelli stagionali. A partire sempre dal 2011, inoltre, si registra per la prima volta un numero maggiore di permessi per ragioni di ricongiungimento familiare (43% del totale) rispetto a quelli per motivi di lavoro, che divengono solo il 36% del totale³⁶⁹. Come sottolinea il rapporto del Censis, il 2011 è un anno particolare, soprattutto per quanto riguarda i permessi per motivi umanitari, i quali rappresentano una porzione consistente (21% del totale dei permessi rilasciati) in conseguenza dei flussi migratori provenienti dalla Libia e dalla Tunisia, in seguito alla cosiddetta "Primavera Araba"³⁷⁰.

I riflessi della crisi economica, oltre ad aver rallentato sensibilmente i nuovi flussi migratori, sembrano favorire anche il rientro nel paese di origine o lo spostamento verso nuove destinazioni internazionali. Come riporta Gian Carlo Blangiardo, nel 2011, circa un immigrato su dieci ha manifestato l'intenzione di rientrare in patria o di spostarsi altrove. I dati sembrano confermare questa tendenza, poiché secondo quanto riportato dall'Ismu, sono oltre 200 mila gli stranieri che hanno spostato la loro residenza all'estero già nel 2010 e tale cifra rimane invariata anche per il 2011³⁷¹. Recentemente, tali numeri potrebbero essere aumentati sensibilmente se prendiamo in considerazione la ricerca effettuata dalla Cgil³⁷². Secondo tale ricerca, infatti, sarebbero quattro su dieci gli immigrati che pensano di lasciare l'Italia per intraprendere un nuovo progetto migratorio verso altri paesi europei, oppure per far rientro nel paese di origine.

In linea con il 2011, nel 2012 i permessi di soggiorno per motivi di lavoro

369 Censis, op. cit., p. 6.

370 *Ibidem*.

371 Fondazione Ismu, *XIX Rapporto sulle migrazioni 2013*, Comunicato stampa, reperibile sul sito ufficiale della fondazione www.ismu.org.

372 E. Galossi, *L'impatto della crisi sulle condizioni di vita e di lavoro degli immigrati: un'indagine dell'Associazione Bruno Trentin*, Associazione Bruno Trentin Isf-Ires, settembre 2013 in "Immigrati, voglia di andarsene. Uno su 4 ci sta pensando" pubblicato su www.repubblica.it

continuano a diminuire, dimezzandosi rispetto all'anno precedente (si contano infatti solo 67 mila ingressi)³⁷³.

Tuttavia, l'aumento delle iscrizioni anagrafiche, insieme all'aumento della componente stabile degli stranieri (i soggiornanti di lungo periodo) sono espressione di un progressivo percorso di maturazione e integrazione. Al 1 gennaio 2013 gli stranieri residenti sono 4.387.721, l'8% in più rispetto all'anno precedente. La quota dei cittadini stranieri sul totale dei residenti (italiani e stranieri) continua infatti ad aumentare passando dal 6,8% del 1 gennaio 2012 al 7,4% del 2013³⁷⁴. A tal proposito, i dati dell'ultimo quinquennio mostrano che i due terzi dei 252 mila cittadini non comunitari entrati in Italia nel 2007 risultano, a cinque anni di distanza, ancora presenti nel 2012 con un valido titolo di soggiorno. Tale incidenza diviene ancora più accentuata per quanto riguarda la componente femminile (71,4%) dove, tra le principali nazionalità, si trovano Ucraina, Moldavia, Cina, Bangladesh, Perù e Sri Lanka³⁷⁵. Una chiara testimonianza del radicamento sul territorio si può osservare guardando la componente dei soggiornanti di lungo periodo (ovvero ex carta di soggiorno³⁷⁶).

373 Fondazione Ismu, *XIX Rapporto sulle migrazioni 2013...*, cit., p. 1.

374 Istat, Report Statistiche del 26 luglio 2013. Reperibile sul sito www.istat.it.

375 Gian Carlo Blangiardo, *Gli aspetti statistici*, in *XVIII Rapporto sulle migrazioni 2012*, Fondazione Ismu (a cura di), Roma, FrancoAngeli Editore, 2012, p. 46.

376 Dall'8 gennaio 2007, in seguito all'adeguamento alla direttiva europea 2003/109, viene introdotto, in sostituzione della carta di soggiorno, il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo. Si tratta di un permesso di soggiorno a tempo indeterminato che può essere richiesto da coloro che hanno appunto maturato cinque anni di presenza legale continuata.

Tabella XIII. Cittadini non comunitari soggiornanti di lungo periodo al 1° gennaio anni 2011 e 2012.

	2012	2011	2012	2011
	Valori assoluti (migliaia)		Per 100 soggiornanti regolari	
Nord Ovest	733	627	54,3	48,0
Nord Eest	596	530	57,2	51,3
Centro	399	337	48,5	42,8
Sud	126	110	40,3	36,7
Isole	41	34	38,1	31,6
<i>Italia</i>	<i>1896</i>	<i>1639</i>	<i>52,1</i>	<i>46,3</i>

Fonte: elaborazioni Ismu su dati Istat, G.C. Blangiardo, *Gli aspetti statistici...*, cit., p. 48.

Nel corso del 2011 avviene un aumento sostanziale dei soggiornanti di lungo periodo che crescono di ben 257 mila unità rispetto all'anno precedente, arrivando a rappresentare quasi la metà dei cittadini extracomunitari presenti in Italia. Come si può notare dalla tabella XIII nel 2012, soprattutto nelle regioni del Nord-ovest e del Nord-est, i soggiornanti di lungo periodo arrivano a superare la metà, rappresentando rispettivamente il 54,3% e il 57% dei soggiornanti regolari in Italia.

Un maggiore radicamento della popolazione straniera passa attraverso un prolungamento della permanenza sul territorio, comportando inevitabilmente un progressivo aumento dell'invecchiamento di questa componente. Questo aspetto si dimostra cruciale, soprattutto se pensiamo che fino ad oggi abbiamo avuto a che fare con un'immigrazione tendenzialmente giovane che ha permesso di compensare i forti squilibri demografici del nostro paese. Pertanto,

Si tratta, com'è facile immaginare, di un fenomeno che non è affatto neutrale rispetto alle problematiche di natura previdenziale. Si assisterà, infatti, all'ingresso in età anziana di un crescente numero di soggetti che, stante la natura contributiva del sistema pensionistico italiano e disponendo di redditi mediamente bassi (oltre che di carriere lavorative regolari spesso ridotte), potranno verosimilmente contare ai fini pensionistici solo su di una modesta contribuzione; di conseguenza, si troveranno a dipendere e a gravare non marginalmente su

eventuali forme di welfare pubblico integrativo³⁷⁷.

3.1.3 La comunitarizzazione delle politiche migratorie

Prima la Comunità Europea e successivamente l'Unione Europea (UE) sono state coinvolte progressivamente in materia di immigrazione attraverso varie fasi.

La spinta propulsiva a intraprendere un percorso di internazionalizzazione avviene attraverso gli Accordi di Schengen nel 1985^{378 379}. Tali accordi prevedono una serie di misure (l'armonizzazione delle politiche dei visti, le sanzioni nei confronti dei trasportatori di clandestini e dei trafficanti) al fine di creare uno spazio interno privo di frontiere che permetta la libera circolazione delle persone e delle merci. L'effettiva abolizione delle frontiere avviene tuttavia a scaglioni durante gli anni Novanta e nel 1997 con il trattato di Amsterdam l'*acquis* di Schengen viene recepito nel diritto comunitario³⁸⁰.

Con il trattato di Amsterdam (definito nel 1997 ed entrato in vigore nel 1999) la politica dell'immigrazione entra a far parte delle competenze comunitarie a pieno titolo³⁸¹, superando i limiti della cooperazione intergovernativa. Tuttavia, è con il

377 G. C. Blangiardo, *Gli aspetti statistici...*, cit., p. 52.

378 Con questi accordi, nati nel 1985 al di fuori dell'UE e firmati dal Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo e Paesi Bassi, si intendeva eliminare progressivamente i controlli alle frontiere e introdurre un regime di libera circolazione nell'area senza controlli alle frontiere interne e sulla base di un'armonizzazione dei visti d'ingresso. Nel 1990 la Convenzione di Schengen completava l'accordo definendo le condizioni di applicazione e le garanzie per all'attuazione della libera circolazione, ed entrò in vigore solo nel 1995. G. Sciortino, *L'ambizione della frontiera...*, cit. p. 83.

379 Tali accordi, come anticipato precedentemente, influirono direttamente nella politica migratoria italiana. Infatti nel 1997, al fine di rispettare l'impegno con gli altri paesi europei, l'Italia accelerò il procedimento di approvazione della Turco-Napolitano. Ciò avvenne perché l'adesione piena all'accordo di Schengen era di estrema importanza per l'Italia che non voleva rinunciare all'effettivo vantaggio della libera circolazione nell'area; per questo motivo, doveva dimostrare di possedere un sistema di controlli interni adeguati. L. Einaudi, *Le politiche dell'immigrazione...*, cit., p. 210.

380 S. Tozzoli, *op. cit.*, pp. 87-88.

381 Attribuendo potere di iniziativa alla Commissione europea definita di alta priorità e assegnò al consiglio europeo la facoltà di adottare misure per una politica comune di asilo e immigrazione entro il 2004.

Consiglio di Tampere del 1999 che si determina una svolta nelle politiche dell'immigrazione. Le conclusioni del vertice, infatti, individuano una serie di priorità per la politica europea dell'immigrazione³⁸². In particolare, per quanto concerne l'ammissione dall'esterno dell'Unione Europea per attività di lavoro, il principio portante è quello della necessità economica, ovvero l'ingresso del lavoratore extracomunitario doveva aver luogo solo se tale attività lavorativa non poteva essere ricoperta da manodopera nazionale, comunitaria, oppure extracomunitaria con già pieno accesso al mercato nazionale del lavoro.

Tuttavia, dato il forte attaccamento degli Stati alle proprie prerogative in materia, l'UE si allontana dall'idea di un'armonizzazione vera e propria delle politiche migratorie, in favore di un metodo di coordinamento aperto³⁸³. Infatti negli anni successivi, l'Unione Europea dedica scarsa attenzione alle proposte di armonizzazione delle condizioni di ingresso e residenza, *in primis* quelle per motivi di lavoro, favorendo e sviluppando maggiormente una politica comune in materia di immigrazione clandestina, rimpatri e collaborazione con i paesi terzi.

Tuttavia, nel corso degli anni Duemila, avviene il superamento della politica della cosiddetta "Fortezza Europa" in conseguenza di una serie di fattori, tra i quali l'invecchiamento della popolazione europea con i conseguenti squilibri demografici che contribuiscono a superare questa visione restrittiva dei flussi migratori.

Tuttavia, a livello europeo, la politica migratoria si rivela ancora un *policy field* per molti aspetti poco integrato. La gestione dei flussi migratori legali, infatti,

382 L'avvicinamento delle legislazioni nazionali in materia di condizioni d'ingresso e residenza, la garanzia della parità di trattamento, la promozione di forme di collaborazione con i paesi di origine e infine una più efficiente gestione dei flussi in favore di canali legali e regolati.

383 Si veda le conclusioni della presidenza del Consiglio Europeo di Siviglia nel giugno 2002 e quelle del consiglio Europeo di Salonicco nel 2003 disponibili sul sito internet www.europa.eu.int

continua a essere saldamente ancorata al livello nazionale. In altre parole, in deroga al principio di necessità economica, agli Stati membri rimane la possibilità di introdurre dei massimali (ovvero delle quote) agli ingressi, di sospenderli completamente in determinati periodi di tempo, se necessario, e in relazione alla capacità di assorbimento nel mercato del lavoro e integrazione nel territorio³⁸⁴.

Ad ogni modo, come già era emerso nella Strategia di Lisbona nel 2000³⁸⁵, e successivamente sottolineato dalla nuova Strategia "Europa 2020", l'Unione Europea si pone l'obiettivo di attrarre "cervelli" con lo scopo di migliorare la competitività del mercato comune³⁸⁶. In seguito, con il presentarsi e il perdurare della crisi economica, la gestione dell'immigrazione regolare diviene sempre più importante. All'interno della comunicazione della Commissione Europea del 2008³⁸⁷, l'Europa si propone di intraprendere una politica comune in materia migratoria. Per quanto riguarda l'immigrazione economica, quest'ultima deve rispondere a una valutazione comune dei bisogni del mercato del lavoro, pertanto, in linea con questo principio, bisogna considerare due importanti Direttive.

La prima è la Direttiva 2009/50/CE sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati e che, come

384 Tale principio viene ribadito anche dal trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, con il quale si esprime in maniera esplicita che l'attribuzione di competenza agli organi europei di legiferare in materia di condizioni di ingresso e soggiorno quali il rilascio visti e di titoli di soggiorno di lunga durata, nonché i diritti dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti in uno stato membro, comprese le condizioni che disciplinano la libertà di circolazione e di soggiorno negli altri stati membri, non incide sul diritto degli stati membri di determinare il volume di ingresso nel loro territorio dei cittadini di paesi terzi, allo scopo di cercarvi un lavoro dipendente o autonomo. Il testo integrale del nuovo trattato è consultabile al seguente link <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/cg00014.it07.pdf>.

385 Per una chiara sintesi si veda *Il consiglio europeo straordinario di Lisbona (marzo 2000): verso un'Europa dell'innovazione e della conoscenza*, reperibile sul sito ufficiale dell'Unione Europea al seguente link http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/general_framework/c10241_it.htm

386 *Ibidem*.

387 Commissione Europea, *Una politica d'immigrazione comune per l'Europa: principi, azioni e strumenti*, COM (2008) 359, Bruxelles, 17 giugno 2008. Consultabile al seguente link <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0359:FIN:IT:PDF>

vedremo, si traduce nella cosiddetta Carta Blu.

La seconda consiste nella Direttiva 2011/98/UE sul permesso unico di soggiorno e lavoro che attualmente è ancora in corso di recepimento dall'ordinamento italiano. Tale direttiva appare cruciale, in quanto va a modificare in maniera sostanziale la modalità d'ingresso, prevedendo l'istituzione di una procedura unica di domanda volta al rilascio di un unico titolo che comprenda sia il permesso di soggiorno sia il permesso di lavoro all'interno di un unico atto amministrativo. L'obiettivo dell'Unione è quello di contribuire a una semplificazione e armonizzazione delle norme che vigono attualmente negli Stati membri. Tuttavia, come riporta un interessante articolo della Uil,

Quali potranno essere gli effetti della sua attuazione nell'ordinamento interno dipenderà dunque, oltre che dalla puntualità dell'attuazione, dal grado di sensibilità che il legislatore nazionale vorrà accordare al riconoscimento della dignità del cittadino di un Paese terzo, "persona/risorsa" prima che "straniero/problema". Un approccio teso alla semplificazione delle procedure ma anche alla realizzazione dei principi, già richiamati a Stoccolma, relativi allo sviluppo di una politica migratoria globale e flessibile, di solidarietà e responsabilità, che renda effettivi i diritti dei migranti ma tenga anche conto dei problemi degli Stati e dei cittadini, in un'ottica sostenibile, superando ipotesi di fratture nella compagine sociale anche attraverso una lungimirante spinta di maggiore spessore nella direzione della cultura dell'integrazione, potrebbe rappresentare la chiave per rispondere ed affrontare le sfide imposte dal mondo moderno³⁸⁸.

Nonostante le consistenti reticenze degli Stati ad abbandonare la propria sovranità in materia di ammissione di ingressi extra UE, questa direttiva potrebbe significare una svolta importante. Per quanto riguarda l'Italia, le fasi di recepimento stanno ancora avendo luogo, benché il termine di attuazione fosse il 25 dicembre 2013³⁸⁹.

388 V. Maccioni, *Il permesso unico di soggiorno e lavoro (Direttiva 2011/98/UE)*, pubblicato su Uil.it, reperibile al seguente link <http://www.uil.it/immigrazione/perm-unico2012.htm>

389 Per quanto riguarda l'attuazione della direttiva, molto interessanti risultano le

In questo senso, per quanto riguarda la dimensione esterna, la politica migratoria europea si rivela contraddittoria, in quanto, come riporta Ferruccio Pastore,

Il modello sociale ed economico europeo si regge, da almeno un trentennio e in misura crescente, su un paradosso che potrebbe diventare lacerante: *abbiamo bisogno di importare lavoratori, ma non vogliamo immigrati*. Uno dei primi a cogliere la contraddizione, con un'incisività che ha reso il suo aforisma proverbiale, fu lo scrittore svizzero Max Frisch, parlando peraltro di noi italiani: «Abbiamo chiesto forza-lavoro, sono venute delle persone. Ma non divorano il nostro benessere, anzi sono indispensabili per conservarlo»³⁹⁰.

Molti altri hanno sottolineato il paradosso di questa immigrazione «voluta, ma non desiderata» [...] Eppure, ci sembra che si sia riflettuto troppo poco sulle implicazioni di tale atteggiamento contraddittorio e ondivago, che le rilevazioni esistenti sembrano indicare come particolarmente radicato nelle opinioni pubbliche europee, ha per le politiche migratorie. Queste ultime, infatti, in Europa forse più che altrove, si configurano da decenni essenzialmente come un esercizio di mediazione fra due facce difficili da conciliare dell'interesse nazionale definito *from below*: necessità economica e ostilità socio-culturale, fabbisogni e paure³⁹¹.

Tuttavia, a partire dall'ultimo decennio del secolo scorso, l'incremento dei flussi verso l'Europa ha riportato l'attenzione verso gli aspetti inerenti alla regolazione e gestione dei flussi regolari. Infatti, come vedremo, assumerà un ruolo centrale anche un altro aspetto della politica migratoria, ovvero quello dell'integrazione della presenza immigrata.

- La legge n. 94 del 15 luglio 2009 (Pacchetto Sicurezza)

A partire dal 2009 il governo intraprende una serie di provvedimenti volti a modificare gli strumenti in materia migratoria. Tuttavia, alcune scelte recenti in

osservazioni e le proposte mosse dall'ASGI al legislatore, reperibili al seguente link

http://www.asgi.it/home_asgi.php?n=3026&l=it

390 M. Frisch, *Vorwort*, in A.J. Seiler, *Siamo Italiani*, Zürich, E V Z-Verl, 1965, p. 7.

391 F. Pastore, *Il vincolo interno. Immigrazione e relazioni esterne*, in Rapporto 2008 CeSPI-Gramsci sull'integrazione europea, Roma, 2007. Saggio reperibile nell'Archivio Briguglio al seguente link <http://www.stranieriinitalia.it/briguglio/immigrazione-e-asilo/2008/marzo/saggio-pastore.html>

materia di politica migratoria, benché abbiano trovato giustificazione nella persistente crisi economica, nella pratica sono frutto di pressioni politiche all'interno della coalizione di governo, *in primis* dal partito della Lega Nord che ha portato a un'elevata ideologizzazione del dibattito politico in materia migratoria³⁹². Nel luglio 2009, infatti, il Parlamento adotta una modifica della legge sull'immigrazione, inserendola all'interno del cosiddetto Pacchetto Sicurezza. Il dibattito politico durante l'iter di approvazione della legge è privo di qualsiasi collegamento con la perdurante crisi economica, tuttavia, in materia di immigrazione, la legge introduce per la prima volta nella legislazione italiana il reato di clandestinità punito con una sanzione pecuniaria e l'immediata espulsione. Il reato di clandestinità ha suscitato molteplici polemiche al momento della sua introduzione che poi si sono nuovamente intensificate in occasione degli sbarchi nel 2011, in seguito alla cosiddetta "Primavera Araba" e, recentemente, con gli ultimi sbarchi a Lampedusa trasformati in tragedia³⁹³.

La legge n. 94 del 2009 ha apportato numerose modifiche di carattere restrittivo al Testo Unico, riconducendo l'immigrazione ad una mera questione di ordine pubblico e sicurezza. Oltre al reato di clandestinità, ha inasprito ulteriormente i requisiti per la permanenza regolare sul territorio, il ricongiungimento familiare e il rinnovo del permesso, inserendo per il lavoratore l'obbligo di sostenere un

392 F. Pastore, C. Villosio, *Nevertheless attracting...*, cit., p. 15.

393 Estremamente chiaro e utile è l'articolo dell'ASGI, l'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, in merito al reato di clandestinità, tornato al centro dell'attenzione dell'opinione pubblica in seguito al tragico naufragio avvenuto a Lampedusa il 3 ottobre 2013. Secondo l'associazione, tale reato (che ha subito nel 2011 sostanziali modifiche, in seguito alla sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, con la quale è stato abolito l'obbligo di arresto e di reclusione per lo straniero inosservante l'ordine di allontanamento) si presenta come una misura inefficace in termini di deterrenza, dispendiosa per il sostentamento dell'inevitabile attivazione dei processi (senza un effettivo ritorno economico) e razzista dal punto di vista mediatico. ASGI, *L'inutilità del reato di clandestinità e le buone ragioni per la sua abolizione*, pubblicato su Personaedanno.it, 11 ottobre 2013. Consultato il 16/10/2013.

esame della lingua italiana per il rilascio della carta di soggiorno³⁹⁴. Quest'ultimo intervento, anche se rappresenta un ulteriore inasprimento nei confronti della componente più stabile della popolazione straniera, rappresenta un aspetto nuovo nella politica migratoria italiana e che, come vedremo, viene ulteriormente sviluppato all'interno dell'Accordo di Integrazione. Per la prima volta, infatti, il rinnovo del permesso di soggiorno viene subordinato al raggiungimento di specifici requisiti a partire dall'arrivo sul territorio. Tuttavia quest'aspetto verrà approfondito nel prossimo capitolo insieme all'Accordo di Integrazione.

- L'Accordo di Integrazione e il Piano per l'integrazione nella sicurezza. Identità e Incontro.

L'Accordo di Integrazione fa parte delle modifiche introdotte con il pacchetto sicurezza nel 2009. Tuttavia, entra in vigore solo nel marzo 2012, in seguito ad una lunga e complessa creazione delle procedure di attuazione necessarie. Il regolamento di attuazione, infatti, viene approvato solo alla fine di luglio 2011 e una serie di circolari esplicative ministeriali vengono emanate sia prima che in seguito all'entrata in vigore, nel tentativo di definire le complesse procedure in termini esecutivi³⁹⁵. L'Accordo di Integrazione si inserisce all'interno del “Piano per l'Integrazione nella Sicurezza. Identità e Incontro” approvato dal governo nel giugno 2011, e diventa il principale strumento operativo del nuovo “modello italiano” di integrazione, cosiddetto “dell'identità aperta”, il quale «si basa sul metodo della possibilità di un incontro autentico fondato sulla conoscenza e sul

394 Legge n. 94 del 15 luglio 2009.

395 Una raccolta delle norme e delle circolari è reperibile sul sito ufficiale della Regione Toscana al seguente link

<http://www.immigrazione.regione.toscana.it/lenya/paesi/live/contenuti/EventiDellaVita/accordodiiintegrazione.html>

rispetto di ciò che siamo³⁹⁶». L'idea di integrazione è quella di un processo che avviene all'interno della sicurezza, come valore necessario per un buon esito del percorso di integrazione. Pertanto,

Integrazione e sicurezza, accoglienza e legalità entrano in gioco come facce della stessa medaglia, in quanto l'incontro non è mai in astratto tra culture, ma sempre tra persone. Ed esso non è possibile senza ordine e garanzia delle basilari regole di convivenza che si traducono in politiche di accoglienza definite³⁹⁷.

All'interno del documento vengono individuati i seguenti cinque assi fondamentali per il processo di integrazione:

1. Educazione e apprendimento
2. Lavoro
3. Alloggio e governo del territorio
4. Accesso ai servizi essenziali
5. Minori e seconde generazioni

In accordo con il Piano per la Sicurezza, l'apprendimento della lingua italiana e dei valori costituzionali sono condizioni prioritarie nel percorso di integrazione e, in tal senso, l'Accordo deve assolvere al ruolo di accertamento dell'integrazione degli stranieri migranti.

In concreto, l'Accordo di Integrazione è un patto fra lo Stato italiano ed il cittadino straniero che entra in Italia per la prima volta e che viene sottoscritto presso lo Sportello Unico. All'atto della sottoscrizione, lo straniero s'impegna 1) a raggiungere un livello sufficiente di conoscenza della lingua italiana parlata

396 Italia 2020, Piano per l'integrazione nella sicurezza. Identità e Incontro, 10 Giugno 2010, p. 9. Il testo integrale è consultabile sul sito del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali al seguente link

http://www.lavoro.gov.it/AreaComunicazione/Eventi/Documents/pianointegrazione_web.pdf

397 *Ivi*, p. 8.

corrispondente al livello A2, come definito dal Quadro comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue, 2) ad acquisire una buona conoscenza dei principi fondamentali della Costituzione e dell'ordinamento italiano, 3) ad acquisire una buona conoscenza della cultura civica italiana, in particolar modo del sistema sanitario, del sistema scolastico, dei servizi sociali e del mercato del lavoro con i relativi obblighi fiscali, 4) ad assicurare l'adempimento degli obblighi scolastici ed educativi dei figli minori. Si aggiunge, inoltre, l'adesione dello straniero alla “Carta dei Valori, della cittadinanza e dell'integrazione” introdotta nel 2007, con l'impegno di rispettarne i principi³⁹⁸.

Dal punto di vista pratico, all'atto della stipula, vengono assegnati 16 crediti allo straniero i quali possono essere incrementati mediante l'acquisizione di determinate conoscenze (lingua italiana, cultura civica e vita civile in Italia) e lo svolgimento di determinate attività (percorsi di istruzione e formazione professionale, titoli di studio, iscrizione al servizio sanitario nazionale, stipula di un contratto di locazione o di acquisto di una abitazione ecc...).

Al fine di poter rimanere sul territorio italiano, lo straniero deve raggiungere la quota di almeno 30 crediti nell'arco di due anni. I crediti possono inoltre essere decurtati in determinate circostanze.

In altre parole, il rilascio e il rinnovo del permesso di soggiorno degli stranieri extracomunitari sono subordinati all'ottenimento di un numero minimo di “crediti” assegnati in rapporto al livello di integrazione conseguito. Diversamente, la perdita integrale dei crediti determina la revoca del permesso di soggiorno e

398 La Carta dei Valori viene redatta nel 2007 durante il governo di centro-sinistra, non ha carattere vincolante, ad ogni modo è stato il primo passo verso un dibattito in tema di integrazione sociale oltre che economica. *T. Caponio, Italia: una transizione incompiuta?*, in “Dall'ammissione all'inclusione...”, cit., p. 52.

l'espulsione dello straniero³⁹⁹, ad eccezione di coloro che rientrano nelle casistiche disciplinate da fonti internazionali e comunitarie (permesso di soggiorno per asilo, per richiesta di asilo, per protezione sussidiaria, per motivi umanitari, per motivi familiari, permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, di carta di soggiorno per familiare straniero di cittadino dell'Unione Europea, nonché lo straniero titolare di altro permesso di soggiorno che ha esercitato il diritto al ricongiungimento familiare)⁴⁰⁰.

Vi è inoltre una terza casistica che è quella dell'inadempimento parziale dell'accordo. Pertanto, qualora lo straniero raggiunga solo parte dei trenta crediti previsti, l'autorità competente, ovvero il Prefetto, valuta la situazione specifica, adottando «provvedimenti discrezionali»⁴⁰¹.

L'introduzione dell'Accordo di Integrazione in Italia, ovvero di uno specifico strumento volto ad accertare l'integrazione degli stranieri migranti

è riconducibile ad una più ampia e ormai consolidata tendenza normativa a livello europeo. L'esperienza italiana, del resto, è stata contrassegnata dall'assenza di un serio dibattito sulle implicazioni concettuali e valoriali di una tale scelta, che presupporrebbe da parte dei decisori politici, e della stessa società civile, un percorso consapevole di riflessione e discussione intorno ai fondamenti della convivenza sociale e alle condizioni dell'appartenenza alla comunità sociale e politica⁴⁰².

I recenti interventi in materia migratoria attuati dall'azione politica italiana, tra i quali l'Accordo di Integrazione, hanno lo scopo di collegare in maniera più

399 Regolamento concernente la disciplina dell'accordo di integrazione tra lo straniero e lo Stato, Dpr del 14 settembre 2011 n. 179.

400 Art. 4-bis, comma 2 del Testo Unico

401 Art. 6 comma 9 del Dpr del 14 settembre 2011, n. 179.

402 M. C. Locchi, *L'Accordo di Integrazione tra lo Stato e lo straniero (art. 4-bis T.U.) sull'immigrazione n. 286/98) alla luce dell'analisi comparata e della critica al modello europeo di "integrazione forzata"*, pubblicato sulla Rivista telematica giuridica AIC, il 14 marzo 2012, p. 2. Consultabile al seguente link <http://www.rivistaaic.it/articolorivista/laccordo-di-integrazione-tra-lo-stato-e-lo-straniero-art-4-bis-tu-sull-immigrazione>

stringente l'ingresso dell'immigrato con il processo di integrazione nel tessuto socio-economico e rispondono pertanto a questa esigenza di convergenza avviatasi in Europa.

I primi test d'integrazione civica e linguistica vengono introdotti in Europa inizialmente nei processi di acquisizione della cittadinanza, tramite naturalizzazione, come strumenti utili per lo straniero per poter esprimere la propria cittadinanza attiva. Tuttavia, dalle recenti esperienze europee emerge il consolidamento dei test d'integrazione e pertanto vengono estesi anche agli stranieri titolari di permesso di soggiorno non temporaneo. L'obiettivo è quello di consolidare l'idea di integrazione come condizione necessaria per l'inclusione giuridica, divenendo di fatto uno strumento di selezione degli ingressi. L'uso dei test d'integrazione e di competenze linguistiche, ad ogni modo, si articola in maniera differente nei paesi europei come Olanda, Francia, Germania e Gran Bretagna⁴⁰³ per quanto riguarda il grado di selettività del test (che può essere più o meno restrittivo), la possibilità per gli stranieri di accedere al materiale utile per la preparazione e le varie tipologie di contenuto (più o meno discriminatorio).

Per quanto riguarda i contenuti, ad esempio, un aspetto controverso è rappresentato dal confine, tutt'altro che chiaro, tra l'integrazione civica intesa come conoscenza della storia, delle istituzioni e dei principi costituzionali del paese di arrivo e l'integrazione culturale nel senso di adesione ai valori e agli stili di vita espressi dal regime politico e costituzionale del paese di accoglienza. Quello che emerge infatti, soprattutto nei casi di naturalizzazione, è la tendenza a un irrigidimento delle identità della società di accoglienza che si traduce in test

403 Per approfondire i provvedimenti intrapresi dai principali paesi europei si rimanda alla lettura dell'articolo di Maria Chiara Locchi. *Ibidem*.

d'integrazione dai contenuti controversi e che, come fa notare Maria Chiara Locchi, sfocia in un conservatorismo culturale che è espressione «di un'integrazione fortemente sbilanciata sull'assimilazione alla presunta “identità nazionale”»⁴⁰⁴.

Infatti, l'uso generalizzato di questi strumenti ha suscitato una serie di critiche riguardanti il concetto d'integrazione veicolato da queste tipologie di provvedimenti. In altre parole, il collegamento tra l'inclusione e l'integrazione sociale sembra subire un vero e proprio ribaltamento. Come esprime chiaramente Maria Chiara Locchi:

[...] l'accesso ad un soggiorno progressivamente più stabile non è più inteso come pre-condizione necessaria all'acquisizione di una dimestichezza crescente con il contesto, anche culturale, di accoglienza e all'inserimento socio-economico, ma questi ultimi requisiti sono bensì utilizzati come strumenti di selezione degli aspiranti migranti, residenti cittadini. Sebbene la funzionalizzazione delle condizioni e delle verifiche di integrazione alle politiche migratorie appaia massima in relazione ai test pre-ingresso, gli stessi test di cittadinanza sono suscettibili di produrre un effetto selettivo con riferimento all'immigrazione, se solo si considera che soggetti all'obbligo di un “esame di cittadinanza” sono solo i migranti o i loro figli e che molto spesso l'inasprimento della disciplina della naturalizzazione coincide con riforme restrittive delle stesse leggi sull'immigrazione⁴⁰⁵.

L'integrazione degli stranieri è un ambito su cui gli Stati esercitano la propria sovranità in maniera autonoma, nonostante l'ampliamento delle competenze comunitarie in materia migratoria.

Di fronte a questo processo di convergenza delle politiche di integrazione dei principali paesi europei, l'Italia introduce l'Accordo di Integrazione come per effetto di una “forza di trascinamento” delle politiche europee, senza aver

404 Si pensi ad esempio alla questione del velo delle donne musulmane in Francia, oppure ai contenuti controversi dei test d'integrazione nel Baden-Württemberg rivolti inizialmente ai soli stranieri di religione musulmana. *Ivi*, pp. 12-13.

405 *Ivi*, p. 11.

maturato, tuttavia, un percorso autonomo e un dibattito sugli aspetti fondanti il concetto d'integrazione.

Infatti, molti aspetti dell'Accordo di Integrazione sono stati oggetto di critiche sia in termini ideologici sia in termini di attuabilità concreta da parte dei soggetti interessati e in particolar modo dagli enti locali. Le critiche espresse soprattutto da Anci, Upi e dalla stessa conferenza unificata Stato-Regioni riguardano soprattutto il ruolo degli enti locali nei confronti dell'organizzazione dei corsi di formazione e di lingua italiana e i costi da sostenere per la loro attuazione. Per quanto riguarda i costi, infatti, con l'approvazione dell'Accordo non sono stati predisposti fondi aggiuntivi per la sua attuazione, nonostante l'aumento dell'insieme delle attività e delle incombenze previste. Diversamente, in contraddizione con la proliferazione degli incarichi introdotti dai nuovi provvedimenti, gli ultimi anni hanno visto una politica improntata ai tagli al *welfare* in generale⁴⁰⁶ e alle misure per l'integrazione sia a livello centrale che a livello locale⁴⁰⁷. A livello nazionale, ad esempio, il Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati di 50 milioni l'anno, istituito nel 2007 dalla coalizione di centro-sinistra, è stato soppresso dal governo di centro-destra nel 2008.

Nel caso specifico dell'attuazione dei corsi di lingua, il Governo ha risposto alle critiche delle Regioni sostenendo che tali costi hanno la sufficiente copertura

406 Per un'analisi dettagliata dei tagli ai fondi per le politiche sociali vedere il contributo di Rossella Basile, *Tagli al welfare: c'è un futuro per le politiche sociali?*, in "Rivista delle politiche sociali", 18 dicembre 2010, consultabile al seguente link http://www.ediesseonline.it/files/eventi/presentazioni/tagli%20al%20welfare_basile.pdf

407 Bisogna sottolineare che già con la legge finanziaria del 2003 gli stanziamenti previsti per il Fondo per le politiche migratorie sono affluiti, senza vincolo di destinazione nel Fondo Sociale per le Politiche Sociali, per poi essere successivamente ripartiti tra le regioni. Questo significa che diviene prerogativa delle regioni determinare la parte di finanziamenti da destinare agli interventi per gli immigrati. M. Barbagli, (a cura di), *Primo Rapporto sugli immigrati*, op. cit., p. 37. In seguito, per effetto della riforma federale dello Stato approvata nel maggio 2006, i fondi destinati alle politiche per gli immigrati sono risultati fortemente ridimensionati, poiché tutti i finanziamenti per leggi di settore sono confluiti in un unico Fondo Nazionale Sociale ripartito tra le Regioni, e sono solo queste ultime ad avere potere decisionale.

grazie ai fondi del Fondo Sociale Europeo già predisposti. Ad ogni modo come riportano nella loro analisi Tiziana Caponio e Giovanna Zincone

[...] even if new funds are promised through the EIF [Fondo Sociale Europeo], these do not appear sufficient to sustain the effort required to local authorities in order to provide for an efficient system of integration courses, especially if one considers the more general cuts to social policy that have hit municipalities' services since 2005, immigrant integration services included.⁴⁰⁸

A oggi, un primo bilancio dell'attuazione dei corsi di lingua mostra risultati scarsi soprattutto in termini di qualità dell'apprendimento.

I corsi di educazione civica organizzati dagli Sportelli Unici per l'Immigrazione si svolgono in un giorno e durano di solito 5 ore, al massimo 10: non so se riescano a insegnare qualcosa. Sarebbe inoltre meglio soffermarsi sui principi fondamentali del nostro ordinamento giuridico, sui diritti e doveri. [...] Rispetto all'apprendimento dell'italiano, strumento chiave per l'integrazione, le Prefetture fanno cooperare lo Sportello Unico con le varie realtà che si occupano di istruzione sul territorio, quindi i corsi sono offerti da strutture locali competenti in materia come le Università e soprattutto i centri territoriali per l'educazione permanente. Il MIUR ha già utilizzato fondi europei per cofinanziarli, il problema risorse è serio ma non irrisolvibile, se ci si muove come in altri settori applicando una strategia di razionalizzazione nell'impiego delle risorse. Di fatto gli obiettivi e i risultati attesi sono modesti. La conoscenza della lingua italiana che si richiede è molto bassa, forse non si può pretendere di più, ma sarebbe utile presentare i corsi come un'opportunità, rendere possibile – come ho già suggerito – la fruizione a distanza attraverso strumenti informatici e metodi didattici innovativi, insomma fare i modo che l'italiano si impari sul serio⁴⁰⁹.

Sono state inoltre sollevate delle critiche⁴¹⁰, inoltre, per quanto riguarda l'esclusione di soggetti che non entrano a far parte del percorso previsto dall'accordo, tra i quali i regolarizzati del 2012, benché fossero in larga parte colf,

408 T. Caponio, G. Zincone, *Study on the National Policy Frame for the Integration of Newcomers: Italy*, PROSINT final Research Draft Report, Mimeo, 2011, p. 20.

409 G. Zincone, *Un Post Scriptum. Eppure si muovono*, in "Dall'ammissione all'inclusione: verso un approccio integrato?", T. Caponio (a cura di), FIERI, settembre 2013, pp. 72-73.

410 *Ibidem*, pp. 80-81.

badanti (ovvero lavoratrici di un settore dove una conoscenza di base dell'italiano e dei propri diritti apparirebbero particolarmente utili), i lavoratori stagionali e temporanei per i quali gli strumenti di integrazione potrebbero rivelarsi utili qualora decidessero di stabilizzarsi e gli stranieri presenti per ricongiungimento familiare. Tutte queste categorie sono un canale d'ingresso che è rimasto aperto anche con il perdurare della crisi negli anni recenti e che per questo motivo dovrebbero essere inserite nelle politiche di integrazione.

Al di là dei problemi di carattere finanziario e organizzativo, l'Accordo di Integrazione ha suscitato molte critiche anche dal punto di vista ideologico. Con l'entrata in vigore dell'Accordo, infatti, sono le voci del mondo dell'insegnamento che esprimono forti perplessità in merito allo stretto legame instaurato tra la conoscenza della lingua italiana e l'accesso a maggiori diritti.

[...] occorre riflettere sul fatto che il possesso di una lingua e la sua verifica attraverso i test stanno assumendo oggi il ruolo di strumenti di potere, che condizionano fortemente tutte le persone che ne vengono coinvolte: dal risultato ottenuto in un test dipenderà la possibilità di continuare a vivere e lavorare nel nostro Paese. [...] L'utilizzo della lingua come barriera è tanto più paradossale se calato nella società odierna, complessa, globale, una società che vede il continuo contatto fra gli esseri umani appartenenti a comunità diverse e con lingue diverse. Paradossalmente a questa espansione delle lingue sempre crescente anche in tempo di crisi - nonostante la prevalenza dell'inglese - si dà una risposta istituzionale che va verso il riduzionismo linguistico sia nel loro numero sia nella loro funzione. [...] Per poter stabilire rapporti sociali occorre avere competenze linguistiche adeguate, e l'azione istituzionale nelle società avanzate deve mirare a creare le condizioni, le strutture, le opportunità per istruirsi, perciò anche per apprendere le lingue del Paese dove si emigra. Invece oggi quello che sembra prevalere a livello istituzionale è l'uso della lingua come filtro, come strumento di esclusione, invece che come strumento per lo sviluppo delle capacità espressivo-comunicative dei migranti⁴¹¹.

411 M. Barni, *Se la lingua e la sua verifica diventano strumenti di potere*, pubblicato su [meltingpot.org](http://www.meltingpot.org), il 6 dicembre 2010. Consultabile al seguente link <http://www.meltingpot.org/stampa16086.html>

In altre parole, le critiche sottolineano la profonda contraddizione del provvedimento, in quanto «emerge la volontà di incentivare e favorire comportamenti virtuosi le cui condizioni sono nella realtà e nella quotidianità assolutamente utopiche, quando non espressamente ostacolate dalla normativa stessa»⁴¹².

- La Carta Blu UE

L'articolo 27 del Testo Unico (286/1998) disciplina al suo interno quella serie di casi particolari, i cosiddetti "fuori quota", che possono fare ingresso al di fuori delle quote annuali di programmazione. Nel corso del tempo sono state ampliate le tipologie di figure professionali rientranti in questa categoria e sono state introdotte alcune semplificazioni nelle procedure. L'introduzione della Carta Blu infatti, va ad affiancarsi a un altro provvedimento attuato nel 2008 con il recepimento della Direttiva Europea 71/2005. Con questo decreto si introduceva un nuovo canale di fuori quota per i ricercatori scientifici al fine di favorire la mobilità di lavoratori extracomunitari per scopi di ricerca⁴¹³.

Il recepimento della Direttiva Europea 2009/50/CE, avvenuto di recente con il decreto legislativo del 28 giugno 2012 n. 108, contribuisce al conseguimento degli obiettivi di Lisbona con particolare riferimento alla crescita sostenibile fatta di nuovi e migliori posti di lavoro e tra le misure previste vi è quella di attirare e trattenere lavoratori altamente qualificati provenienti da Paesi extracomunitari.

412 Rete scuole di italiano per migranti di Bologna, *Contro un'esistenza a punti Lettera aperta a insegnanti e scuole di italiano per migranti*, pubblicato su meltinpot.org, 8 novembre 2010. Consultabile al seguente link <http://www.meltinpot.org/Contro-un-esistenza-a-punti-lettera-aperta-a-insegnanti-e.html#.UtcAu7R0ID5>

413 Decreto legislativo del 9 gennaio 2008, n. 17. *Attuazione della direttiva 2005/71/CE relativa ad una procedura specificamente concepita per l'ammissione di cittadini di Paesi terzi a fini di ricerca scientifica.*

Con questo decreto si definiscono migliori condizioni di ingresso, soggiorno e movimento all'interno dello spazio UE per i cittadini extracomunitari altamente qualificati, al di fuori della disciplina dei flussi programmati. Ai fini del rilascio della Carta Blu UE, vengono considerati lavoratori altamente qualificati gli stranieri che sono in possesso di un titolo di studio rilasciato da istituti di istruzione superiore che attestino il completamento di un percorso formativo post-istruzione secondaria di durata almeno triennale, con il conseguimento della relativa qualifica professionale attestata dal Paese di provenienza⁴¹⁴.

Un'importante novità contenuta nel provvedimento è rappresentata dalla possibilità per il datore di lavoro di assumere direttamente il lavoratore altamente qualificato che soggiorna regolarmente in Italia magari per motivi diversi come, ad esempio, per turismo o studio. Per quanto riguarda la chiamata nominativa dall'estero, il datore non deve attendere l'emanazione del decreto-flussi e gode di una corsia privilegiata in termini di tempo necessario per il rilascio del permesso. Le richieste infatti vengono presentate allo Sportello Unico e il rilascio del nullaosta, o il suo rifiuto, deve essere comunicato entro 90 giorni⁴¹⁵. Oltre al titolo d'istruzione, il decreto legislativo prevede che il contratto di lavoro, vincolante per almeno un anno, rispetti il requisito retributivo di un minimo lordo annuale di 24.789 euro, o comunque non deve essere inferiore al triplo del livello minimo previsto per l'esenzione della partecipazione alla spesa sanitaria. Infatti, il minimo reddituale può subire variazioni qualora l'ingresso del lavoratore altamente qualificato sia seguito da uno o più ricongiungimenti familiari⁴¹⁶.

414 D.lgs. 28 giugno 2012, n. 108. *Attuazione della direttiva 2009/50/CE sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di Paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati*

415 *Ibidem.*

416 *Ibidem.*

Per quanto riguarda la durata del permesso di soggiorno, la Carta Blu dura due anni nel caso di contratto a tempo indeterminato, mentre, nel caso di un contratto a tempo determinato, ha una durata pari a quella del rapporto di lavoro più tre mesi⁴¹⁷.

Vi sono altre novità riguardanti quello che è stato definito un «super permesso»⁴¹⁸ che prevedono migliori condizioni per il ricongiungimento familiare, la circolazione all'interno dello spazio dell'Unione Europea e l'ottenimento del permesso di soggiorno di lungo periodo (ex carta di soggiorno).

Tuttavia si sono riscontrate forti criticità soprattutto per quanto riguarda il riconoscimento della qualifica professionale, aspetto che ha richiesto l'emanazione di tutta una serie di circolari da parte del Ministero dell'Interno protrattesi fino a marzo 2013⁴¹⁹ e la modifica del decreto legislativo del 28 giugno 2012 avvenuta attraverso il decreto legge del 23 dicembre 2013 n. 145⁴²⁰.

Le principali criticità, infatti, riguardano la definizione stessa di “altamente qualificato”. Come anticipato, i requisiti prevedono che il lavoratore, oltre a essere in possesso della laurea e della relativa qualifica professionale conseguita nel paese di origine, venga inquadrato nel rispetto dei requisiti reddituali di quasi 25 mila Euro lordi annui. Un altro aspetto critico è rappresentato dalla questione del riconoscimento della qualifica. La norma prevede il rilascio della Carta Blu a quei

417 *Ibidem.*

418 E. Pasca, *Carta Blu. Nuove regole per i lavoratori altamente qualificati*, pubblicato su Stranieriinitalia.it, 25 luglio 2012. Consultabile al seguente link

http://www.stranieriinitalia.it/attualita-carta_blu_nuove_regole_per_i_lavoratori_altamente_qualificati_15583.html

419 Circolare del Ministero dell'Interno n. 2082 del 27 marzo 2013; Circolare del Ministero dell'Interno n. 7591 del 7 dicembre 2012; Circolare del Ministero dell'Interno n. 5209 del 3 agosto 2012; Circolare del Ministero dell'Interno n. 6385 del 26 luglio 2012; Circolare del Ministero dell'Interno n. 7591 del 7 dicembre 2012.

420 Il cosiddetto decreto legge "Destinazione Italia" all'interno della sezione “Misure per favorire l'internazionalizzazione delle imprese ed in materia di facilitazione dell'ingresso e del soggiorno in Italia per start-up innovative, ricerca e studio”

lavoratori che abbiano una qualifica professionale che rientri nei primi tre livelli della classificazione delle unità professionali definite dall'Istat⁴²¹. Secondo quanto riportato dalla classificazione dell'Istat, nel primo livello rientrano le professioni maggiormente qualificate come, ad esempio, i legislatori, gli imprenditori e i direttori di grandi e piccole aziende. Nel secondo gruppo si trovano una serie di professioni specializzate in settori piuttosto diversificati. In questo gruppo, infatti, è possibile trovare ingegneri, architetti, biologi e affini, medici, farmacisti, veterinari, psicologi, antropologi, giornalisti, interpreti e traduttori. Il terzo livello, infine, comprende la più vasta platea di professioni che richiedono “conoscenze tecnico-disciplinari”. All'interno di questo gruppo si trovano dai tecnici informatici, ai tecnici delle professioni sanitarie, fino agli assistenti sociali, gli agenti di viaggio e gli animatori turistici⁴²².

Osservando la classificazione pertanto «si ha l'impressione che si tratti di particolari categorie di lavoro e [...] si scopre che non si fa riferimento a particolari lavori ma soprattutto a comprovate qualifiche di professionalità»⁴²³. In altre parole, osservando la classificazione Istat, da un lato emerge che sono tanti i lavoratori che potenzialmente potrebbero essere coinvolti, dall'altro lato però si richiede che vi sia una coerenza tra il titolo di studio posseduto e la qualifica professionale al fine di poter esercitare una delle (tante) professioni previste. La necessità di questa coerenza tra titolo di studio e qualifica professionale è stata

421 In seguito alla raccomandazione del 29 ottobre del 2009 della Commissione Europea, l'Istat ha provveduto a rielaborare le classificazioni ufficiali da utilizzare per la diffusione delle informazioni in materia di lavoro. Pertanto, in linea con questa politica, ha provveduto ad aggiornare la classificazione delle professioni conformandosi in questo modo alla raccomandazione europea. Per ulteriori approfondimenti si rimanda a Istat, *La classificazione delle professioni*, Roma, 2013. Consultabile al seguente link http://www.istat.it/it/files/2013/07/la_classificazione_delle_professioni.pdf?title=La+classificazione+delle+professioni+-+22%2Flug%2F2013+-+Testo+del+volume.pdf

422 Istat, *La classificazione...*, cit., pp. 73-227.

423 C. Olivieri, *Immigrazione. Ingressi fuori quota: la Carta Blu UE e le professioni altamente qualificate*, pubblicato su Aduc.it, 18 novembre 2013.

eliminata con il decreto legge "Destinazione Italia" solo nel dicembre 2013 al fine di ridurre il più possibile quell'incertezza interpretativa in merito al rapporto tra qualifica richiesta e inquadramento professionale che, nella realtà, aveva ostacolato l'applicazione della Carta Blu⁴²⁴.

Infine vi è il problema del riconoscimento della qualifica straniera che non ha un riscontro in Italia. In questi casi per poter ottenere il riconoscimento di una qualifica professionale non regolamentata in Italia, lo straniero deve seguire una procedura diversa che richiede il coinvolgimento del Ministero dell'Interno, quello degli Affari Esteri e quello dell'Istruzione.

Al di là degli aspetti restrittivi, bisogna sottolineare che ad oggi questo strumento risulta ancora poco conosciuto e utilizzato e questo si riflette anche sulla penuria di rapporti ufficiali in merito alle dimensioni e alle modalità d'ingresso di questa tipologia di lavoratori.

Per quanto riguarda i dati ufficiali, è possibile farsi un'idea del fenomeno dei lavoratori altamente qualificati, in generale, attraverso il rapporto di ricerca effettuato dalla Prefettura di Firenze in collaborazione con la Camera di Commercio di Firenze⁴²⁵. Secondo questo rapporto, le assunzioni di lavoratori altamente qualificati s'inseriscono all'interno di un contesto caratterizzato dalla congiuntura economica negativa attuale. Ad ogni modo, osservando i dati le assunzioni attivate, i lavoratori altamente qualificati di origine straniera nella provincia di Firenze risultano 145 per l'anno 2012. Per quanto riguarda la

424 Una chiara cronologia dei numerosi contributi normativi riguardante la Carta Blu si rimanda alla sezione apposita presente sul portale on-line della regione Toscana per l'immigrazione.

<http://www.immigrazione.regione.toscana.it/lenya/paesi/live/contenuti/contenutispeciali/lavoroaltamentequalificato/guidacartablue2012/aggiornamentoguidacartablue2013.pdf>

425 Prefettura di Firenze (a cura di), *Le imprese e l'occupazione altamente qualificata. Profili professionali Carta Blu UE*, Camera di Commercio di Firenze, Firenze, 2012.

provenienza, quasi la metà di questi lavoratori proviene dall'America Settentrionale e nello specifico dagli Stati Uniti, i quali coprono ben il 45,5% delle assunzioni totali. Vi è poi un secondo gruppo preponderante che è costituito dai lavoratori provenienti dal continente asiatico, nel quale emerge una netta prevalenza della componente indiana (25,5% del totale). Per quanto riguarda la tipologia di ingresso, in ordine di presenza, il primo gruppo è rappresentato dai dirigenti e dal personale altamente specializzato⁴²⁶ e costituiscono il 67,6% dei contratti attivati. Si tratta nella maggior parte dei casi di dirigenti, responsabili di settore, manager, docenti o ingegneri. Il secondo gruppo è costituito dai ricercatori dell'Università di Firenze (Dipartimenti o centri di eccellenza LENS, CSGI), di centri di ricerca (INAF, INFN) oppure di prestigiosi istituti culturali stranieri presenti sul territorio e costituiscono l'11,7% dei contratti attivati. Queste due categorie, da sole rappresentano pertanto oltre i due terzi dei lavoratori altamente qualificati presenti nella provincia di Firenze⁴²⁷.

Per quanto riguarda la tipologia delle aziende interessate a questi lavoratori, quasi la metà delle assunzioni viene assorbita da due grandi gruppi industriali, ovvero la General Electric (27%) e la Tata (20%)⁴²⁸.

Se osserviamo l'area di impiego in base alla provenienza del lavoratore, dal rapporto emerge che l'area maggiormente richiesta è quella tecnologica e i lavoratori stranieri provengono principalmente da due paesi, ovvero India e Stati Uniti. Tuttavia tra le due componenti vi sono sostanziali differenze, infatti, mentre i lavoratori indiani sono quasi esclusivamente ingegneri (78% sul totale di questa componente), i lavoratori statunitensi risultano maggiormente distribuiti anche in

426 come disciplinato dall'art. 27 comma 1, lettera a) del Testo Unico (286/98).

427 Prefettura di Firenze (a cura di), op. cit., pp. 40-41.

428 *Ibidem*.

aree d'impiego diverse, mostrando un'elevata concentrazione nell'area umanistica (44%)⁴²⁹. Ad ogni modo, non bisogna dimenticare che quest'ultimo dato è condizionato dalla forte concentrazione di università americane presenti sul territorio fiorentino.

In generale, secondo il rapporto la presenza dei lavoratori altamente qualificati si divide principalmente in due raggruppamenti. Il primo è costituito dai lavoratori in prevalenza del settore tecnologico, di provenienza indiana e statunitense e impiegati per la maggior parte nei due prevalenti gruppi industriali presenti sul territorio. Il secondo è costituito prevalentemente da lavoratori del settore umanistico impiegati presso istituti culturali e università americane, oppure presso i centri di eccellenza collegati all'ateneo fiorentino.

Ad ogni modo, bisogna sottolineare che l'indagine prende in considerazione quelle casistiche già disciplinate dall'art. 27 del Testo Unico, ovvero tutte quelle professioni che già fanno parte dei cosiddetti "fuori quota", senza fornire dati specifici sugli ingressi dovuti al rilascio della Carta Blu. Quest'aspetto non stupisce dal momento che nel corso del 2013 vengono ancora emanate una serie di circolari del Ministero dell'Interno per ovviare a quei problemi interpretativi riguardanti il riconoscimento delle qualifiche professionali.

In generale, al di là dei "fuori quota" disciplinati dal Testo unico, in Italia non vengono attuati specifici programmi per attrarre i lavoratori extracomunitari altamente qualificati⁴³⁰. La scarsità di questa tipologia di lavoratori è frutto di una serie di ragioni. Innanzitutto, come abbiamo visto, una caratteristica che accomuna la maggior parte degli immigrati è quella di inserirsi in mansioni di livello più

429 Ivi, p. 43.

430 EMN, *Primo Rapporto EMN Italia. Politiche migratorie, lavoratori qualificati, settore sanitario*, Edizioni Idos, Roma, dicembre 2009, p. 64.

basso rispetto alla loro formazione professionale. Infatti, se da un lato il supporto demografico degli immigrati è stato largamente riconosciuto, dall'altro lato l'inserimento lavorativo, nonostante le necessità delle imprese, è avvenuto in mancanza di interventi concreti da parte dell'azione politica. A causa di una normativa carente e delle frequenti regolarizzazioni,

[...] “più per deriva spontanea che per scelta esplicita, il modello migratorio italiano si è orientato verso il reclutamento di manodopera da destinare alle occupazioni collocate nelle fasce inferiori dei mercati del lavoro locali, per le quali è venuta scarseggiando l’offerta di lavoro nazionale. [...] Si può affermare che la partecipazione degli immigrati al nostro mercato del lavoro presenta in larga misura caratteri di integrazione subalterna: gli immigrati sono accettati nei luoghi di lavoro sulla base dell’idea che il ruolo ad essi destinato sia quello di occupare i posti a cui gli italiani non ambiscono più, con il corollario implicito che, qualora si rendano disponibili occupazioni più interessanti, gli italiani abbiano un indiscutibile diritto di priorità [...]”⁴³¹.

Tuttavia, nonostante l'alto numero di immigrati richiesti per profili generici e senza qualificazione, non viene preclusa del tutto la possibilità ai lavoratori con livelli di istruzione più elevati di ricollocarsi successivamente nel corso degli anni in mansioni più qualificate dopo che tali lavoratori hanno avuto modo di conoscere meglio il mercato del lavoro ed una maggiore padronanza della lingua italiana.

Come sottolinea il rapporto EMN Italia,

In Italia i datori di lavoro non sono chiusi all’inserimento nelle loro aziende di lavoratori qualificati ma preferiscono, per lo più, selezionarli dopo averli già conosciuti sul campo, per cui l’approvvigionamento non avviene, salvo che per determinate figure (il caso tipico è quello degli infermieri), tramite la chiamata diretta dall’estero bensì successivamente, dopo che essi già si sono insediati in Italia⁴³².

431 M. Ambrosini, "gli Immigrati nel mercato del lavoro italiano", in "Dossier Statistico Immigrazione 2006", Caritas/Migrantes (a cura di), Edizioni Idos, Roma, 2006, pp. 245-254.

432 EMN/Caritas-Migrantes, *op. cit.*, p. 63.

In altre parole, ad eccezione della figura degli infermieri⁴³³, lo strumento della chiamata nominativa dall'estero ha esercitato tutt'altro che una funzione di attrazione, rivelandosi un meccanismo inadeguato per l'ingresso dei lavoratori altamente qualificati. In questo senso, le novità introdotte dalla Carta Blu potranno ovviare a questa rigidità normativa, anche se lo spreco delle competenze degli immigrati «deve essere ricondotto ad un più generale limite del mercato occupazionale italiano, che anche nel caso degli autoctoni, spesso costretti a emigrare all'estero»⁴³⁴, non riesce a far inserire gli immigrati in impieghi adeguati rispetto alle professionalità acquisite.

Rispetto alla situazione socio-economica italiana appena descritta, era prevedibile che le direttive comunitarie recepite nel nostro ordinamento avessero un impatto piuttosto limitato. Infatti, in linea con questa tendenza, l'introduzione della Carta Blu, benché sia recente dal punto di vista operativo, visto il recepimento della direttiva solo nel 2012 (e la serie di circolari esplicative che ne sono seguite), sembra svolgere un ruolo marginale rispetto al forte potenziale che le è stato attribuito⁴³⁵. Tuttavia, un punto di forza della normativa è lo sforzo posto in essere per superare, forse, il principale ostacolo all'ingresso dei lavoratori

433 A causa della carenza di questa figura professionale nel mercato del lavoro italiano, nel 2001 la legge Bossi-Fini inserisce questa categoria tra i cosiddetti "fuori quota" in modo da facilitarne l'ingresso. Inoltre, nel 2003 con la legge del 14 febbraio (cosiddetta Legge Biagi) il reclutamento della manodopera immigrata viene affidato alle Agenzie per il Lavoro che vengono abilitate ad operare direttamente all'estero. Ad ogni modo, la carenza di questa figura rimane tutt'oggi. L'Italia, diversamente dagli altri paesi europei, soffre di una carenza latente di personale infermieristico a fronte di un esubero di medici. Tuttavia, il reclutamento dall'estero non riesce a colmare il bisogno di queste figure anche a causa della competizione con gli altri paesi esteri che offrono salari più alti e condizioni di lavoro migliori. Inoltre, per ovviare alla cronica mancanza di fondi nel settore sanitario, sono state create nuove figure professionali come quella dell'assistente operatore socio-sanitario, con lo scopo di ridurre il carico di lavoro degli infermieri specializzati che storicamente svolgevano anche compiti di pulizia e movimento dei pazienti. Per approfondire questa interessante tematica, tuttavia, si rimanda a Chaloff J., *Mismatches in the formal sector; Expansion of the informal sector: immigration of health professionals to Italy*, OECD, Working Paper n. 34, Parigi, 26 novembre 2008.

434 *Ivi*, p. 64.

435 C. Olivieri, *op. cit.*, p. 1.

altamente qualificati che è rappresentato dalle forti difficoltà presenti nel riconoscimento dei titoli di studio e delle qualifiche di questi lavoratori.

3.1.4 I nuovi accordi bilaterali e la programmazione dei flussi

Il Piano per l'Integrazione introduce le prime linee di una possibile riforma del sistema di programmazione dei flussi e reclutamento della manodopera immigrata, mostrando la crescente importanza del collegamento tra ammissione e integrazione nelle politiche migratorie del nostro paese. All'interno di questo quadro, come secondo asse fondamentale per il percorso di integrazione, si afferma esplicitamente la necessità di rafforzare e migliorare la programmazione dei flussi al fine di renderla coerente «con le rilevazioni dei fabbisogni di manodopera nei mercati locali del lavoro e compatibile con le effettive capacità di assorbimento nel tessuto sociale e produttivo del Paese»⁴³⁶.

Il contrasto effettivo al lavoro sommerso, il miglioramento della capacità previsionale, integrati con il meccanismo di monitoraggio dei percorsi lavorativi dei cittadini stranieri permettono insieme di ottenere informazioni importanti per l'implementazione delle politiche per l'inclusione lavorativa e per il sostegno al reddito. Gli strumenti principali per attuare questo percorso vengono individuati nella cooperazione tra le istituzioni e gli enti nazionali, nel coinvolgimento delle Regioni e degli Enti Locali, nella partecipazione attiva delle associazioni imprenditoriali e di categoria, delle agenzie di intermediazione e di tutte le parti sociali del settore⁴³⁷.

In questo riquadro, la formazione nei paesi di origine viene considerata la chiave

436 *Italia 2020 Piano per l'integrazione nella sicurezza....*, op. cit., p. 12.

437 *Ibidem*.

per un buon reclutamento della manodopera e, in tal senso, nel Piano per l'Integrazione si promuove esplicitamente uno sviluppo dell'utilizzo del titolo di prelazione, ad oggi ancora inefficace e sottoutilizzato.

In linea con questo nuovo approccio sono stati firmati recentemente degli accordi con Egitto, Repubblica Moldava, Marocco e Albania. In questi accordi, definiti di “nuova generazione”⁴³⁸, le parti si propongono di attribuire un ruolo importante alle agenzie private d'intermediazione nella concreta attuazione delle attività formative e nei processi di selezione e reclutamento, in linea, appunto, con il Piano per l'Integrazione che li individua come strumenti efficaci da utilizzare all'interno della cooperazione internazionale⁴³⁹.

Tuttavia, nonostante i timidi tentativi di qualificazione dei flussi, i criteri principali di selezione del lavoratore immigrato continuano a essere rappresentati dalla nazionalità del migrante e dalla categoria dei lavoratori. I lavoratori del settore dei servizi di cura presso le famiglie hanno continuato a godere di condizioni di accesso ed emersione, anche quando la programmazione dei flussi ha ridotto sensibilmente i nuovi arrivi. Per quanto riguarda, invece, la cooperazione bilaterale e internazionale con i paesi di transito e di origine dei flussi (che si esprime con l'assegnazione di quote preferenziali, riservate a quei paesi che collaborano al contrasto dei flussi irregolari) questa si è sviluppata e affermata come elemento strutturale della politica migratoria italiana. La lista dei paesi si è notevolmente ampliata e l'incidenza sul totale delle quote è sostanzialmente aumentata. Il ruolo dei rapporti di collaborazione è divenuto tale che, come sottolinea Tiziana Caponio⁴⁴⁰, la gestione dei flussi migratori è, in

438 E. Salis, *Labour migration governance...*, cit., p. 27.

439 *Ibidem*.

440 T. Caponio, *Italia: una transizione...*, cit., pp. 53-54

sostanza, un sistema il cui controllo è esternalizzato (e che rischia di perdere d'incisività), nel quale la dinamica migratoria è guidata prevalentemente dall'offerta di lavoro e dalla capacità di controllo dei paesi di origine e di transito, piuttosto che dall'effettiva domanda di lavoro nazionale e dalla capacità di integrazione nel tessuto socio-economico. Inoltre, appare ancora incompiuta la trasformazione del sistema di regolazione degli ingressi verso un meccanismo con maggiore collegamento con le politiche di integrazione, in quanto, ad esempio, il ricorso alla regolarizzazione *ex post* è ancora tutt'altro che superato.

3.1.5 Le politiche per il lavoro in tempi di crisi

Le politiche di integrazione degli immigrati nel tessuto socio-economico hanno assunto una complessità e un ruolo rilevanti all'interno delle politiche migratorie. Pertanto, lungi dal poter essere esaustivi, l'obiettivo di questo capitolo consiste nell'espone le principali misure politiche intraprese che, alla luce della perdurante crisi economica, coinvolgono i lavoratori immigrati.

Come anticipato, l'affermarsi della crisi economica e la spinta della politica comunitaria in materia migratoria hanno spostato l'attenzione delle politiche migratorie dai sistemi di regolazione dei flussi di ingresso alle politiche di integrazione e inclusione sociale e lavorativa.

Inoltre vi sono due aspetti importanti da tenere in considerazione che riguardano i cambiamenti nelle modalità di ingresso degli immigrati nel mercato del lavoro italiano. Da un lato, come è già noto, in generale vi è la riduzione dell'efficacia della programmazione dei flussi nel regolare i movimenti migratori di carattere economico, dal momento che (fatta eccezione per l'Albania) una buona parte di

questi flussi non necessitano del rilascio dell'autorizzazione al lavoro e del permesso di soggiorno. Dall'altro lato, nuovi immigrati s'inseriscono nel mercato del lavoro. Pertanto,

A tale riguardo va infine osservato che, a lungo, l'attenzione è stata sostanzialmente egemonizzata sugli *ingressi diretti* nel mercato del lavoro, autorizzati attraverso decreti di programmazione o regolarizzati ex post attraverso le varie operazioni di regolarizzazione. Tuttavia, l'offerta di lavoro immigrata è stata alimentata – e sempre più lo sarà in futuro – anche dagli *ingressi indiretti* che corrispondono a coloro che entrano in Italia legalmente (o comunque ottengono una legalizzazione) ma attraverso una procedura diversa da quella stabilita per le migrazioni di carattere economico (si tratta dei migranti per ragioni umanitarie e soprattutto dei ricongiungimenti familiari) e, infine, degli *ingressi differiti*, ossia di stranieri che, pur essendo da tempo presenti in Italia regolarmente, a un certo punto decidono di offrirsi sul mercato del lavoro (per esempio perché hanno raggiunto l'età in cui è possibile lavorare, hanno terminato un corso di studi, si trovano parzialmente sgravati del lavoro familiare e via dicendo). Orbene, se fino a qualche anno fa la componente di gran lunga maggioritaria del flusso di ingresso sul mercato del lavoro era costituita da ingressi diretti, negli ultimi tempi le altre due categorie hanno acquistato un peso via via più cospicuo, ridefinendo le caratteristiche dell'offerta di lavoro straniera e, almeno in prospettiva, lo stesso modello di partecipazione al mercato del lavoro italiano. A mettere alla prova la capacità di assorbimento del mercato del lavoro italiano, e soprattutto, il suo livello di universalismo, sarà soprattutto l'ingresso, ormai imminente, di una cospicua seconda generazione nata dall'immigrazione⁴⁴¹.

In accordo con i cambiamenti riguardanti l'ingresso nel mercato del lavoro, a fianco delle misure più tradizionali come quelle di sostegno al reddito (politiche passive⁴⁴²), assumono maggior rilievo le politiche attive per il lavoro (PAL) ovvero quelle misure che hanno l'obiettivo di accrescere l'occupabilità dei lavoratori (stranieri e non) sostenendo, ad esempio, percorsi di valorizzazione del capitale umano, di mobilità professionale e di ricollocazione di quei lavoratori provenienti da settori occupazionali in declino.

441 L. Zanfrini, *Immigrati e mercato del lavoro*, cit., pp. 43-44.

442 Tra le misure per il sostegno al reddito vi sono la Cassa Integrazione Guadagni, l'indennità di mobilità, l'indennità di disoccupazione ordinaria e a requisiti ridotti.

All'interno del Piano per l'Integrazione del 2010, tra gli assi del programma vi è anche la necessità di attuare misure per la promozione dell'inclusione dei lavoratori migranti. In tal senso, nel febbraio 2011 è stato presentato il programma delle misure da intraprendere in accordo con il Piano per l'Integrazione. Tra le misure principali del programma vi sono: il miglioramento delle capacità di pianificazione delle Regioni e degli Enti Locali; il miglioramento dei sistemi di monitoraggio dell'inclusione lavorativa degli immigrati attraverso la redazione di un report annuale sul mercato del lavoro dei lavoratori immigrati; l'ampliamento degli accordi diplomatici con i paesi di origine, con il potenziamento dei lavoratori formati pre-ingresso; l'attivazione di politiche attive del lavoro dei lavoratori immigrati a partire da quelli con permesso di soggiorno in attesa di occupazione; il rafforzamento della collaborazione tra soggetti privati, come associazioni operanti nel settore, le agenzie di intermediazione e le istituzioni⁴⁴³.

Nella pratica le politiche attive del lavoro sono una materia in cui la responsabilità e l'iniziativa viene ripartita tra il Ministero del Lavoro, a livello nazionale, e gli enti locali quali le Regioni e le Province. A livello regionale, la maggior parte delle Regioni ha attuato misure tra il 2010 e il 2012 mediante i finanziamenti del Fondo Sociale Europeo e in generale gli interventi più diffusi sono sostanzialmente di tre tipi:

- la formazione professionale e linguistica
- gli incentivi per la creazione di imprese
- l'accesso ai servizi per l'inserimento nel mercato del lavoro.

In alcune regioni si sono aggiunti, soprattutto negli ultimi anni, programmi

443 Piano per l'integrazione nella sicurezza: identità e incontro. Programmi del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 23 Febbraio 2011.

specifici riservati agli stranieri con misure *ad hoc* per favorire l'inclusione lavorativa degli immigrati (vedi sotto tabella XIV).

A livello nazionale, invece, sono stati attuati due importanti progetti di politica attiva. Il primo è stato attivato in seguito alla stipula di un accordo tra il Ministero del Lavoro e quattro Regioni del sud⁴⁴⁴ nell'ottobre 2010 (progetto RE.LA.R., Rete di servizi per la prevenzione del lavoro sommerso) al fine di sviluppare misure specifiche per la prevenzione del lavoro irregolare e il rafforzamento dell'occupazione nei settori quali l'agricoltura, le costruzioni, i servizi alla persona e il turismo. Tale progetto, coordinato dall'agenzia Italia Lavoro, ovvero l'ente strumentale del Ministero del Lavoro per la promozione e la gestione di azioni nel campo delle politiche del lavoro, dell'occupazione e dell'inclusione sociale, consiste nella realizzazione di tirocini che prevedono l'erogazione di un contributo sia agli enti promotori che ai destinatari per la partecipazione al percorso formativo e di qualificazione. Il 60% dei beneficiari doveva essere cittadino immigrato extracomunitario (e specificatamente si è rivolto a rifugiati e richiedenti asilo) il restante 40% cittadini italiani e comunitari.

444 Sicilia, Puglia, Campania e Calabria.

Tabella XIV. Misure di politica attiva per gli immigrati extracomunitari 2010-2013

Regioni	Numero interventi	Tipologia intervento	Target	Fondo
ABRUZZO	4	Formazione	Migranti iscritti a corsi di Laurea Specialistica/Magistrale o a Master di secondo livello inoccupati e disoccupati, con età tra 18 e 29 anni, con diploma di istruzione secondaria superiore	POR-FSE 2007-2013
BASILICATA	2	Incentivi per la creazione di imprese	Lavoratori immigrati	
CALABRIA	1	Formazione	Cittadini extra UE, diplomati	POR-FSE 2007-2013
CAMPANIA	2	Incentivi all'occupazione Formazione	Giovani extracomunitari 18-29 anni	POR-FSE 2007-2013
LAZIO	47	Formazione Incentivi per la creazione di imprese Incentivi all'occupazione Servizi per l'inserimento nel mercato del lavoro	Extracomunitario imprenditore agricolo, inoccupato, disoccupato, occupato e con licenza di scuola media inferiore, con età compresa tra 18 e 60 anni Immigrati con diploma di laurea Immigrati con varie tipologie di contratti, in mobilità, in cig Cittadini extracomunitari, neo laureati e disoccupati, inoccupati Extracomunitari di età prioritariamente tra i 18 e i 28 anni, con diploma di scuola media, disoccupati e inoccupati	Fondo Bilancio Provinciale POR-FSE 2007-2013 Fondo Bilancio Regionale
MARCHE	26	Formazione Incentivo per creazione di imprese Incentivi all'occupazione	Extracomunitari >16 anni ospiti di comunità per reinserimento lavorativo, diplomati inoccupati e disoccupati Extracomunitari che si spostano all'interno degli stati membri dell'Unione Europea alla ricerca di una occupazione Extracomunitari diplomati disoccupati e inoccupati Extracomunitari dis. e inoccupati, di età superiore ai 45 anni Minori extracomunitari Soggetti immigrati extracomunitari disoccupati e inoccupati da almeno 6 mesi, con diploma di scuola secondaria superiore	Fondo Bilancio Provinciale POR-FSE 2007-2013
PUGLIA	7	Incentivi all'occupazione Formazione Servizi per l'inserimento nel ml	Lavoratori extra-comunitari operanti nel settore del turismo Donne immigrate Immigrati extracomunitari	Fondo Bilancio Regionale
SICILIA	9	Formazione Servizi per l'inserimento nel mercato del lavoro	Donne immigrate disoccupate e inoccupate Soggetti svantaggiati immigrati Uomini immigrati inoccupati	POR-FSE 2007-2013
TOSCANA	6	Formazione Servizi di inserimento nel ml	Donne immigrate disoccupate e inoccupate Immigrati disoccupati	POR-FSE 2007-2013
VAL D'AOSTA	5	Formazione Servizi di inserimento nel ml	Donne straniere Migranti	POR-FSE 2007-2013

Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Terzo rapporto annuale. Gli immigrati nel mercato del lavoro in Italia, Roma, Luglio, 2013, p. 131.

Note: la tabella riporta un monitoraggio qualitativo delle politiche attive regionali svolto dall'agenzia Italia Lavoro all'interno del Progetto Governare Regionale.

Il progetto, finanziato con i fondi del Fondo Sociale Europeo (FSE) e il Fondo di Rotazione ha previsto l'attivazione di 1794 tirocini effettivi, la maggior parte dei quali nel settore del turismo⁴⁴⁵.

Il secondo progetto, AsSap (Azione di sistema per lo sviluppo di sistemi integrati di servizi alla persona) ha come obiettivo la realizzazione di politiche attive per l'inserimento lavorativo e la qualificazione professionale nel settore dei servizi di cura e assistenza in alcune regioni del sud⁴⁴⁶. Il progetto, finanziato dal

445 Maggiori informazioni sul funzionamento del progetto RE.LA.R. e sui risultati ottenuti sono reperibili sul sito ufficiale dell'agenzia Italialavoro, all'indirizzo www.italialavoro.it

446 Campania, Puglia, Calabria e Sicilia.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e dal Fondo Sociale Europeo, tra le proprie attività, ha creato una rete di servizi organizzati sul territorio in grado di favorire l'incrocio tra domanda e offerta nel settore dei servizi di cura, favorendo meccanismi di emersione dal lavoro nero⁴⁴⁷. I risultati ottenuti sono stati considerati positivi. Come riporta l'agenzia stessa

Si conferma positivo il trend dei risultati sinora raggiunti da programma relativamente alle azioni messe in campo. Gli aspetti quali-quantitativi analizzati che evidenziano tale positività, riguardano i contratti di inserimento, le agenzie coinvolte, le reti dei servizi createsi nei territori (sportelli aperti con operatori dedicati), gli operatori in formazione.

I lavoratori assunti sono stati 3.006, il 75% dei quali a tempo indeterminato. Le agenzie partecipanti al Programma sono 74 [...]. La rete AsSaP è costituita da 421 sportelli in 25 province con 647 operatori che hanno seguito in auto-formazione il percorso predisposto da Italia Lavoro. [...] Punto di forza trasversale al buon andamento di questa azione di sistema è l'utilizzo di un modello di servizio appositamente elaborato [...]⁴⁴⁸

447 Maggiori informazioni sul funzionamento del progetto AsSaP sono reperibili sul sito ufficiale dell'agenzia Italia lavoro all'indirizzo www.italialavoro.it

448 AsSaP – I risultati conseguiti, disponibile sul sito ufficiale dell'Agenzia, all'indirizzo www.italialavoro.it

3.2 Evoluzione e prospettive

3.2.1 La scelta del lavoratore immigrato: il punto di vista delle imprese

Come è noto, la presenza straniera sul territorio e nel mercato del lavoro è un fenomeno che in Italia ha raggiunto dimensioni importanti. Secondo le ultime rilevazioni Istat reperibili, nel primo trimestre del 2013 gli occupati stranieri sono oltre 2 milioni, ovvero circa il 10% dell'occupazione totale. Nonostante la crisi, la domanda di lavoro immigrato è divenuto, per una serie di motivi, sia demografici che economico-sociali, una caratteristica strutturale del mercato del lavoro italiano. All'inizio del presente capitolo abbiamo già evidenziato, a livello generale, la buona tenuta dell'occupazione immigrata, nonostante la crisi. Quello che vedremo adesso sono invece le ragioni che contribuiscono a questo fenomeno al fine di comprenderlo meglio.

L'affermarsi della manodopera straniera, come abbiamo visto, risiede innanzitutto nella carenza di offerta di lavoratori italiani dovuta, oltre che al declino demografico, all'indisponibilità degli italiani ad accettare sia le condizioni difficili e sconvenienti tipici di certi lavori (ovvero sfasamento tra domanda di lavoro poco qualificata e un'offerta, soprattutto giovanile, sempre più istruita⁴⁴⁹) sia quei mestieri manuali che, benché ben remunerati, hanno subito quella che è stata definita una de-valorizzazione simbolica e sociale⁴⁵⁰.

“Il problema è che molte persone italiane non sono più disponibili a fare dei sacrifici, che richiedano ad esempio di lavorare di notte, mentre il personale straniero in questo ambito, un po' per necessità, non ha problemi a lavorare. La difficoltà è quella di trovare operatori qualificati in alcuni settori, anche all'avanguardia, o economicamente interessanti, ma che

449 E. Reyneri, *op. cit.*, pp. 251-252.

450 Intervista rivolta a un'impresa del torinese, E. Castagnone, *Il lavoro immigrato: la prospettiva delle imprese*, in "Non solo braccia. Un'indagine sull'impiego di lavoro immigrato nelle imprese del torinese", CCIAA di Torino e FIERI (a cura di), novembre 2012, p. 34.

richiedono mansioni difficili in termini di sacrifici, di tempo e di fatica. [...] C'è una maggiore disponibilità al sacrificio nella componente straniera rispetto ai lavoratori italiani”⁴⁵¹.

Detto in altre parole, il fatto di avere a disposizione manodopera straniera tendenzialmente *over educated* rispetto alla mansione richiesta, sembra offrire alle imprese dei «vantaggi competitivi»⁴⁵².

Tali vantaggi, come abbiamo già visto, emergono già negli anni Duemila, quando la presenza straniera si consolida soprattutto nelle regioni del Centro-nord. Eleonora Castagnone riconduce tali vantaggi principalmente a tre tipi. Il primo consiste nella possibilità per le aziende italiane di disporre di personale con capitale umano mediamente più elevato, in grado di adattarsi meglio al contesto lavorativo e di apprendere più velocemente. Infatti, il lavoratore immigrato tende a essere tendenzialmente *over qualified* rispetto alla mansione lavorativa richiesta.

Il secondo vantaggio consiste nelle cosiddette specializzazioni etniche⁴⁵³. Come abbiamo visto, in realtà, sono le reti sociali a determinare l'inserimento nel mercato del lavoro. In questo senso, il diffondersi di una buona reputazione all'interno di un settore spinge gli imprenditori a reclutare nuovi lavoratori rimanendo all'interno di un determinato gruppo etnico. All'interno di questo fenomeno svolgono un ruolo importante i meccanismi informali per il reclutamento tipicamente diffusi tra gli immigrati. Come dimostrano gli studi, infatti, il canale informale utilizzato nella maggior parte dei casi è il

451 *Ibidem.*

452 E. Castagnone, *Perché l'imprenditore preferisce i lavoratori stranieri?* Pubblicato su www.fieri.it il 26 luglio 2013, consultabile al seguente link <http://fieri.it/2013/07/26/perche-limprenditore-preferisce-lavoratori-stranieri/>

453 Si pensi alla forte presenza dei cittadini rumeni nel settore metalmeccanico, oppure quella dei cittadini egiziani nel settore edile (montaggio ponteggi).

passaparola⁴⁵⁴. Pertanto, l'attivazione di un sistema di buona reputazione trova terreno fertile in questa modalità d'intermediazione e rende preferibili i lavoratori di un medesimo gruppo etnico.

Il terzo vantaggio si tratta del cosiddetto "capitale motivazionale" che gli immigrati dimostrano di possedere maggiormente rispetto ai locali. Tale capitale si traduce in maggiore disponibilità nell'ambito di lavoro, maggiore capacità di adattamento, maggior spirito di sacrificio, buona volontà, ovvero tutti aspetti non concreti che però contribuiscono a rendere i lavoratori stranieri più "appetibili" per le imprese italiane. Tuttavia tale flessibilità si traduce in una maggiore accettazione in negativo delle condizioni di lavoro, delle misure di prevenzione e sicurezza, delle retribuzioni ecc.... Questo fenomeno si può attribuire alle esperienze lavorative pregresse nei paesi di origine nei quali vi è una cultura della sicurezza sul lavoro meno radicata.

Tuttavia, come vedremo, la situazione economica e l'evoluzione della presenza straniera in Italia fanno emergere i primi limiti di questi vantaggi.

3.2.2 L'immigrazione "low cost". I segnali di indebolimento.

Un altro aspetto interessante riguarda l'impatto dell'immigrazione sul tessuto economico-sociale nel suo complesso. Come abbiamo visto, l'immigrazione verso l'Italia ha conosciuto ritmi di crescita consistenti nel corso dell'ultimo decennio e la presenza straniera ha raggiunto livelli simili ad altri paesi europei. Nel corso dell'analisi nei precedenti paragrafi, sono stati sottolineati una serie di fenomeni, apparentemente contraddittori, emersi soprattutto con il presentarsi della crisi

454 Censis (a cura di), *L'intermediazione al lavoro*, in "Immigrazione e lavoro. Percorsi lavorativi, Centri per l'impiego, politiche attive", ISMU-Censis-Iprs (a cura di), Quaderni ISMU 1/2010, Milano, 2010, pp. 123-150.

economica e dei suoi effetti sul mercato del lavoro. Un aspetto che può colpire consiste proprio nella presenza di massicci flussi migratori in assenza di una crescita economica significativa. In altre parole, in Italia l'immigrazione ha continuato a crescere anche quando la contrazione del mercato del lavoro ha avuto pesanti conseguenze, in termini occupazionali, sugli italiani stessi.

Prima di avanzare qualsiasi ipotesi in merito, bisogna ricordare innanzitutto le modalità d'inserimento degli immigrati nel mercato del lavoro italiano. Come abbiamo visto, i lavoratori immigrati si sono concentrati maggiormente nelle occupazioni non qualificate e meno appetibili per gli autoctoni, a prescindere dal proprio livello d'istruzione posseduto. Il sotto-utilizzo del capitale umano dei lavoratori immigrati fa sì che tali lavoratori siano spesso sovra-istruiti rispetto alla mansione richiesta (fenomeno del *brain waste*).

A questo punto viene da chiedersi come sia possibile che i flussi migratori (di lavoratori per di più tendenzialmente qualificati) e la crescita economica abbiano intrapreso due direzioni opposte. L'interessante contributo svolto da Fieri⁴⁵⁵, in collaborazione con Labor⁴⁵⁶, cerca di trovare una risposta a un fenomeno che non ha eguali in altri paesi europei.

Secondo questa ricerca, la risposta a questo paradosso si trova all'interno del modello migratorio italiano improntato da lungo tempo su un'immigrazione, definita "*low cost*". In altre parole, l'aumento della presenza straniera è avvenuto grazie a costi, in termini economici e sociali, ridotti per la maggior parte dei soggetti coinvolti. Vediamo come.

455 F. Pastore, E. Salis, C. Villosio, *L'Italia e l'immigrazione low cost: fine di un ciclo?*, paper per la conferenza Espanet "Risposte alla crisi. Esperienze, proposte e politiche di welfare in Italia e in Europa", Roma, 20-22 settembre 2012.

456 Laboratorio Revelli, Center for Employment Studies di Torino.

Innanzitutto, l'inserimento di questa massa di lavoratori nelle fasce più basse e meno qualificate del mercato del lavoro italiano ha prodotto una serie di vantaggi nel mercato stesso. Lungi dal poter definire in questa sede in maniera univoca, se gli immigrati siano concorrenziali oppure no con i lavoratori italiani, in generale, seppur con delle eccezioni, si può dire che tendenzialmente prevale un carattere di complementarità rispetto a quello di sostituibilità. In altre parole, grazie alla presenza immigrata nei settori dequalificati, la manodopera locale ha potuto inserirsi nei segmenti più elevati del mercato del lavoro⁴⁵⁷.

Per quanto riguarda le imprese, secondo il rapporto Fieri-Labor, l'impiego di manodopera straniera ha contribuito a ridurre gli investimenti altrimenti necessari a migliorare la produttività, in quanto, la presenza di forza lavoro immigrata ha permesso di mantenere basso il costo del lavoro, evitando la delocalizzazione oppure l'esternalizzazione del processo produttivo. Tuttavia si sottolinea che tale fenomeno ha ricadute negative sulla competitività del paese nel lungo periodo⁴⁵⁸.

La crescente presenza di immigrati ha avuto riflessi vantaggiosi anche sul sistema di *welfare* italiano. Infatti, contrariamente a quanto emerge dal dibattito politico e mediatico, gli studi disponibili in materia⁴⁵⁹ evidenziano un contributo positivo degli immigrati dal punto di vista fiscale.

Infine, l'ultimo aspetto riguarda l'amministrazione. Come abbiamo già approfondito, l'inserimento dei lavoratori immigrati viene gestito da una macchina burocratica che lavora con risorse scarse, spesso di natura emergenziale e

457 Si pensi ai servizi di cura svolti dalle donne immigrate che prima si rivolgevano tradizionalmente alla componente femminile delle famiglie.

458 F. Pastore et altri, *L'Italia e l'immigrazione low cost...*, cit., pp. 10-11.

459 Bisogna premettere l'oggettiva difficoltà a identificare in un rapporto preciso i costi e i benefici, tuttavia un contributo interessante in merito è reperibile all'interno del XXI Dossier Statistico 2011 Caritas/Migrantes. A. Stuppini, V. Benvenuti, L'impatto fiscale dell'immigrazione nel 2009, in "XXI Dossier Statistico 2011", Caritas/Migrantes (a cura di), Roma, Edizioni Idos, 2011, pp 302-308.

scoordinate tra loro. Tutto questo si ripercuote sulle procedure amministrative per il rilascio e il rinnovo dei permessi di soggiorno che, come abbiamo visto, evidenziano elevati livelli di inefficienza. I lunghi tempi di attesa che intercorrono tra la richiesta del lavoratore da parte del datore di lavoro al rilascio effettivo del permesso di soggiorno, contribuiscono di fatto a lasciare parte delle quote inutilizzate.

[...] con riferimento esemplificativo al decreto flussi 2010, a circa 18 mesi dalla presentazione delle domande (dunque a giugno 2012), i nulla osta rilasciati dagli SPI sono stati 69.414 su un totale di 98.080 posti disponibili e solo per il 70,5% di essi (48.978) si è proceduto alla stipula dei contratti di soggiorno con contestuale richiesta di permessi di soggiorno: circa la metà delle quote disponibili restava dunque ancora inutilizzata^{460 461}.

In generale, la prima conseguenza di questo modello d'immigrazione, definito appunto "*low cost*", è la perdita di competitività del sistema nel suo complesso.

Se infatti i risparmi, in termini finanziari, sociali e politici, sono stati notevoli, questo ha significato la rinuncia ai potenziali benefici in termini di maggior competitività del sistema economico⁴⁶², di maggiori entrate fiscali derivanti da un migliore e più efficiente utilizzo della forza lavoro straniera, di efficienza della macchina amministrativa e burocratica che gestisce il fenomeno migratorio⁴⁶³.

Questo modello d'immigrazione, fatto di bassi costi economico-sociali e scarsi benefici nel suo complesso, potrebbe subire consistenti modifiche proprio in questi anni, e un segnale potrebbero essere i recenti cambiamenti avvenuti nei flussi migratori durante il perdurare della crisi economica.

Per quanto riguarda il primo aspetto, l'impatto sui costi-benefici del sistema e le

460 F. Pastore et altri, *L'Italia e l'immigrazione low cost...*, cit., pp. 15-16.

461 Come abbiamo visto, Il sotto-utilizzo delle quote, non è un fenomeno recente, diversamente, è fortemente causato dalla rigidità del meccanismo della chiamata nominativa.

462 Basti pensare alle attività economiche dove è dilagante il lavoro sommerso, in quanto necessario alla sopravvivenza stessa dell'attività stessa.

463 *Ivi*, p. 16.

difficoltà occupazionali derivanti dalla congiuntura economica potrebbero alterare quel rapporto di tendenziale complementarità tra italiani e stranieri. In altre parole, il peggioramento della situazione occupazionale, oltre ad acuire l'effetto di concorrenzialità tra italiani e stranieri nel segmento più basso e nel lavoro sommerso, potrebbe inoltre influire sulle aspettative occupazionali degli italiani che, rendendosi maggiormente disponibili a lavori dequalificati, potrebbero porsi in una condizione di effettiva competizione con gli immigrati.

Se questo scenario può dirsi ancora ipotetico, diversa appare la situazione per il *welfare* italiano. Come abbiamo già visto, l'immigrazione in Italia sembra vivere più una fase di stabilizzazione e radicamento e meno una fase "d'assalto"⁴⁶⁴ (se frutto di un'evoluzione strutturale oppure di condizioni contingenti attuali, questo ancora non è possibile dirlo). La stabilizzazione della componente immigrata comporta, innanzitutto, il graduale invecchiamento di quest'ultima e il rapido adattamento della fertilità delle donne straniere a quella delle donne locali. In altre parole, perdendo quei vantaggi demografici per la società, inevitabilmente il *welfare* italiano tenderà ad aggravarsi. Tuttavia,

L'esito del processo è ovviamente incerto: in assenza di un'assunzione di responsabilità e di interventi decisi e coerenti da parte delle istituzioni e delle principali organizzazioni sociali ed economiche, è prevedibile che prosegua la tendenza già avviata verso una crescente marginalizzazione e precarizzazione della presenza di origine immigrata nella società italiana, pur in presenza di un probabile, ulteriore rafforzamento quantitativo di questa componente. Naturalmente, anche scenari diversi si possono ipotizzare (e auspicare)⁴⁶⁵.

Per quanto riguarda quei vantaggi di cui le imprese sembrano aver goduto adottando manodopera straniera, tale situazione non appare sostenibile nel lungo

464 G. C. Blangiardo, *Gli aspetti statistici...*, cit., p. 40.

465 F. Pastore et altri, *L'Italia e l'immigrazione low cost...*, cit., p. 18.

periodo. Come abbiamo visto, uno dei vantaggi per le imprese era rappresentato dalla possibilità di evitare costosi investimenti necessari alla modernizzazione del processo produttivo, mantenendo bassi i costi del lavoro attraverso la manodopera immigrata. Tuttavia, come riporta Eleonora Castagnone,

Questo sistema produttivo è tuttavia destinato a diventare sempre più obsoleto e sempre meno competitivo per le aziende italiane, da un lato, e sempre meno sostenibile per i migranti stessi, dall'altro. [...] Ancora più impensabile è che ad accettare le condizioni e i posti di lavoro offerti attualmente agli stranieri, siano i figli di questi stessi stranieri, nati, cresciuti, e socializzati in Italia, dunque sprovvisti in partenza di quella dose di "fame" [...] che ha reso i padri disposti a sacrifici e resilienti alle condizioni più dure⁴⁶⁶.

3.2.3 La gestione dell'immigrazione regolare. La mancanza di un dibattito.

Come abbiamo visto, la gestione dell'immigrazione regolare è un complesso meccanismo che coinvolge una moltitudine di soggetti. Tuttavia, un aspetto spesso ampiamente trascurato riguarda gli aspetti più pratici, e spesso più controversi, delle procedure di attuazione della norma. Come è noto, il meccanismo di ammissione della programmazione dei flussi, basato sul decreto-flussi, ha evidenziato tutta una serie di consistenti inadeguatezze nel rispondere ai bisogni del fenomeno migratorio e alle esigenze socio-economiche. Per quanto riguarda la gestione del rinnovo dei permessi, emergono, anche qui, forti limiti strutturali.

Innanzitutto l'amministrazione dell'immigrazione rappresenta

[...] un'infrastruttura strategica, dalla cui efficienza non dipende soltanto l'effettività delle norme in materia di ingresso e soggiorno degli stranieri; ben più ampiamente, essa condiziona la serenità di un'ampia fetta di popolazione, la fluidità di segmenti essenziali del mercato del lavoro, la coesione complessiva del tessuto sociale⁴⁶⁷.

466 E. Castagnone, *Perché l'imprenditore preferisce...*, cit. p. 2.

467 T. Caponio et altri, *Amministrare l'immigrazione...*, cit., p. 6.

Tuttavia, nonostante la rilevanza sociale e politica, il funzionamento del complesso meccanismo adibito alla gestione dei flussi regolari, oltre ad agire, come abbiamo visto, in condizioni di scarsità di risorse e di coordinamento, non sembra attirare l'attenzione del dibattito mediatico. Come è ben noto, spesso gli aspetti di ordine pubblico e sicurezza come il controllo delle frontiere (ad esempio gli sbarchi sulle coste dell'Italia meridionale) e le espulsioni suscitano forti dibattiti politici e mediatici.

Le ragioni di questo squilibrio nel dibattito pubblico, risiedono, secondo alcuni esperti, nei seguenti fenomeni. La prima ragione consiste nelle logiche tipiche dell'agenda mediatica, «in cui tutto ciò che è deviante e conflittuale tende a primeggiare su ciò che è percepito come normale e pacifico»⁴⁶⁸. Questo è il motivo per cui gli sbarchi di clandestini hanno maggiore "notiziabilità" rispetto alla massa (silenziosa) di regolari già presente sul territorio.

La seconda ragione è prettamente politica. A differenza di altri settori della politica, la gestione dell'immigrazione tocca gli interessi di soggetti che non hanno, o quasi, voce nel dibattito politico. Lo scarso interesse politico e mediatico si traduce in scarso interesse scientifico verso gli aspetti più pratici, come quelli amministrativi, della gestione regolare.

Allo scarso dibattito sulla gestione amministrativa dell'immigrazione regolare è possibile affiancare l'altrettanto debole dibattito sul ruolo economico dell'immigrazione. Le ragioni della debolezza di quest'ultimo, Ferruccio Pastore le aveva individuate nelle caratteristiche del tessuto economico italiano, fatto prevalentemente da piccole e medie imprese. Pertanto, di seguito si riporta nuovamente l'interessante passaggio in merito.

468 *Ibidem.*

In assenza di una domanda chiara ed esplicita di policy da parte del mondo economico, e in presenza invece di un sonoro discorso politico ostile all'immigrazione da parte di frange influenti del sistema politico, risulta più difficile, per chi abbia responsabilità di governo, elaborare ed attuare politiche attive per la promozione e la gestione dell'immigrazione per lavoro. In altri paesi europei sono proprio le organizzazioni datoriali i principali fautori di politiche più aperte ed efficienti in questo campo; in Italia, questo non accade. Come abbiamo detto, la grande impresa ha altre priorità [ovvero fa scarso uso diretto del lavoro immigrato], mentre la piccola impresa e le famiglie, cioè i soggetti che esprimono la domanda più forte, sebbene atomizzata, di lavoro immigrato, non hanno la coesione e la forza necessarie al fine di formulare proposte articolate e di esercitare un'azione di lobbying coerente ed efficace. [...] Forse anche da questa "lobby mancante" dipendono la cronica inefficienza delle politiche italiane in materia di reclutamento dall'estero e il conseguente ricorso, reiterato e sistematico, a forme diverse, dichiarate e surrettizie di regolarizzazione⁴⁶⁹.

Vi è inoltre un altro aspetto che gioca un ruolo fondamentale che consiste nella fase attuale che stiamo vivendo per quanto riguarda i flussi d'ingresso e d'inserimento nel mercato del lavoro.

La fase di stop degli ingressi massicci, il consolidamento della presenza straniera nel territorio e il perdurare della crisi economica spostano l'attenzione verso i problemi urgenti relativi all'inserimento lavorativo e all'integrazione nel tessuto sociale. Infatti, diversamente dal passato, quando la forza-lavoro immigrata era alimentata principalmente dagli "ingressi diretti", adesso (e probabilmente sempre di più in futuro), fanno ingresso nel mercato del lavoro i cosiddetti "ingressi indiretti" che si riferiscono a coloro che sono entrati in Italia con una procedura diversa dalle migrazioni da lavoro, come, ad esempio, i ricongiungimenti familiari che, come abbiamo visto, sono aumentati sensibilmente nell'ultimo decennio, superando gli ingressi per lavoro e contribuendo in maniera sostanziale all'aumento della popolazione straniera

469 F. Pastore, *Immigrazione e lavoro. Perché spostare lo sguardo sulle imprese*, in "Non solo braccia...", cit., p. 7.

residente.

Tuttavia, come vedremo, la battuta d'arresto dell'immigrazione “d'assalto” non viene colta da parte dell'azione politica come un'occasione per una riflessione che conduca a un meccanismo di ammissione e gestione dei flussi regolari che superi la rigidità della programmazione dei flussi e il principio di ingresso solo in presenza di una specifica domanda di lavoro (chiamata nominativa).

Conclusioni: problemi aperti, interventi possibili

Come abbiamo visto, allo stato attuale il fenomeno migratorio presenta dei segnali di rallentamento, forse non transitorio, dell'intensità dei flussi di ingresso che nel primo decennio del secolo hanno determinato l'eccezionale aumento della presenza straniera in Italia. La "tregua" dei flussi in arrivo e la mancanza di un dibattito politico e mediatico, nonché scientifico, sembrano rendere meno visibili i problemi, tuttora irrisolti, riguardanti gli ingressi da lavoro.

Il meccanismo di ammissione dei flussi migratori da lavoro incentrato pressoché esclusivamente sulla chiamata nominativa del lavoratore ancora all'estero si è dimostrato, sin dalla nascita, un sistema rigido e farraginoso e ha mostrato una serie di inadeguatezze e carenze nell'esercitare la sua funzione regolatoria.

Il presupposto che il lavoratore si trovi all'estero al momento della chiamata da parte del datore di lavoro è una scelta inadeguata dato che, come abbiamo visto, la domanda di lavoro immigrato proviene tendenzialmente dalle piccole e medie imprese e dalle famiglie, dove la conoscenza diretta della persona è di fondamentale importanza. A questo bisogna aggiungere la cronica lentezza delle procedure burocratico-amministrative che provocano ritardi insostenibili sia per le imprese e le famiglie che per gli immigrati. Di conseguenza si ricorre sistematicamente a strumenti di regolarizzazione *ex post* di una presenza irregolare che tende a riprodursi anche a causa del lavoro sommerso che funge da potente fattore d'attrazione dei flussi. In sostanza sia i datori di lavoro che i lavoratori immigrati non trovano conveniente utilizzare i canali di ingresso regolari.

Inoltre, non bisogna dimenticare lo stato attuale di quelli che rappresentano gli strumenti principali del meccanismo d'ingresso. Il Documento programmatico triennale, così come è stato introdotto dalla Turco-Napolitano, è divenuto uno strumento obsoleto che di fatto è caduto in disuso. La complessa procedura per l'emanazione ha evidenziato forti carenze, infatti, solo il primo documento programmatico è stato adottato nei tempi previsti, mentre i successivi sono stati adottati con forte ritardo, quello per il triennio 2007-2009 non ha terminato l'iter parlamentare, dopodiché non è stato più adottato. Ad oggi sopravvive il decreto-flussi annuale, il più delle volte di natura transitoria per ovviare al lungo procedimento di consultazioni, che di fatto, nel tempo, si è tradotto in uno strumento di sanatoria per gli irregolari già soggiornanti in Italia.

L'Italia, soprattutto a partire dagli anni Duemila, ha conosciuto una crescita tumultuosa della popolazione straniera, allineandosi nell'arco di pochi anni ai livelli di molti paesi europei. Per quanto riguarda la presenza nel tessuto socio-economico, i lavoratori immigrati si sono inseriti nel segmento più basso del mercato del lavoro, andando a concentrarsi maggiormente nelle occupazioni non qualificate e meno appetibili per gli autoctoni, a prescindere dal livello d'istruzione posseduto e, come abbiamo visto, determinando quel fenomeno di *brain waste* del capitale umano dei lavoratori immigrati.

Tuttavia, anche di fronte alla crisi economica, la domanda di lavoro immigrato, nonostante le difficoltà occupazionali in molti settori produttivi, è divenuta una caratteristica strutturale del mercato del lavoro italiano. Il quadro che emerge è che l'Italia attrae ingenti flussi senza che a questi corrisponda una crescita economica. La risposta a questo fenomeno è stata trovata all'interno del modello

italiano improntato da lungo tempo su un'immigrazione che è stata definita “*low cost*” dal Forum Internazionale ed Europeo di Ricerche sull'Immigrazione⁴⁷⁰.

Il quadro che emerge è che l'Italia attrae ingenti flussi più a causa di fattori demografici (bassa natalità, invecchiamento della popolazione, evoluzione delle aspettative lavorative soprattutto dei giovani) e della capacità attrattiva dell'economia informale, che per sostenere un effettiva crescita economica.

Come sottolineano gli esperti, fino ad oggi questo modello migratorio ha mostrato notevoli vantaggi sia per gli autoctoni, dato che i lavoratori immigrati non si sono posti in situazioni concorrenziali con essi, sia per le imprese che hanno beneficiato di una forza lavoro immigrata che ha permesso di mantenere basso il costo del lavoro, divenendo una strategia alternativa agli onerosi investimenti necessari per la modernizzazione e innovazione dei processi produttivi. In altre parole, è un'immigrazione che non si pone in concorrenza con l'offerta nazionale sul mercato del lavoro e che presenta tassi di attività elevati e bassi livelli di disoccupazione. Inoltre si rivela particolarmente vantaggiosa anche dal punto di vista dell'impatto sulla spesa pubblica in quanto permette consistenti risparmi nel *welfare*. Basti pensare all'importanza del “welfare parallelo” fornito dalle lavoratrici del settore dei servizi alle famiglie e ai costi relativamente ridotti in termini di domanda di servizi degli immigrati stessi in campo pensionistico e sanitario⁴⁷¹.

In generale, questo modello migratorio appare basarsi essenzialmente sull'incontro diretto tra domanda e offerta, in condizioni di irregolarità largamente

470 F. Pastore et altri, *L'Italia e l'immigrazione low cost: fine di un ciclo?*, paper per la conferenza Espanet “Risposte alla crisi. Esperienze, proposte e politiche di welfare in Italia e in Europa”, Roma, 20-22 settembre 2012.

471 Fieri, *Oltre l'immigrazione “low cost”. Contributo alla definizione degli obiettivi di una nuova politica migratoria per l'Italia per l'Italia*, pubblicato su Fieri.it, 19 giugno 2012.

diffusa, e sulle successive regolarizzazioni. Questo consente di evitare ingenti investimenti, altrimenti necessari, nelle infrastrutture competenti alla gestione dei flussi legali e permettendo, in tal senso, notevoli risparmi sia dal punto di vista politico sia dal punto di vista del governo del fenomeno.

Tuttavia questo modello di immigrazione sembra funzionare solo nel breve periodo, in quanto la crisi economica contribuisce a ridurre progressivamente quei vantaggi che già presentano forti segnali d'indebolimento. Nel lungo periodo infatti, oltre ad attenuarsi i benefici nel *welfare* italiano che erano frutto di un'immigrazione prevalentemente giovane e in età da lavoro, il sistema produttivo è destinato a divenire sempre più obsoleto e meno competitivo per le aziende italiane. Inoltre, il perdurare della crisi economica e l'impatto negativo sull'occupazione potrebbero indebolire quel rapporto di complementarità tra italiani e stranieri, inducendo alcune fasce di lavoratori locali a riconsiderare potenzialmente attrattivi lavori che in precedenza venivano scartati perché faticosi o privi di prestigio sociale.

Non solo. Il maggior radicamento della popolazione straniera, attraverso il prolungamento della permanenza sul territorio, comporta inevitabilmente un progressivo invecchiamento di questa componente. Come abbiamo visto, questo è un aspetto cruciale visto che fino ad oggi un'immigrazione tendenzialmente giovane ha permesso di compensare i forti squilibri demografici del paese. Diversamente, la crisi e la natura strutturale dell'immigrazione porta al rafforzamento di quelle componenti (come quella infantile e giovanile, ma anche quella anziana) che tendono a incrementare i bisogni in campo sociale e di conseguenza la domanda di *welfare* della popolazione di origine immigrata.

Un altro aspetto importante riguarda i figli degli stessi stranieri. Infatti, appare impossibile pensare che vi sia una disponibilità illimitata di manodopera disposta alla segregazione occupazionale e alla dequalificazione, soprattutto se riflettiamo sulle aspettative professionali delle “seconde generazioni”. I figli degli stranieri, infatti, nati, cresciuti e scolarizzati in Italia hanno una spinta emancipativa che li porterà a intraprendere strategie di miglioramento della qualità del lavoro e delle condizioni di vita, diversamente da quella che è stata l'esperienza dei loro genitori. L'attenzione pertanto si sposta dagli ingressi “diretti” nel mercato del lavoro, ovvero quelli autorizzati attraverso i decreti, verso gli ingressi “indiretti” dei ricongiungimenti familiari e, infine, verso quelli “differiti” ossia degli stranieri che, benché siano da tempo presenti regolarmente in Italia, decidono a un certo punto d'inserirsi nel mercato del lavoro. Sono infatti queste ultime due “categorie” che molto probabilmente in futuro influenzeranno in misura maggiore l'offerta di lavoro straniera nel mercato del lavoro italiano. Per questo motivo, di fronte alla crisi economica, non è sufficiente il semplice blocco dei flussi e il prolungamento della durata del permesso di soggiorno per gli stranieri in cerca di un'occupazione, ma bisogna anche investire in politiche del lavoro attive e mirate che favoriscano la mobilità e la riqualificazione dei disoccupati stranieri (come anche di quelli italiani). Senza un approccio integrato di interventi, gli esperti sottolineano che il semplice azzeramento dei decreti flussi rischia di tradursi solo in un fattore di attrazione ulteriore all'immigrazione irregolare e al lavoro sommerso⁴⁷².

Per quanto riguarda il fattore dell'economia sommersa, assume un ruolo strategico far confluire una parte consistente degli sforzi dell'azione politica verso quelle aree di domanda di immigrazione irregolare a bassa qualifica come, ad

472 *Ibidem.*

esempio, i settori della produzione agricola nel Mezzogiorno (ma non solo) che riescono a rimanere sul mercato solo attraverso lo sfruttamento della manodopera straniera (con i conseguenti effetti dannosi sia in termini di diritti e percezione degli immigrati sia in termini di competitività del sistema economico italiano)⁴⁷³.

Di fronte a questo scenario, i tentativi di qualificazione dei flussi migratori attraverso l'introduzione della Carta Blu, frutto del crescente ruolo dell'Unione Europea, assumono una rilevanza marginale all'interno delle politiche di immigrazione per lavoro in Italia. Innanzitutto, non bisogna dimenticare che gli immigrati più qualificati potrebbero non essere attratti da un mercato del lavoro occupazionale come quello italiano che ha difficoltà a valorizzare le professionalità degli stessi lavoratori locali. Inoltre, è stato sottolineato un altro aspetto che riguarda l'impatto che questo tipo di immigrazione avrebbe sul tessuto economico italiano.

Un'immigrazione *high-skilled* in un'economia a bassa intensità di capitale umano, in un paese che non facilita il riconoscimento dei titoli e delle competenze, e che in generale non premia il merito, rischia di produrre soltanto quello che la letteratura economica chiama *brain* o *skill waste*; cioè uno spreco di risorse umane, con uno strascico inevitabile di frustrazione e risentimento⁴⁷⁴.

Pertanto, prima di attrarre i lavoratori non comunitari altamente qualificati, probabilmente occorrerebbe intervenire sugli aspetti strutturali del tessuto socio-economico con azioni di portata ben maggiore.

473 Il recepimento della Direttiva Europea 2009/52/CE per la repressione del lavoro sommerso avvenuto con il decreto legislativo del 16 luglio 2012 n. 109 ha riportato, tuttavia, l'attenzione su questa problematica.

474 Fieri, *Oltre l'immigrazione "low cost"...*, cit.

Un aspetto importante e molto spesso trascurato, invece, riguarda l'amministrazione dell'immigrazione regolare che attualmente si trova in condizioni di scarsità e inadeguatezza di risorse. Secondo il rapporto del Fieri, aumentare in maniera oculata gli investimenti nell'amministrazione dell'immigrazione potrebbe rivelarsi una scelta strategica al fine di gestire gli ingressi per lavoro in maniera più selettiva. Se pensiamo soprattutto ai lavoratori specializzati, ad esempio, si potrebbe inserire personale specializzato in materia di lavoro nelle rappresentanze consolari in modo da potenziare effettivamente la gestione dei programmi di formazione e selezione dall'estero.

Infine, vi è un ulteriore aspetto che va sottolineato all'interno di questa riflessione e che consiste nella forte prevalenza della componente comunitaria sul totale degli stranieri residenti in Italia, per i quali lo strumento del decreto-flussi non ha più alcuna rilevanza regolatoria. In altre parole, lo strumento cardine della programmazione degli ingressi rappresentato dal decreto-flussi, nella realtà, perde la capacità di incidere in maniera concreta su una buona porzione di presenza straniera, in quanto non più extra-comunitaria.

In generale, è condivisa tra gli esperti l'opinione per la quale la battuta di arresto dell'immigrazione “d'assalto” oltre ad annunciare (forse) una fase migratoria più matura, dovrebbe divenire un'occasione di dibattito per riflettere su un nuovo meccanismo di ingresso non solo più soddisfacente ed equo dal punto di vista dei diritti dei migranti, ma anche più efficiente e vantaggioso dal punto di vista della competitività e dello sviluppo del paese.

In conclusione, ad oggi la questione rimane aperta, anche se resa meno visibile dalla situazione sociale ed economica attuale che fa apparire lontani i problemi

legati alla gestione dei flussi migratori da lavoro e contribuisce a consolidare l'atteggiamento passivo dell'azione politica italiana che non riesce (o non vuole) gestire i flussi migratori al di fuori dell'emergenza.

Bibliografia

Ambrosini M., *Utiles Invasori. L'inserimento degli immigrati nel mercato del lavoro italiano*, Milano, FrancoAngeli Editore, 1999.

Barbagli M., Colombo A., Sciortino G., *I Sommersi e i sanati. Le regolarizzazioni degli immigrati in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2004.

Bonifazi C., *L'immigrazione straniera in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2007.

Caponio T., Colombo A., *Stranieri in Italia. Migrazioni globali, integrazioni locali*, Bologna, Il Mulino, 2005.

Castles S., Miller J. M., *L'era delle migrazioni. Popoli in movimento nel mondo contemporaneo*, Bologna, Odoja, 2012.

Colombo A., *Fuori Controllo? Miti e realtà dell'immigrazione in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2012

Colombo A., Sciortino G., *Gli Immigrati in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2004.

Einaudi L., *Le politiche dell'immigrazione in Italia dall'unità a oggi*, Bari, Editori Laterza, 2007.

Hornziel I.M., *La condizione degli immigrati in Italia*, Milano, FrancoAngeli Editore, 1986.

ISMU, *XVIII Rapporto sulle migrazioni 2012*, Roma, FrancoAngeli Editore, 2012.

Pugliese E., *L'Italia tra migrazioni internazionali e migrazioni interne*, Bologna, Il Mulino, 2006.

Reyneri E., *Sociologia del Mercato del lavoro. Le forme dell'occupazione*, vol. II, Bologna, Il Mulino, 2005.

Sciortino G., *L'ambizione della frontiera. Politiche di controllo migratorio in Europa*, Milano, FrancoAngeli, 2000.

Stalker P., *L'immigrazione*, Roma, Carocci Editore, 2003.

Tursi A. (a cura di), *Lavoro e immigrazione*, in “*Commentari di Diritto del lavoro*”, Torino, Giappichelli Editore, 2005.

Zincone G., *Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati*, Bologna, Il Mulino, 2000.

Articoli

Ambrosini M., *Quanta ipocrisia in un click-day* pubblicato su Lavoce.info, 31 gennaio 2011. Consultabile al seguente link

<http://archivio.lavoce.info/articoli/pagina1002126.html>

ASGI (Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione), *L'inutilità del reato di clandestinità e le buone ragioni per la sua abrogazione*, pubblicato su Personaedanno.it, 11 ottobre 2013. Consultabile al seguente link

http://www.asgi.it/home_asgi.php?n=2915&l=it

Barni M., *Se la lingua e la sua verifica diventano strumenti di potere*, pubblicato su meltinpot.org, 6 dicembre 2010. Consultabile al seguente link

<http://www.meltingpot.org/Se-la-lingua-e-la-sua-verifica-diventano-strumenti-di.html#.UtcCo7R0ID4>

Bongioanni M., *Immigrati, voglia di andarsene. Uno su 4 ci sta pensando*,

pubblicato su Repubblica.it, 1 ottobre 2013. Consultabile al seguente link <http://www.repubblica.it/solidarieta/immigrazione/2013/10/01/news/immigrati-67671544/>

Bonifazi C, *L'immigrazione è solo un problema di sicurezza?*, pubblicato su Neodemos.it, 17 settembre 2008. Consultabile al seguente link http://www.neodemos.it/index.php?file=oneneews&form_id_notizia=235

Bonifazi C., *Toh, un'altra sanatoria!* pubblicato su Neodemos.it, 16 settembre 2009. Consultabile al seguente link http://www.neodemos.it/index.php?file=oneneews&form_id_notizia=341

Bonifazi C., *Il rapporto Istat aggiorna il quadro sull'immigrazione*, pubblicato su Neodemos.it, 6 giugno 2008. Consultabile al seguente link http://www.neodemos.it/index.php?file=oneneews&form_id_notizia=212

Bonifazi C., *Le migrazioni di qualità* pubblicato su Neodemos.it, 27 febbraio 2007. Consultabile al seguente link http://www.neodemos.it/index.php?file=oneneews&form_id_notizia=86

Bonifazi C., Marini C., *Il lavoro degli stranieri in tempo di crisi*, pubblicato su neodemos.it, 11 maggio 2011. Consultabile al seguente link http://www.neodemos.it/index.php?file=oneneews&form_id_notizia=500

Castagnone E., *Perché l'imprenditore preferisce lavoratori stranieri?*, pubblicato su FIERI, 26 luglio 2013. Consultabile al seguente link <http://fieri.it/2013/07/26/perche-limprenditore-preferisce-lavoratori-stranieri/>

Colombo A., Sciortino G., *La legge Bossi-Fini: estremismi gridati, moderazioni implicite e frutti avvelenati* in “Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni” Jean Blondel e Paolo Segatti (a cura di), Bologna, Istituto Carlo Cattaneo, Il Mulino, 2003.

Colombo A., *La sanatoria per le badanti e le colf del 2009: fallimento o esaurimento di un modello?*, pubblicato su Fieri.it, 27 novembre 2009.

Consultabile al seguente link

<http://fieri.it/2009/11/25/la-sanatoria-per-le-badanti-e-le-colf-del-2009-fallimento-o-esaurimento-di-un-modello/>

Giuffrida S., *Immigrazione e lavoro Rapporto 2013, il "modello Italia"*, pubblicato su Repubblica.it, 22 luglio 2013. Consultabile al seguente link

http://www.repubblica.it/solidarieta/immigrazione/2013/07/22/news/immigrazione_e_lavoro_rapporto_2013_il_modello_italia-63486798/

Locchi M. C., *L'accordo di integrazione e lo straniero (art. 4-bis T.U. Sull'immigrazione n. 286/98) alla luce dell'analisi comparata e della critica al modello europeo di "integrazione forzata"*, Associazione Italiana dei Costituzionalisti, rivista n. 1/2012 del 14 marzo 2012. Consultabile al seguente link

<http://www.rivistaaic.it/articolorivista/laccordo-di-integrazione-tra-lo-stato-e-lo-straniero-art-4-bis-tu-sull-immigrazione>

Mason R, Malik S., *Alarm sounded on anti-Roma rhetoric as door opens to ore EU workers*, pubblicato su Theguardian.com, 1 gennaio 2014. Consultabile al seguente link

<http://www.theguardian.com/uk-news/2013/dec/31/mps-anti-roma-rhetoric-romania-bulgaria>

Moual K., *Scatta la Carta Blu per i lavoratori altamente qualificati*, pubblicato su Ilsole24ore.com, 7 agosto 2012. Consultabile al seguente link

<http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2012-08-07/scatta-carta-immigrati-altamente-063936.shtml?uuid=AbdZngKG>

Olivieri C., *Immigrazione. Ingressi fuori quota: la Carta Blu UE e le professioni altamente qualificate*, pubblicato su Aduc.it, 18 novembre 2013. Consultabile al seguente link

http://www.aduc.it/articolo/immigrazione+ingressi+fuori+quota+carta+blu+ue_21

[764.php](#)

Paleologo F. V., *Predicano integrazione, seminano esclusione. A cosa serve l'accordo di integrazione*, pubblicato su Altrodiritto.unifi.it. Consultabile al seguente link <http://www.altrodiritto.unifi.it/frontier/tutele/vassallo.htm>

E. Pasca, *Lotta agli irregolari. Scarsi risultati e costi alti*, pubblicato su www.stranieriinitalia.it il 12 luglio 2013 reperibile al seguente link http://www.stranieriinitalia.it/attualita-lotta_agli_irregolari._scarsi_risultati_e_costi_alti_17469.html

Pasca E., *Carta Blu. Nuove regole per i lavoratori altamente qualificati*, pubblicato su Stranieriinitalia.it, 25 luglio 2012. Consultabile al seguente link (http://www.stranieriinitalia.it/attualita-carta_blu._nuove_regole_per_i_lavoratori_altamente_qualificati_15583.html)

Polchi V., *Migrazioni, crescita zero stranieri in calo, italiani in fuga*, pubblicato su Repubblica.it, 11 dicembre 2012. Consultabile al seguente link http://www.repubblica.it/solidarieta/immigrazione/2012/12/11/news/migrazioni_crescita_zero_stranieri_in_cal_o_italiani_in_fuga-48528341/

Rete scuole di italiano per migranti di Bologna, *Contro un'esistenza a punti Lettera aperta a insegnanti e scuole di italiano per migranti*, pubblicato su [meltingpot.org](http://www.meltingpot.org), 8 novembre 2010. Consultabile al seguente link <http://www.meltingpot.org/Contro-un-esistenza-a-punti-lettera-aperta-a-insegnanti-e.html#.UtcAu7R0ID5>

Report & Working Paper

AA. VV., *Dall'ammissione all'inclusione: verso un approccio integrato?*, Rapporto per CNEL e Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali Roma, FIERI, settembre 2013. Consultabile al seguente link http://fieri.it/wp-content/uploads/2013/09/rapporto-CNEL_definitivo_sett2013.pdf

AA. VV., *The making of an immigration model: inflows, impacts and policies in Southern Europe*, IDEA Working Paper n. 9, maggio 2009. Consultabile al seguente link http://www.idea6fp.uw.edu.pl/pliki/WP_9_Southern_countries_synthesis.pdf

Barbagli M. (a cura di), *Primo Rapporto sugli immigrati in Italia*, Ministero dell'Interno, Roma, dicembre 2007. Consultabile al seguente link http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/15/0673_Rapporto_immigrazione_BARBAGLI.pdf

Bommes M., Sciortino G. (a cura di), *Foggy Social Structures. Irregular Migration, European Labour Markets and the welfare State*, IMISCOE, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2011.

Caponio T., Pastore F., Ricucci R., *Amministrare l'immigrazione. La difficile simbiosi tra burocrazia e cittadini stranieri*, FIERI, settembre 2012. Consultabile al seguente link http://www.cestim.it/argomenti/15politiche/italia/12_09_rapporto_fieri_amministrare_immigrazione.pdf

Caponio T., Zincone G., *Study on the national policy frame for the Integration of Newcomers in Italy*, PROSINT Final Research, Country Report WP2, 2011. Consultabile al seguente link http://research.icmpd.org/fileadmin/Research-Website/Project_material/PROSINT/Reports/IT_WP2_Final.pdf

Caritas/Migrantes (a cura di), *XXI Rapporto Dossier Statistico Immigrazione 2011*, Roma, Edizioni Idos, 2011.

Caritas/Migrantes (a cura di), *XVI Rapporto Dossier Statistico Immigrazione 2006*", Roma, Edizioni Idos, 2006

CCIAA, FIERI, *Non solo braccia. Un'indagine sull'impiego di lavoro immigrato*, FIERI, Camera di Commercio di Torino, 2013. Consultabile al seguente link <http://fieri.it/wp-content/uploads/2012/11/Non-solo-braccia-rapporto-di-ricerca.pdf>

CENSIS, *Rapporto SOPEMI Italia 2012-2013*, in "CENSIS Note&Commenti" n. 1/2, Roma, marzo 2013. Consultabile al seguente link <http://www.stranieriinitalia.it/briguglio/immigrazione-e-asilo/2013/ottobre/rapp-sopemi-2012-2013.pdf>

Chaloff J., *Albania and Italy Migration policies and their development relevance. A Survey of Innovative and "Development-Friendly" Practices in Albania and Italy*, CeSPI, Working Paper 51/2008, Roma, 2008. Consultabile al seguente link https://community.oecd.org/servlet/JiveServlet/previewBody/32669-102-2-62183/WP%2051-Albania%20and%20Italy-Chaloff_2008.pdf

Chaloff J., *Mismatches in the formal sector; Expansion of the informal sector: immigration of health professionals to Italy*, OECD, Working Paper n. 34, Parigi, 26 novembre 2008. Consultabile al seguente link <http://www.oecd.org/health/health-systems/41431698.pdf>

CNEL, *Il ruolo degli immigrati nel mercato del lavoro italiano*, Roma, novembre 2012. Consultabile al seguente link http://www.cnel.it/271?shadow_documento_altri_organismi=3442

CNEL, *Rapporto sul mercato del lavoro 2010-2011*, Roma, luglio 2011.

Consultabile al seguente link

http://www.cnel.it/29?shadow_ultimi_aggiornamenti=3335

CNEL, *Regolazione dei flussi migratori: tra programmazione e precarietà degli interventi*, Atti del seminario di Roma 3 dicembre 2003. Consultabile al seguente link http://www.cnel.it/53?shadow_documenti=10794

Colombo A., Piro V., *Amministrare l'immigrazione. Indagine sull'applicazione della normativa in materia di ingresso e soggiorno degli stranieri in alcuni contesti territoriali italiani*, Legacoop Bologna, CCIAA Bologna, marzo 2012. Consultabile al seguente link <http://www.molteplicita.it/archives/433>

Colombo A., Sciortino G., *Italian Immigration: The Origins, Nature and Evolution of Italy's Migratory Systems*, in "Journal of Modern Italian Studies", 9 (1) 2004, pp. 49-70 (cap 1). Consultabile al seguente link <http://www2.scedu.unibo.it/colombo/ricerca/articoli/col%20sci.pdf>

EMN (European Migration Network)/Ministero dell'Interno (a cura di), *Terzo Rapporto EMN Italia. Mercato occupazionale e immigrazione*, Roma, Edizioni Idos, novembre 2010. Consultabile al seguente link http://ssai.interno.it/download/allegati1/rosa_6_thirdemnitallyreport_labourmarketandmigration_2010_ita.pdf

EMN, *Primo Rapporto EMN Italia. Politiche migratorie, Lavoratori qualificati, Settore Sanitario*, Roma, Edizioni Idos, dicembre 2009.

EMN, *I lavoratori altamente qualificati non comunitari: il caso italiano*, Roma, Edizioni Idos, marzo 2007. Consultabile al seguente link <http://www.emnitaly.it/down/rs-05-01.pdf>

Fasani F., *Migrazione irregolare in Italia*, Country Report per il progetto di ricerca CLANDESTINO, Commissione Europea, Luglio 2009.

FIERI et altri, *Oltre la crisi: riforme per il governo delle migrazioni*, Documento di riflessione e proposte, pubblicato su www.fieri.it, il 2 luglio 2013. Consultabile al seguente link <http://fieri.it/2013/07/02/oltre-la-crisi-riforme-per-il-governo-delle-migrazioni-un-documento-ed-un-appello-di-fieri-ismu-e-neodemos/>

FIERI, *Oltre l'immigrazione "low cost". Contributo alla definizione degli obiettivi di una politica migratoria per l'Italia*, pubblicato su Fieri.it, 19 giugno 2012. Consultabile al seguente link <http://fieri.it/2012/06/19/oltre-limmigrazione-low-cost/>

Galossi E., *L'impatto della crisi sulle condizioni di vita e di lavoro degli immigrati: un'indagine dell'Associazione Bruno Trentin*, Associazione Bruno Trentin Isf-Ires, settembre 2013. Consultabile al seguente link <http://www.ires.it/contenuti/1%E2%80%99impatto-della-crisi-sulle-condizioni-vita-e-lavoro-degli-immigrati>

Gans H. J. (2009), "First generation decline: downward mobility among refugees and immigrants", in *Ethnic and Racial Studies*, XXXII, n. 9, November, pp. 1658-1670. Consultabile al seguente link <http://herbertgans.org/wp-content/uploads/2013/11/First-Generation-Decline1.pdf>

IMISCOE, *Modes of Migration Regulation and Control in Europe*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2008. Consultabile al seguente link www.open.org/download?type=document&docid=340087

IMISCOE, *Migration Policymaking in Europe. The Dynamics of Actors and Contexts in Past and Present*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2011. Consultabile al seguente link <http://bit.ly/1cIqSHQ>

INPS/Caritas-Migrantes (a cura di), *Diversità culturale, identità di tutela. III° Rapporto su immigrati e previdenza negli archivi Inps*, Roma, 2009. Consultabile al seguente link

http://www.inps.it/docallegati/mig/informazioni/template/migranti/repository/nod e/N123456789/III_Rapporto.pdf

ISMU et. al. (a cura di), *Immigrazione e lavoro. Percorsi lavorativi, Centri per l'impiego, politiche attive*, Quaderni ISMU 1/2010, Milano, 2010. Consultabile al seguente link <http://www.iprs.it/docs/Volume%20finale.pdf>

ISTAT, *La classificazione delle professioni*, Roma, 2013. Consultabile al seguente link http://www.istat.it/it/files/2013/07/la_classificazione_delle_professioni.pdf

ISTAT, *Rapporto annuale 2012. La situazione del Paese*, Roma, 2012. Consultabile al seguente link <http://www.istat.it/it/files/2012/05/Rapporto-annuale-2012.pdf>

ISTAT, *La disoccupazione tra passato e presente*, Argomenti n.41, Roma, 2011. Consultabile al seguente link http://www3.istat.it/dati/catalogo/20111020_00/

ISTAT, *La rilevazione sulle forze di lavoro: contenuti, metodologie, organizzazione*, Metodi e Norme n. 32, Roma, 2006. Consultabile al seguente link http://www3.istat.it/dati/catalogo/20060830_00/

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Primo Rapporto. L'immigrazione per lavoro in Italia. Evoluzione e prospettive*, Roma, 24 febbraio 2011. Consultabile al seguente link http://www.lavoro.gov.it/Documents/Resources/Lavoro/Appuntamenti/Rapporto_i mmigrazione_sintesi_250211.pdf

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Secondo Rapporto annuale sul mercato del lavoro degli immigrati*, Roma, luglio 2012. Consultabile al seguente link <http://www.governo.it/backoffice/allegati/68685-7839.pdf>

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Terzo Rapporto annuale sul*

mercato del lavoro degli immigrati, Roma, luglio 2013. Consultabile al seguente link

<http://www.lavoro.gov.it/Priorita/Documents/Terzo%20Rapporto%20Annuale.%20Gli%20immigrati%20nel%20mercato%20del%20lavoro%20in%20Italia%202013.pdf>

Ministero dell'Interno, *Primo rapporto sull'attività dei Consigli Territoriali per l'Immigrazione*, Roma, 2008. Consultabile al seguente link

http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/15/0489_consigli_territoriali_immigrazione.pdf

Ministero dell'Interno, *Secondo rapporto sull'attività dei Consigli Territoriali per l'Immigrazione*, Roma, 2009. Consultabile al seguente link

http://www.libertaciviliimmigrazione.interno.it/dipim/export/sites/default/it/assets/pubblicazioni/0994_Consigli_immigrazione_rapporto_2.pdf

Ministero dell'Interno, *Terzo rapporto sull'attività dei Consigli Territoriali per l'Immigrazione*, Roma, 2010. Consultabile al seguente link

http://www.libertaciviliimmigrazione.interno.it/dipim/export/sites/default/it/assets/pubblicazioni/Terzo_Rapporto_CTix1x.pdf

Nomisma (a cura di), *L'immigrazione in Italia tra identità e pluralismo culturale*, Ministero dell'Interno, Roma, settembre 2009. Consultabile al seguente link

http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/17/0995_immigrazione_Italia_Indice_rev5.pdf

OIM, *Migration, Employment and Labour Market Integration Policies in the European Union (2010)*, IOM LINET, 2012. Consultabile al seguente link

<http://bit.ly/1eWshPC>

OIM, *Migration, Employment and Labour Market Integration Policies in the European Union (2011)*, IOM LINET, 2013. Consultabile al seguente link

<http://publications.iom.int/bookstore/index.php?>

[main_page=product_info&cPath=41_7&products_id=932](#)

OIM, *Immigrazione gestita. Orientamento e formazione in risposta ai fabbisogni degli immigrati e del mercato del lavoro italiano. Iniziativa Comunitaria "Occupazione" – Volet Integra*, Editrice Filef, Roma 2001.

Pastore F, Salis E., Villosio C., *L'Italia e l'immigrazione low cost: fine di un ciclo?*, paper per la conferenza Espanet "Risposte alla crisi. Esperienze, proposte e politiche di welfare in Italia e in Europa", Roma, 20-22 settembre 2012. Consultabile al seguente link <http://www.uil.it/immigrazione/ricerca-Fieri2013.pdf>

Pastore F., Villosio C., *Nevertheless attracting...Italy and immigration in times of crisis*, FIERI Working Papers, Torino, marzo 2011. Consultabile al seguente link http://www.labmiggov.eu/wp-content/uploads/2012/04/WP-Villosio-Pastore-ITALY-DA-MONASH-_maggio-2011_.pdf

Pastore F., *Il vincolo interno. Immigrazione e relazioni esterne*, CeSPI, Roma, 2008. Consultabile al seguente link <http://www.stranieriinitalia.it/briguglio/immigrazione-e-asilo/2008/marzo/saggio-pastore.html>

Pastore F., *La politica migratoria a una svolta. Ostacoli immediati e dilemmi strategici*, CeSpi, Roma, maggio 2007. Consultabile al seguente link <http://www.stranieriinitalia.it/briguglio/immigrazione-e-asilo/2007/maggio/nota-pastore-riforma.html>

Pastore F., Sciortino G., *Tutori lontani. Il ruolo degli Stati di origine nel processo di integrazione degli immigrati*, CeSPI, 2001. Consultabile al seguente link <http://www.cespi.it/PASTORE/tutori-lontani.PDF>

Piperno F., *Welfare e immigrazione. Impatto e sostenibilità dei flussi migratori diretti al settore socio-sanitario e della cura*, CeSpi, Working Papers 55/2009, marzo 2009. Consultabile al seguente link

<http://www.cespi.it/WP/WP%2055%20rapporto%20finale%20delphi%2030%20marzo.pdf>

Prefettura di Firenze (a cura di), *Le imprese e l'occupazione altamente qualificata. Profili professionali Carta Blu UE*, Camera di Commercio di Firenze, Firenze, 2012. Consultabile al seguente link

http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/25/2013_03_13_guida_carta_blu_Firenze.pdf

Ricucci R., *Le famiglie straniere di fronte alla crisi. Istantanee piemontesi*, Fieri, Torino, febbraio 2011. Consultabile al seguente link <http://fieri.it/wp-content/uploads/2011/02/Le-famiglie-straniere-di-fronte-alla-crisi-Istantanee-piemontesi.pdf>

Sacchetto D., Vianello F. A., *La diffusione del lavoratore povero. L'impatto della crisi economica sui lavoratori migranti*, paper per la conferenza Espanet "Risposte alla crisi. Esperienze, proposte e politiche di welfare in Italia e in Europa", Roma 20-22.

Salis E., *Labour migration governance in contemporary Europe. The case of Italy*, FIERI, Torino, aprile 2012. Consultabile al seguente link http://www.labmiggov.eu/wp-content/uploads/2012/04/LABMIGOV_WP1_Italy_Final-report.pdf

Sciarrone R., Santi R., *Immigrazione e lavoro: i punti di vista delle Associazioni territoriali degli industriali*, Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, marzo 2000. settembre 2012.

Sciortino G., *Immigration in a Mediterranean Welfare State. The Italian Experience in Comparative Perspective*, Journal of Comparative Policy Analysis, Vol. 6, n. 2, Frank Cass, Agosto 2004. Consultabile al seguente link http://www.sociologia.unimib.it/data/insegnamenti/4_3099/materiale/sciortino

[%20immigr_welfare.pdf](#)

Sciortino G., *Fortunes and miseries of Italian labour migration policies*, CeSpi, Januar 2009. Consultabile al seguente link <http://www.cespi.it/WPMIG/Country%20mig-Italia-Sciortino.pdf>

Sitografia

<http://www.cespi.it/home.html>

<http://www.lavoro.gov.it>

<http://www.interno.it>

<http://www.caritasitaliana.it>

<http://www.lavoce.info>

<http://www.neodemos.it>

<http://www.istat.it>

<http://www.cnel.it/home>

<http://www.cestim.it/>

<http://www.csreurope.org/>

<http://www.repubblica.it/>

<http://www.ilsole24ore.com/>

<http://www.corriere.it/>

<http://www.emnitaly.it>

<http://www.immigrazioneoggi.it>

<http://www.immigrazione.biz>

<http://www.improntaetica.org>

<http://www.meltingpot.org>

<http://www.sbilanciamoci.info>

<http://www.ismu.org>

<http://www.oim.org>

<http://www.ilo.org/rome/lang--it/index.htm>

<http://www.fieri.it>

<http://europa.eu>

<http://www.excelsior.unioncamere.net>

<http://www.censis.it>

<http://normattiva.it>

<http://www.stranieriinitalia.it/briguglio/immigrazione-e-asilo>

<http://www.anclsu.com>

<http://www.uil.it/immigrazione>

<http://www.immigrazione.regione.toscana.it>

<http://www.iprs.it>

<http://www.labmiggov.eu>

<http://www.molteplicita.it>

<http://www.nomisma.it>

<http://www.osservatorioinca.org>