

## *Introduzione*

*Realizzata per conto del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, nell'ambito delle iniziative promosse dal Ministero dell'Interno attraverso il Programma operativo nazionale 2000 – 2006 “Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno d'Italia”, l'indagine dei percorsi lavorativi degli stranieri all'indomani della regolarizzazione promossa con la legge Bossi Fini è stata condotta attraverso la costituzione di un'Associazione Temporanea d'Impresa che ha visto l'impegno della Fondazione Ismu di Milano, come capofila, assieme ai partner campani, Drom e Tertium Millennium, e l'Ipres di Bari.*

*Focus privilegiato di questa ricerca – per complessità e finalità della rilevazione compiuta, la più ampia e sistematica indagine sinora compiuta sui processi migratori nel nostro Paese e in particolare nel Mezzogiorno – sono state le regioni che rientrano nel progetto comunitario dell'Unione Europea di sostegno dell'Obiettivo 1 (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia).*

*I risultati dello studio si concretizzano in cinque volumi. Nel primo si presenta un bilancio complessivo dell'indagine, offrendo nello stesso tempo spunti di riflessione sul tema dell'immigrazione, volgendo lo sguardo oltre i confini territoriali italiani e all'indietro nel tempo. Si traccia in tal modo un quadro sulle caratteristiche e sugli esiti delle regolarizzazioni svoltesi nell'ultimo ventennio nei Paesi di “nuova” immigrazione dell'Europa meridionale, dove trarre le coordinate necessarie per collocare adeguatamente e interpretare in modo appropriato i risultati della “grande regolarizzazione” del 2002. Nel secondo volume è illustrato il quadro completo delle analisi di domande di regolarizzazione in tutte le regioni dell'Obiettivo 1.*

*Nel terzo e quarto, è approfondita, rispettivamente, l'indagine sui 30mila lavoratori e sui 1.400 datori di lavoro. Il quinto, e ultimo, volume si sofferma, in particolare, sugli esiti in Sicilia, in Campania e in Puglia.*

*A oltre tre anni dal varo della più recente e massiccia procedura di regolarizzazione di lavoratori stranieri realizzata in Italia, quali ne sono stati gli esiti?*

*Le statistiche segnalano l'importanza della componente straniera sul territorio italiano, testimoniata da quasi tre milioni di regolari, dato che anche nella presente ricerca trova ampia conferma.*

*La "grande regolarizzazione", prevista dalla legge n. 189 del 2002, si è chiusa con la presentazione di oltre 700mila domande, delle quali più di 370mila (52%) per lavoro subordinato, 190mila (27,6%) per lavoro domestico e altre 140mila (20,4%) per attività di assistenza. A oltre un anno dall'adozione della legge, le domande accolte erano pari al 90% di quelle presentate e pertanto il numero effettivo di soggetti regolarizzati alla fine del 2003 era quantificabile in circa 635mila unità. Nel complesso, dunque, l'insieme dei beneficiari dell'ultimo provvedimento di regolarizzazione è stato di poco inferiore al totale degli stranieri regolarizzati attraverso tutti i precedenti interventi di emersione.*

*Alcune considerazioni alla luce di quanto evidenziato dalla ricerca:*

- *la regolarizzazione non solo ha svolto un ruolo strategico nel favorire il processo di stabilizzazione sul territorio da parte della componente immigrata, che era, di fatto, già funzionale al nostro sistema economico, ma ha avuto anche il merito di aver consegnato al mercato del lavoro ufficiale, e di conseguenza, al sistema fiscale e contributivo, un considerevole numero di lavoratori esclusi;*
- *appare inoltre importante, anche in quanto smentisce argomenti critici piuttosto diffusi, il dato relativo al consolidamento dello status giuridico regolare acquisito per effetto della regolarizzazione: gli stranieri che si sono avvalsi della regolarizzazione del 2002 hanno mantenuto in larga parte, a tre anni di distanza, una condizione giuridica e lavorativa regolare;*
- *nonostante il divario tra "le due Italie", che coinvolge molti aspetti delle condizioni di vita degli immigrati che risiedono nel Sud e nelle Isole rispetto a quanti vivono nel Centro-Nord del Paese, la ricerca ha evidenziato gli effetti positivi della regolarizzazione, pur con tutti gli inevitabili limiti che accompagnano queste iniziative di massa. Questa procedura ha avuto il*

*merito di aver operato con una sostanziale equità sul piano territoriale, incidendo in modo pressoché identico nel Mezzogiorno e al Centro-Nord, facendo emergere la clandestinità;*

- *da un punto di vista procedurale e organizzativo, la regolarizzazione, una vicenda che ha avuto dimensioni straordinarie e che si è conclusa nell'arco di un anno, può essere a buon diritto considerata un successo e un esempio di buona amministrazione, alla base del quale un ruolo fondamentale è stato rivestito dall'efficace livello di coordinamento e di collaborazione posto in essere, sia a livello centrale sia a livello territoriale tra il Ministero dell'Interno e il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, cioè i due dicasteri coinvolti nella procedura.*

*Gli esiti della regolarizzazione aggiornano e per certi aspetti modificano l'immagine dei cittadini stranieri che vivono e lavorano in Italia, dal punto di vista della distribuzione geografica, dei profili professionali, della provenienza. Non sorprendentemente, la maggior concentrazione di immigrati si rileva in Lombardia e nel Lazio dove sono state presentate circa 300mila istanze di regolarizzazione, a conferma delle caratteristiche dei mercati del lavoro di queste due aree. Per quanto riguarda i settori produttivi, circa la metà dei regolarizzati lavora nel settore domestico e di assistenza alle persone, l'altra metà nel settore manifatturiero, alberghiero, dei servizi, nella ristorazione e nell'agricoltura. La graduatoria dei gruppi nazionali maggiormente presenti in Italia ha invece subito, per effetto della regolarizzazione, dei significativi cambiamenti, con un rafforzamento degli elementi "europei" (Romania, Ucraina, Polonia, Moldavia) a discapito delle alcune altre comunità tradizionalmente predominanti.*

*Tutto ciò non deve servire solo a capire il presente (o il recentissimo passato) ma deve soprattutto indirizzare le politiche di gestione del mercato del lavoro e le misure di integrazione sociale del prossimo futuro. L'evoluzione del fabbisogno di manodopera straniera, le potenzialità dell'imprenditoria immigrata, la necessità crescente di politiche attive del lavoro, cioè di qualificare e riqualificare i lavoratori immigrati per evitare fenomeni di disoccupazione e ricadute nell'illegalità: tanti sono i motivi di riflessione che l'analisi degli esiti della regolarizzazione del 2002 offre a chi dovrà elaborare strategie di gestione del fenomeno migratorio in Italia tanto a livello locale quanto a livello nazionale. Le dimensioni raggiunte dal fenomeno impongono ormai che, una volta impostati gli strumenti fondamentali di gestione sia interna sia internazionale ed eliminate alcune ampie sacche di irregolarità, la visione strategica si sposti e si allarghi*

*fino a coprire le politiche attive del lavoro e le misure di welfare, indispensabili per adattare il sistema ai numeri della popolazione straniera attuale e a quelli che, attraverso i ricongiungimenti familiari, ne costituiranno il naturale sviluppo.*

Direttore Generale dell'Immigrazione  
Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

*Giuseppe Maurizio Silveri*

***Parte Prima - La ricerca: obiettivi e risultati***

di *Vincenzo Cesareo*



## 1.1 Le migrazioni e la procedura di regolarizzazione

### 1.1.1 Uno sguardo retrospettivo

Il ricorso a procedure di regolarizzazione di cittadini stranieri, presenti su un determinato territorio in forma clandestina o comunque non regolare, rappresenta un elemento da inquadrare nel più ampio contesto costituito dal fenomeno delle migrazioni internazionali e dalle evoluzioni che esso ha subito nel corso del tempo.

Soprattutto nella storia del continente europeo, tale fenomeno assume una particolare rilevanza con la nascita dello stato nazionale laddove si è posta la necessità di organizzare forme di controllo delle frontiere e dei flussi di popolazione in ingresso e in uscita dai confini territoriali.

La sistematizzazione degli studi storiografici e sociologici sul tema consente oggi di giungere a una ricostruzione dei principali stadi che hanno contraddistinto l'evoluzione delle migrazioni internazionali nelle differenti epoche storiche (Zanfrini, 2004).

Una prima fase, definita *mercantilistica e della colonizzazione del Nuovo Mondo*, è caratterizzata non solo da imponenti flussi di persone che dall'Europa si sono mossi verso i territori strappati alle popolazioni autoctone nelle colonie, ma anche dal trasferimento forzato di schiavi da impiegare quale forza lavoro dall'Africa in direzione delle Americhe. Fa seguito una seconda fase, indicata come *industriale o liberale della "grande emigrazione"*. Con l'estendersi degli effetti della rivoluzione industriale e il progressivo ridimensionarsi del fenomeno dell'importazione di schiavi, il lavoro degli immigrati assume infatti un'importanza fondamentale anche per la crescita dei sistemi economici delle colonie e delle nuove entità statuali da esse sorte. Per queste ragioni di norma esso è bene accolto. A cavallo del Novecento sono milioni gli europei provenienti dalle aree meno sviluppate del continente che si riversano al di là dell'Atlantico per cercare una via di fuga a situazioni caratterizzate sovente da miseria e povertà. Tale fenomeno trova una brusca battuta di arresto nel periodo che intercorre tra lo scoppio del primo conflitto mondiale e la fine della seconda guerra mondiale (*ibidem*).

Sul finire della prima metà del Novecento si apre una terza fase nella storia delle migrazioni, quella specificata come *fordista o neo-liberale*, caratterizzata in particolare da rilevanti flussi migratori all'interno del continente europeo stesso, che si muovono soprattutto lungo la direttrice Sud-Nord.

Il periodo conosciuto come dei "trent'anni gloriosi", che da quel momento si apre e giunge sino allo *choc* petrolifero dei primi anni Settanta, rappresenta

anche una fase di crescita economica straordinaria in un contesto caratterizzato dalla piena occupazione. In quegli anni comincia a farsi largo, anche nei paesi tradizionalmente vocati all'emigrazione, come quelli appartenenti all'area mediterranea (tra i quali figura l'Italia), la possibilità di colmare i vuoti dell'offerta di lavoro, favorendo le migrazioni interne dalle campagne alle aree industrializzate e iniziando anche a servirsi dell'importazione di manodopera proveniente da altri paesi. Si avvia in questo modo quella *transizione migratoria (ibidem)* che ha visto l'Europa, in particolare quella del Sud, trasformarsi lentamente da area di emigrazione a territorio di approdo dell'immigrazione.

È in questa fase che i diversi paesi europei cominciano ad adottare differenti strategie di regolazione dei flussi. Pur nella varietà delle situazioni nazionali, quella che sembra prevalere è una concezione funzionalistica dell'immigrazione, che trova modo di correlarsi in particolare ai fabbisogni congiunturali di manodopera espressi da parte del sistema economico-produttivo (*ibidem*).

Anche per questa ragione si è soliti parlare, sotto il profilo delle politiche di regolazione del fenomeno, di un vero e proprio modello mediterraneo di immigrazione che differisce dai modelli in precedenza consolidatisi sul continente e che si accompagna a una mutata composizione quanti-qualitativa dei flussi migratori.

La quarta fase, definita *post-industriale*, si apre in seguito alla crisi della fine degli anni Settanta e dei primi anni Ottanta, con il tramonto dell'illusione della piena occupazione. Durante questa fase anche nei paesi europei l'immigrazione comincia infatti ad assumere i connotati della presenza non voluta, pubblicamente indesiderata, seppur in molti casi comunque tollerata. Il fenomeno è caratterizzato principalmente da rilevanti flussi spontanei di immigrati che, al di fuori di qualsiasi politica di reclutamento, giungono sul continente provenendo da paesi a forte ritardo nello sviluppo economico sia extra-europei sia – soprattutto a partire dalla dissoluzione del sistema sovietico – da paesi dell'Europa orientale.

Nonostante il diffondersi delle politiche di contrasto, molti immigrati raggiungono i paesi del bacino del Mediterraneo, considerati più facilmente accessibili e individuati spesso in prima battuta quali soluzioni di *second best*, in vista di un successivo trasferimento in altri paesi del continente europeo (Ambrosini, 2005). Altri, in numero crescente, scelgono di stabilirsi nei paesi di primo ingresso, trovando collocazione in particolari nicchie del mercato del lavoro, soprattutto quelle costituite dalle occupazioni meno desiderate dalla manodopera autoctona, così come nelle diffuse aree dell'economia sommersa.

L'aspetto più rilevante che contraddistingue l'attuale fase di evoluzione del fenomeno migratorio nel continente europeo è dunque costituita dalla combinazione di politiche restrittive, emanate dai governi nazionali, con la natura spontanea e autopropulsiva delle nuove migrazioni che ha prodotto in diversi paesi una crescita del numero delle presenze straniere in situazione di clandestinità o di irregolarità.

Anche in Italia, a politiche di contingentamento degli ingressi si accompagna in verità un atteggiamento permissivo e tutto sommato tollerante nei confronti dell'assorbimento di forza lavoro immigrata in larghe sacche dell'economia sommersa o informale e negli ambiti occupazionali più sgraditi e meno qualificanti. Ciò ha richiesto, a partire dagli anni Ottanta, una strategia di regolazione del fenomeno migratorio che nella sostanza prevede il periodico ricorso a processi più o meno ampi di regolarizzazione quale via inevitabile per sanare una situazione che trova vie di fatto per radicarsi sul territorio.

#### *1.1.2 Flussi migratori, sanatorie e regolarizzazioni*

L'ormai abituale utilizzo di provvedimenti, in teoria concepiti come misure straordinarie di normalizzazione del fenomeno migratorio entro i confini nazionali, non costituisce una peculiarità italiana, ma è piuttosto un tratto comune all'esperienza di molti paesi occidentali (Barbagli, Colombo, Sciortino, 2004). *In primis* di quelli che, per prossimità geografica con le aree meno sviluppate del globo o per il retaggio di legami coloniali, sono da tempo meta di imponenti flussi di immigrazione.

Nell'ipotesi maggiormente condivisa, gli interventi legislativi di regolarizzazione o sanatoria, i cui primi casi nei paesi dell'Europa Meridionale risalgono alla metà degli anni Ottanta, si configurano come la conseguenza evidente di scelte politiche restrittive che hanno cercato di limitare gli ingressi regolari di immigrati per motivi di lavoro a partire dai primi anni Settanta (Ambrosini, 2005a; Reyneri, 2002). L'approvazione di tali misure ha nei fatti rivelato sin dal principio l'esistenza di una netta antitesi tra la gestione politica dell'immigrazione e le effettive esigenze di manodopera espresse trasversalmente da tutti i sistemi economici avanzati. Invero, mentre la volontà politica prevalente era quella di chiudere le porte a nuove quote di forza lavoro straniera, i mercati del lavoro locali manifestavano un crescente fabbisogno di manodopera flessibile e a basso costo, da impiegare molto spesso nei meandri dell'informalità. Tutt'oggi, come più volte rimarcato nelle pubblicazioni curate dall'Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multietnicità della Lombardia (tra i contributi più recenti si veda Fondazione Ismu - Regione Lom-

bardia, 2004; 2005), il problema dell'inadeguatezza delle quote di ingresso per motivi di lavoro rispetto al reale fabbisogno funge da generatore di nuove situazioni di irregolarità.

L'alimentarsi di flussi di immigrazione non regolare è quindi legato, innanzitutto, a considerazioni di natura economica e alla reciproca e duplice convenienza, degli immigrati ma anche delle famiglie e delle imprese, a ricorrere al lavoro informale (Zucchetti, 2005), che per sua stessa natura non è regolamentato né regolamentabile. Non possono tuttavia essere trascurate altre e rilevanti motivazioni che concorrono a spiegare la periodica necessità di ricondurre entro i canali della legalità schiere sempre più ampie di stranieri. In particolare vi sono ragioni connesse all'operare delle catene migratorie, le quali fungono da fattore di attrazione di ulteriore presenza straniera (Ambrosini, 2001; Reyneri, 2002; Zanfrini, 2004), come peraltro testimoniato dal delinearsi di peculiari modelli – territoriali e lavorativi – di inclusione a seconda delle nazionalità coinvolte (Zucchetti, 2004).

Vi sono poi fattori connessi alla “produzione istituzionale” dell'illegalità (Ambrosini, 2005a: 528), giacché a volte sono le stesse linee guida della legislazione in materia di immigrazione a favorire ondate successive di ingressi irregolari. Ciò avviene, ed è particolarmente evidente nel caso italiano, a motivo di una costruzione sociale e giuridica del fenomeno che definisce in via amministrativa vincoli stringenti (quali i livelli reddituali o le condizioni abitative) oppure esclude di volta in volta determinati gruppi o categorie di migranti dai benefici previsti dai programmi di emersione (coniugi, figli, lavoratori autonomi, disoccupati). In considerazione di questo si finisce dunque per protrarre forzatamente una condizione di irregolarità, se non addirittura per incentivare nuovi ricongiungimenti, seppure non autorizzati. Allo stesso modo, è stato messo in evidenza (Codini, 2003) che, la riduzione della durata e la restrittività dei criteri per la concessione dei permessi di soggiorno si accompagnano a probabili ricadute nell'irregolarità, soprattutto in caso di perdita del lavoro (Anastasia, Bragato, Rasera, 2004; Zucchetti, 2004a). Un'ipotesi che il presente progetto di ricerca ha contribuito solo in parte a confutare. Se da un lato, infatti, è vero che allo scadere del permesso di soggiorno concesso in sede di regolarizzazione, solamente l'1,5% dei lavoratori stranieri interessati non ha ottenuto il rinnovo, dall'altro lato è comunque opportuno sottolineare che tra i regolarizzati:

- circa il 3% degli intervistati ha dichiarato di avere ottenuto il rinnovo del documento di soggiorno con la frode, vale a dire facendo figurare un datore di lavoro fittizio;
- circa il 40% ha invece rinnovato il permesso sulla base di un rapporto di lavoro con un datore diverso da quello originario; in molti casi si è trattato

di lavoratori domestici e dunque il rinnovo è avvenuto contro la lettera della disciplina (cfr. paragrafi 2.1 e 2.2).

A proposito delle scelte normative operate a livello istituzionale, se nel linguaggio comune si fa riferimento alle diverse misure di gestione del fenomeno immigratorio utilizzando in modo indifferenziato il termine regolarizzazione e quello di sanatoria, è opportuno ricordare che si tratta in realtà di varianti terminologiche e pratiche differenti di una stessa procedura, attraverso la quale i cittadini non comunitari sono messi in condizione di ottenere *ex post*, rispetto all'ingresso sul territorio italiano, un titolo valido a soggiornarvi (Pastore, 2004).

Più precisamente, i provvedimenti di regolarizzazione hanno natura inclusiva, in quanto cercano di favorire un percorso di ingresso definitivo nell'alveo della legalità. Prevedono, infatti, accanto alla concessione del permesso di soggiorno a chi ne è privo e alla cancellazione di ogni rilevanza della pregressa condizione di illegalità, una serie di oneri volti a promuovere un futuro "nella legalità" del soggetto beneficiario. Esempio concreto, nell'esperienza italiana, sono i provvedimenti – tra i quali la recente normativa in tema di immigrazione – in cui la concessione del titolo a soggiornare sul territorio nazionale viene subordinata alla stipula di un contratto di lavoro. Ciò non costituisce una garanzia del permanere nella legalità dell'immigrato nel medio-lungo periodo ma, tuttavia, l'impegno del legislatore è volto a garantire le condizioni che possano favorire il protrarsi della condizione di regolarità. In altri termini, chi ha un lavoro regolare presenta maggiori *chances* di rinsaldare la propria condizione giuridica alla scadenza del permesso.

Per contro le sanatorie, che si contraddistinguono talvolta anche per una maggiore estensione e generalizzazione, non operano con attenzione specifica alla condizione futura dell'immigrato. Difatti, pur annullando una situazione di illegalità pregressa non altrimenti gestibile, si limitano a garantire temporaneamente la regolarità della presenza rispetto alla disciplina vigente in tema di immigrazione e soggiorno, senza trovare soluzioni per mantenere il soggetto nella legalità.

In Italia gli organi istituzionali sono intervenuti finora cinque volte in tal senso nel periodo tra il 1986/1987 e il 2002, di norma in corrispondenza dell'approvazione di nuove disposizioni in materia di immigrazione, al fine di riallineare l'effettiva presenza immigrata con quella rilevata dalle fonti ufficiali. Il susseguirsi nel tempo di tali procedure ha determinato tuttavia l'affievolirsi del presupposto carattere di straordinarietà connesso, in via ipotetica, a ciascuno dei singoli provvedimenti e ha finito, anzi, per favorire il radicarsi di una logica emergenziale di gestione dei movimenti migratori. Per contro, è opinione condivisa in letteratura che il governo di un fenomeno or-

mai strutturale della società italiana (e occidentale) necessiti invece di un insieme coerente di provvedimenti volti alla più efficace programmazione delle quote di ingresso, al contrasto dell'economia informale e al rafforzamento della condizione giuridica degli immigrati (Ambrosini, 2004; 2005a; Zanfrini, 2003; 2005a; Zucchetti, 2004).

Una sintetica rassegna dei contenuti normativi e degli attori coinvolti nei vari processi di regolarizzazione e di sanatoria succedutisi in Italia consente di cogliere alcuni elementi fondanti delle politiche di emersione delle situazioni di irregolarità migratoria realizzate nel nostro paese (Cangiano, Strozza, 2005).

Il primo provvedimento, adottato al fine di normalizzare la presenza straniera, è costituito dalla legge n. 943 del 1986, attraverso la quale ci si proponeva di legalizzare la posizione dei cittadini non comunitari presenti sul territorio nazionale prima del 27 gennaio 1987, giorno di entrata in vigore della nuova normativa. Le disposizioni contenute nel testo di legge in questione prevedevano l'obbligo congiunto, da parte del datore di lavoro e del lavoratore straniero coinvolti nel rapporto di occupazione informale, di presentare domanda di regolarizzazione presso gli Uffici provinciali del lavoro. Agli immigrati che, alla scadenza prevista per la presentazione delle domande, fossero risultati disoccupati veniva comunque concessa l'opportunità di ottenere un permesso di soggiorno per l'iscrizione a liste di collocamento appositamente redatte. Tale procedura si concluse con la regolarizzazione di circa 105mila persone, delle quali oltre la metà disoccupati o non in grado di documentare la propria condizione di lavoro dipendente.

Il successivo procedimento di emersione, disposto con la legge n. 39 del 1990, la cosiddetta legge Martelli, era rivolto a tutti i cittadini stranieri presenti in Italia alla data del 31 dicembre 1989. In questo caso l'esistenza documentata di un rapporto di lavoro non costituiva il requisito necessario per regolarizzare la propria posizione: il provvedimento si proponeva, infatti, di riconoscere e normalizzare la crescente presenza straniera sul territorio italiano al di là della condizione lavorativa. Il risultato fu che accedettero ai canali della legalità circa 222mila stranieri, tra i quali molte donne giunte in Italia probabilmente a seguito di un ricongiungimento familiare.

Con l'approvazione del decreto legge n. 489 del 1995 – che interessò 246mila immigrati – si riaffermava lo stretto nesso intercorrente tra *status* giuridico e condizione occupazionale: l'esistenza di un rapporto di lavoro subordinato tornava infatti a essere il perno al quale il legislatore legava la possibile regolarizzazione. Tra i potenziali beneficiari del provvedimento si annoveravano i disoccupati in grado di documentare una precedente esperienza lavorativa, mentre venivano esclusi i lavoratori autonomi, per i quali non erano pre-

visti percorsi di regolarizzazione; inoltre, per la prima volta si prevedeva la possibilità di regolarizzarsi per motivi di ricongiungimento familiare, segno del fatto che l'immigrazione andava assumendo caratteri di stabilità nella realtà sociale ed economica del nostro paese (Anastasia, Bragato, Rasera, 2004).

Il successivo decreto del presidente del Consiglio dei Ministri, emanato il 16 ottobre 1998, che si accompagnava alla riforma della normativa in tema di immigrazione introdotta con la legge n. 40 del 1998, la c.d. Turco-Napolitano, portò alla regolarizzazione del soggiorno di circa 215mila cittadini non comunitari. Nonostante l'obiettivo iniziale dichiarato fosse quello di regolarizzare la posizione di un numero contenuto di lavoratori stranieri giunti in Italia al di fuori dell'appena introdotto sistema delle quote di ingresso, anche tale procedimento di fatto promuovesse l'integrazione generalizzata degli stranieri irregolarmente presenti in Italia, ponendo come unico vincolo la presenza sul territorio alla data di entrata in vigore della nuova legge. Nel contesto di tale procedura emerse in tutta la sua consistenza il fenomeno dell'imprenditoria immigrata, protagonista del 15% delle domande di regolarizzazione presentate.

L'ultima procedura di regolarizzazione della presenza immigrata illegale è quella prevista dalla legge n. 189 del 2002, meglio nota come Bossi-Fini, che si configura – a motivo degli oltre 700mila soggetti coinvolti – come il più vasto processo di regolarizzazione di immigrati che abbia mai interessato i paesi europei, paragonabile per portata quantitativa solamente alla *normalización* varata in Spagna circa due anni dopo. Nonostante la notevole quantità di pratiche amministrative, la “grande regolarizzazione” si è svolta in tempi relativamente ristretti, grazie soprattutto all'efficienza organizzativa dell'apparato preposto; in particolare, si è rivelata premiante la scelta di istituire, capillarmente sul territorio, un sistema di sportelli unici per mezzo dei quali è stato possibile agevolare e snellire l'*iter* di presentazione delle domande e, contemporaneamente, ridurre i tempi di esame delle pratiche e di concessione dei permessi di soggiorno.

L'analisi giuridica della regolarizzazione, svolta in questo stesso volume, ne rivela alcuni obiettivi di fondo:

- la concessione del titolo di soggiorno al maggior numero possibile di lavoratori stranieri illegali, attraverso l'estensione progressiva degli effetti del provvedimento<sup>1</sup>;

---

<sup>1</sup> Il provvedimento, inizialmente predisposto per favorire l'emersione dal sommerso dei rapporti di lavoro di assistenza domestica e familiare, in seguito all'approvazione del decreto legge n. 195 del 2002, finisce per ricomprendere anche il lavoro subordinato svolto alle dipendenze delle imprese. Per di più, la possibilità di ottenere un permesso di soggiorno viene riconosciuta anche ai lavoratori stranieri per i quali sussistono tutte le condizioni previste per legge, salvo la

- la creazione, per i regolarizzati, di uno *status* coerente con la nuova normativa in materia di immigrazione;
- la protezione dei regolarizzati contro i rischi di ricaduta nella situazione di illegalità;
- l'emersione dai meandri dell'informalità del maggior numero possibile di rapporti di lavoro relativi a immigrati privi di permesso di soggiorno;
- la prevenzione dei rischi di ricaduta nel lavoro nero.

In verità la disciplina della regolarizzazione, che riconosce nella titolarità di un contratto di lavoro e nella regolarità della posizione contributiva il fondamento per un'effettiva integrazione sociale, nonché una protezione contro i rischi di illegalità futura, sembra richiamare solo in parte la ratio e gli effettivi contenuti della legge. Nella lettura proposta da Codini, infatti, alcuni elementi del provvedimento – tra i quali la scelta di concedere ai regolarizzati un permesso di soggiorno di durata annuale e di vincolare, per i domestici, il rinnovo dello stesso al permanere del rapporto di lavoro originario – rivelerebbero piuttosto la volontà di intendere gli stranieri come lavoratori ospiti (*gastarbeiter*), la cui presenza in Italia si configura temporanea, cioè come subordinata alla necessità di colmare un vuoto creatosi per l'indisponibilità della manodopera autoctona a ricoprire certe mansioni. Ciò non muta, ad ogni modo, la valenza della regolarizzazione che, nei suoi intrecci con la disciplina del lavoro e dell'immigrazione, ha saputo garantire una adeguata attenzione alla stabilizzazione futura della popolazione immigrata beneficiaria delle misure di emersione. Ne è prova il fatto che, sulla base dei risultati della ricerca oggetto di analisi in questo contributo, solo l'1% degli immigrati a cui era stato riconosciuto un permesso di soggiorno di durata annuale non ha ottenuto il rinnovo del documento a seguito della regolarizzazione.

Alla luce di quanto appena esposto, è interessante tracciare un confronto tra le misure adottate nel corso di tre lustri anche dai governi precedenti. Si rileva, in primo luogo, un mutamento di rotta che ha portato a introdurre nel tempo misure di regolarizzazione sempre più formalmente selettive e centralizzate (Barbagli, Colombo, Sciortino, 2004), mentre le procedure di emersione realizzate nel corso degli anni Ottanta richiedevano il possesso di requisiti minimi (Anastasia, Bragato, Rasera, 2004). In secondo luogo, ciascuno degli interventi normativi – a eccezione della legge Martelli – presenta una costante e forte attenzione alla condizione lavorativa, generalmente intesa quale requisito necessario e canale pressoché esclusivo per il conseguimento della piena inclusione economica e sociale nella società di arrivo (Cangiano, Strozza,

---

disponibilità del datore di lavoro, secondo quanto previsto dalla circolare del Ministero dell'Interno del 31 Ottobre 2002.

2005; Barbagli, Colombo, Sciortino, 2004). Emerge, inoltre, come già ricordato in precedenza, il periodico ripetersi delle procedure di normalizzazione della presenza straniera a intervalli piuttosto ravvicinati (Ambrosini, 2005a; Cangiano, Strozza, 2005), tanto che misure originariamente aventi natura straordinaria sono in verità divenute la prassi abitualmente seguita per il governo dei movimenti migratori. In questo senso, la peculiarità del caso italiano non sarebbe legata alla frequenza dei programmi di regolarizzazione, quanto piuttosto al ricorso a tali procedure “come equivalente funzionale di una politica attiva degli ingressi” (Barbagli, Colombo, Sciortino, 2004: 15). Un terzo elemento significativo concerne infine la notevole portata quantitativa raggiunta dalle regolarizzazioni e dalle sanatorie, segno di quanto ormai il fenomeno migratorio sia divenuto una componente ineliminabile, un dato “normale” del nostro sistema economico e sociale con il quale diviene necessario confrontarsi nella quotidianità, ovvero superando logiche di natura emergenziale e predisponendo efficaci strumenti di gestione e di programmazione degli ingressi (Ambrosini, 2005a; Zucchetti, 2004).

### *1.1.3 Gli immigrati in Italia*

Con riferimento al 1° luglio 2005, la presenza in Italia di immigrati provenienti da paesi a forte pressione migratoria (Pfp) – ossia dai paesi in via di sviluppo e dai paesi dell’Est europeo – è stimabile entro un minimo di 3,3 milioni di unità e un massimo di 3,4, includendo all’interno del dato sia i soggiornanti regolari sia gli stranieri che non hanno un titolo valido per la permanenza nel nostro paese (cfr. volume della collana editoriale di questa ricerca a cura di Bichi, Zanfrini e Zucchetti).

La distribuzione tra i diversi ambiti territoriali del paese si mostra diseguale, essendo la maggior parte delle presenze concentrata nel Centro-nord (85%). Nelle regioni Obiettivo 1 si stima una presenza media pari a 427mila unità, ovvero il 13% del totale nazionale e oltre l’86% del totale del Mezzogiorno<sup>2</sup>.

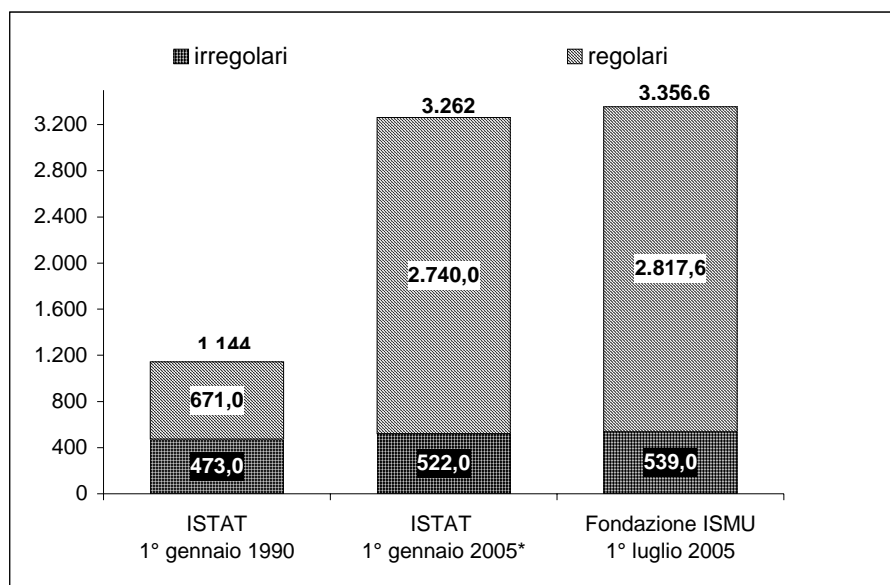
La componente più stabile, ovvero quella costituita dai residenti, ammonta a livello nazionale a circa 2,5 milioni di individui, di cui il 12% circa risulta

---

<sup>2</sup> L’Unione Europea fa rientrare nell’Obiettivo 1 le seguenti regioni italiane: Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia e Sardegna. Nel testo di questo volume e di quelli che seguono, in sostituzione al termine “regioni Obiettivo 1”, sono spesso impiegati i termini Mezzogiorno e Sud più isole. In questo caso, è da precisare che non sono convenzionalmente comprese le regioni di Abruzzo e Molise.

iscritto alle anagrafi dei comuni del Mezzogiorno, mentre l'area delle regioni Obiettivo 1 ospita quasi l'11% dei residenti.

**Graf. 1 - Stima del totale degli stranieri presenti in Italia al 1° gennaio 1990 e 2005 e di quelli provenienti dai Pfpn al 1° luglio 2005 (valori assoluti in migliaia)**



\*La componente degli irregolari al 1° gennaio 2005 è stata stimata dalla Fondazione Ismu

Fonte: Nostra elaborazione su dati Istat e Fondazione Ismu

Per altro verso, la componente irregolare stimata supera il mezzo milione di individui sull'intero territorio nazionale, 133mila circa dei quali nel Mezzogiorno (oltre 115mila nelle regioni Obiettivo 1).

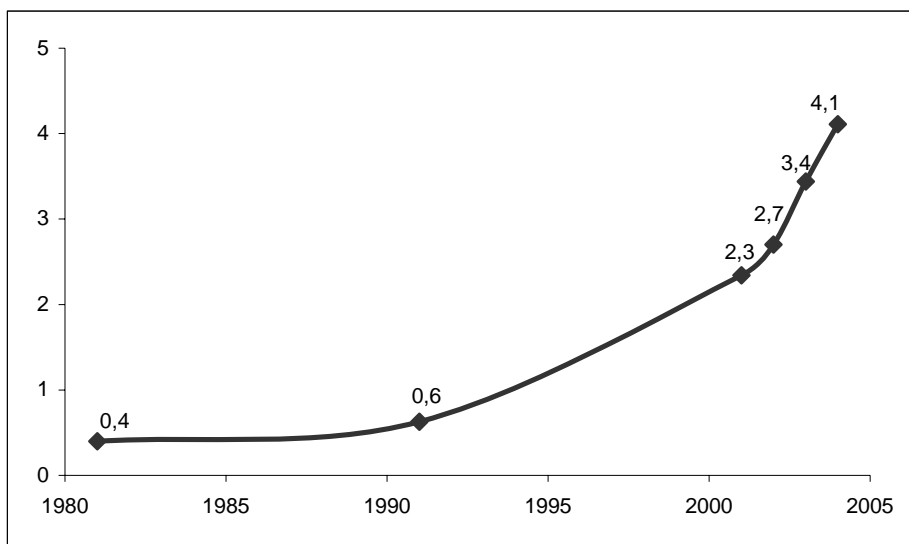
Sebbene il contingente più massiccio di stranieri irregolarmente presenti sul territorio si concentri nel Centro-nord (oltre 400mila unità), nel Mezzogiorno i tassi di irregolarità (numero di irregolari su 100 stranieri presenti) sono più alti: oltre un quarto (27%) dei presenti non è in possesso del permesso di soggiorno, contro una media a livello nazionale del 16% e del 14% nel Centro-nord.

Per quanto riguarda l'incidenza della popolazione immigrata proveniente da Pfpn su quella complessiva italiana, si stima che al 1° gennaio 2005 su 100 abitanti vi siano in media 5,7 stranieri presenti sul territorio nazionale e 4,1 stranieri iscritti all'anagrafe.

La densità di immigrati presenti nel Centro-nord (7,6%) è tripla rispetto a quella nel Mezzogiorno (2,4%), mentre la differenza è ancora più ampia se si

considera l'incidenza degli immigrati residenti: 5,8% nel Centro-nord, ovvero un valore quasi quattro volte superiore a quello del Mezzogiorno (1,5%).

**Graf. 2 - Stranieri residenti sul totale della popolazione residente in Italia ai censimenti 1981, 1991, 2001 e al 1° gennaio 2003, 2004, 2005 (incidenza percentuale)**



Fonte: Nostra elaborazione su dati Istat e Anagrafe

Pressoché la metà (46%, ovvero oltre 1,5 milioni) delle presenze nel nostro paese è costituita da immigrati provenienti dai paesi dell'Europa orientale. Anche le componenti nordafricana (19%) e asiatica (17%) sono cospicue, mentre meno rilevante è la presenza di immigrati dall'America Latina (10%) e dall'Africa sub-sahariana (9%).

Anche a livello di irregolarità gli immigrati dell'Est europeo rappresentano il primo contingente per numero di presenze, sia in termini assoluti (270mila circa) sia in termini relativi (19%). Nelle regioni del Mezzogiorno risiedono oltre 240mila cittadini dell'Europa orientale, con un tasso di irregolarità tuttora decisamente superiore (32%)<sup>3</sup>. Si tratta di un vero e proprio sorpasso avvenuto a seguito della regolarizzazione del 2002, da cui consegue un ridisegno sostanziale del panorama delle presenze di stranieri nel nostro paese.

<sup>3</sup> I cittadini dei paesi dell'Est entrati recentemente a far parte dell'Unione europea, per i quali è prevista una moratoria alla libera circolazione almeno sino al 2006, ammontano a circa 110mila unità sull'intero territorio nazionale, pari al 3% del totale (nelle regioni del Mezzogiorno, con 31mila unità, costituiscono il 6% del totale).

Il secondo gruppo per consistenza è quello dei nordafricani (625mila individui), con una quota nelle regioni del Mezzogiorno e Obiettivo 1 che sale leggermente rispetto alla media nazionale (in entrambe le aree il 21% contro il 19%) per il complesso del paese. I nordafricani presentano tassi di irregolarità inferiori alla media (14,1% contro 16%), sebbene nelle regioni del Mezzogiorno e dell'Obiettivo 1 anche in questo caso si riscontrino valori nettamente superiori in entrambe le aree (25%).

Gli immigrati provenienti da Asia e Oceania sono 580mila, di cui soltanto 81mila vivono nelle regioni del Mezzogiorno. Tale aggregato detiene il primato dal punto di vista della stabilità della presenza, con una quota di residenti sensibilmente più elevata della media e un tasso di irregolarità più basso: il 12% a livello nazionale e il 22% nelle regioni meridionali e insulari.

I latinoamericani sono nel complesso più di 320mila; essi si concentrano prevalentemente nel Centro-nord (91%) e la loro quota nelle regioni del Mezzogiorno raggiunge soltanto il 6% del totale degli stranieri residenti. Il tasso di irregolarità di tale contingente è leggermente inferiore alla media, mentre il livello di stabilità è inferiore se comparato a quello di altre macroaree di provenienza.

L'Africa sub-sahariana è l'area da cui giunge il gruppo di stranieri meno consistente in assoluto: 287mila unità, di cui il 14% si trova nel Mezzogiorno. Costoro presentano tassi di irregolarità nella media e una quota abbastanza elevata di regolari non residenti, indice di bassa stabilità di questi stranieri.

È interessante constatare come, sempre riguardo alle provenienze, le prime quindici cittadinanze per consistenza rappresentino i tre quarti della presenza in Italia. Gli albanesi sono la comunità più numerosa (circa 460mila presenze, pari al 14% del totale), seguiti da rumeni (437mila, 13%) e marocchini (408mila, 12%).

La classifica per comunità di residenti all'interno del territorio nazionale rispecchia in buona misura l'ordine riscontrato in merito alle presenze: al primo posto figurano gli albanesi (344mila), seguiti in questo caso da marocchini (319mila) e da rumeni (299mila). Salgono di posizione in particolare i cinesi, che rappresentano ormai la quarta comunità di residenti iscritti alle anagrafi comunali (128mila).

Per quanto concerne la classifica degli irregolari, le prime tre comunità costituiscono da sole più del 40% del totale. Al primo posto figurano i rumeni (94mila irregolari, pari al 17% del totale), seguiti da albanesi, marocchini e ucraini.

Nel contesto specifico delle regioni Obiettivo 1, è la Campania a ospitare il maggior numero di immigrati (154mila), seguita dalla Sicilia (102mila). In queste due regioni si concentra oltre il 60% delle presenze di immigrati

dell'intera area. Un altro terzo degli immigrati presenti nelle regioni Obiettivo 1 si divide tra Puglia (72mila) e Calabria (67mila), mentre decisamente meno consistente è la presenza in Sardegna (23mila) e in Basilicata (quasi 9mila).

L'incidenza degli stranieri rispetto al totale della popolazione residente (che nell'area è pari al 2,2%) presenta una situazione assai differenziata nelle diverse regioni Obiettivo 1: si passa dal 3,4% della Calabria al 2,7% della Campania; dal 2% della Sicilia all'1,8% della Puglia; dall'1,5% della Basilicata all'1,4% della Sardegna. Si tratta in ogni caso di valori decisamente inferiori alla media nazionale (5,7%).

Ancora più esigua rispetto alla media nazionale è l'incidenza degli stranieri residenti sul totale della popolazione (4,3%), quota che nelle regioni Obiettivo 1 è pari ad appena l'1,4%, segno di una minore stabilità della presenza immigrata in questa area del paese. L'unica eccezione, da questo punto di vista, è rappresentata dalla Basilicata (7,9% di iscritti all'anagrafe, ovvero una quota superiore alla media nazionale).

Per altro verso la quota di immigrati irregolari è quasi doppia rispetto alla media nazionale (27% contro il 16%).

A livello di provenienze è possibile notare un fenomeno di concentrazione ancora più rilevante di quanto appare a livello nazionale: nell'area Obiettivo 1 le prime quindici nazionalità costituiscono i 4/5 del totale, mentre le prime cinque da sole superano il 50%.

Nel complesso delle regioni del Mezzogiorno la prima cittadinanza è quella albanese (72mila presenti), mentre nell'area Obiettivo 1 gli ucraini costituiscono il contingente più numeroso (67mila presenze, pari a quasi il 16%). Nelle regioni Obiettivo 1 si evidenzia una maggiore consistenza delle comunità nordafricane tunisina e algerina, anche dovuta alla prossimità geografica e ai tradizionali rapporti legati alla pesca. Per quanto concerne i residenti iscritti alle anagrafi comunali, nel Mezzogiorno il primo gruppo di stranieri si conferma essere quello degli albanesi (circa 47mila unità, pari al 15% del totale), dopo i quali figurano gli ucraini (44mila, 14%), i marocchini (39mila, 12,5%) e i tunisini (21mila, 7%). Nell'area Obiettivo 1 la classifica è guidata ancora una volta dagli ucraini (circa 42mila residenti, pari a oltre il 15,5% del totale), seguiti da albanesi (37mila circa, 14%), marocchini (35mila, 13%) e tunisini (20mila, 8%).

La graduatoria degli irregolari del Mezzogiorno e dell'area Obiettivo 1 è la medesima nelle prime tre posizioni: da Ucraina, Albania e Marocco proviene infatti oltre il 40% degli irregolari presenti in quelle regioni.

La presenza degli stranieri nelle province Obiettivo 1 risulta anch'essa decisamente differenziata. Nelle prime sei province per consistenza sono infatti concentrati oltre la metà degli immigrati; nelle prime dodici i 3/4. Dei quasi

427mila stranieri presenti nell'area Obiettivo 1, circa 1/3 è situato in tre sole province campane. Napoli, da sola, ospita circa 70mila immigrati (pari al 16% dell'area Obiettivo 1), Salerno 35mila (8%) e Caserta 33mila (8%).

Peraltro anche a Bari (30mila), Cosenza (27mila), Palermo (25mila) e Reggio Calabria (21mila) la presenza straniera è alquanto consistente, segno di una tendenza a concentrarsi nei capoluoghi di regione, o comunque nei centri urbani più popolosi.

In media l'incidenza degli stranieri presenti sul totale della popolazione è molto bassa. L'unica eccezione è rappresentata da Ragusa (6,2%), con un dato superiore alla media nazionale.

Anche sotto il profilo degli stranieri residenti rispetto alla popolazione totale, nessuna delle province dell'area Obiettivo 1 supera il valore medio nazionale del 4,3%. A Napoli, dove peraltro si concentra il maggior numero di residenti, ve ne sono soltanto 1,4 ogni 100 abitanti.

Come già anticipato, tutta l'area Obiettivo 1 si caratterizza per una maggiore instabilità della presenza straniera, mentre più elevate sono le quote di irregolari e di regolari non residenti. Sotto quest'ultimo aspetto, il quadro a livello provinciale si presenta tutt'altro che omogeneo. Se, ad esempio, a Messina si trovano 83 residenti su 100 presenti, a Cosenza tale dato riguarda soltanto 28 individui. Mostrano quote superiori alla media nazionale anche Matera (82%), Lecce (79%), Catanzaro (77%), Potenza (75%) e Catania (75%). Al contrario, meno della metà dei presenti risulta iscritta alle anagrafi a Siracusa (42%), Vibo Valentia (44%) e Foggia (49%).

Sempre nell'area Obiettivo 1, così come nel complesso delle regioni del Mezzogiorno, si riscontrano i più elevati indici di irregolarità rispetto al resto del paese, con una quota media che è quasi due volte quella del Centro-nord. Si evidenziano peraltro alcuni territori ad elevata concentrazione di irregolarità, come se vi fossero precisi luoghi di attrazione per chi permane nel Mezzogiorno privo di regolare permesso di soggiorno. Più precisamente si stimano in 22mila gli irregolari presenti nella sola provincia di Napoli (pari a un quinto del totale dell'area Obiettivo 1 e al 4% del totale nazionale) e in circa 14mila gli irregolari che vivono in provincia di Cosenza (pari al 12% del totale dell'area e al 2,5% del totale nazionale).

Nel complesso i tassi di irregolarità si diversificano decisamente nelle province dell'Obiettivo 1. Il 50% degli immigrati è irregolare in provincia di Cosenza e il 40% circa nelle province di Foggia e Vibo Valentia, mentre si registra una quota inferiore alla media nazionale (16%) soltanto in sei delle trenta province Obiettivo 1, ovvero Matera, Messina, Lecce, Oristano, Brindisi e Catanzaro.

A livello di singole nazionalità, le quote di irregolari più consistenti si registrano tra rumeni e russi (35%), polacchi, macedoni e bulgari (33%). Nell'ambito delle presenze non europee, sono i nigeriani (32%), i senegalesi e i brasiliani (31%) a presentare i tassi più elevati di irregolarità.

In conclusione, alla luce di quanto finora esposto, è possibile affermare che l'area Obiettivo 1 ospita una popolazione straniera esigua in rapporto al totale nazionale (soltanto il 13%). Si tratta di una popolazione caratterizzata da un elevato grado di instabilità, un elevato livello di concentrazione in alcune aree specifiche (Napoli, Caserta e Salerno), un'incidenza numerica dei presenti e dei residenti decisamente inferiore rispetto a quella che si riscontra nel resto del paese.

Se dunque questa bassa incidenza consentirebbe di facilitare i processi di integrazione degli immigrati, la presenza di cospicue quote di irregolari potrebbe frenare tale processo. In particolare, l'ampia diffusione dell'economia sommersa nelle regioni meridionali sembra aver favorito solo parzialmente la regolarizzazione di lavoratori stranieri (cfr. quarto volume di questa collana editoriale).

## **1.2 Scopi e articolazione della ricerca**

Il progetto di ricerca di cui si dà conto in queste pagine è da ritenersi, per estensione e complessità della rilevazione compiuta, il più ampio e sistematico studio sinora realizzato sui processi migratori in Italia.

Svolto su incarico del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali – Direzione Generale dell'Immigrazione, nell'ambito delle iniziative promosse con il Piano Operativo Nazionale "Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno d'Italia" 2000-2006, questo progetto viene condotto attraverso la costituzione di un'Associazione Temporanea d'Impresa che ha visto l'impegno della Fondazione Ismu di Milano, come capofila, assieme ai partner campani, Drom e Tertium Millennium, e Ipres di Bari. La finalità è di cogliere le conseguenze generatesi, a seguito della legge n. 189 del 30 luglio 2002, (la c.d. Bossi-Fini) e dei decreti a essa collegati, sui mercati del lavoro locali e sui differenti tessuti sociali delle sei regioni italiane che per il periodo di programmazione 2000-2006 rientrano nel progetto comunitario di sostegno dell'Obiettivo 1 (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia). Nonostante questo *focus* privilegiato, la ricerca non si è limitata a indagare esclusivamente le realtà territoriali appena menzionate, bensì offre disaggregazioni per altre dieci province della ripartizione Centro-nord, così da giungere alla formulazione

di un articolato quadro analitico-descrittivo che consente di individuare dunque specificità ed elementi ricorrenti nei percorsi di regolarizzazione in rapporto ai diversi contesti socio-economici locali.

La portata e gli esiti sul mercato del lavoro e sulla società italiana di quella che viene comunemente definita la “grande regolarizzazione” sono stati già oggetto di analisi condotta nel 2003 dalla Fondazione Ismu su incarico del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali. Tale studio ha permesso di individuare i principali cambiamenti intervenuti nella composizione – per genere, nazionalità, condizione professionale e occupazionale, distribuzione sul territorio – della popolazione straniera presente nel nostro paese. Esso ha inoltre sostanzialmente confermato, grazie anche agli approfondimenti in specifici ambiti provinciali (Milano, Napoli, Roma e Vicenza), l’ipotesi che, al pari dei movimenti migratori, i processi di gestione della presenza straniera irregolare si caratterizzano per la natura composita e per i marcati tratti distintivi a seconda del territorio considerato. Nel contempo tale studio ha consentito di mettere in luce una serie di problematiche connesse con il deciso aumento quantitativo e con la maggiore dispersione dei flussi migratori sul territorio nazionale.

Si tratta di questioni tuttora aperte che si riferiscono al concreto funzionamento del mercato del lavoro e che riguardano (Zucchetti, 2004):

- la stabilizzazione lavorativa e i percorsi di mobilità occupazionale-professionale dei lavoratori immigrati in sistemi socio-economici fortemente segmentati e segnati da ricorrenti meccanismi di specializzazione etnica e di segregazione per genere (Ambrosini, 2001; Zanfrini, 2004);
- la relazione che intercorre tra forza lavoro autoctona e manodopera straniera, così come si articola tra fenomeni di complementarità e concorrenzialità al ribasso tra le fasce più deboli di lavoratori (Colasanto, Lodigiani, 2005);
- la necessità di governare l’incontro tra la domanda di imprese e di famiglie e l’offerta di lavoro immigrato, attraverso una più adeguata gestione dei flussi;
- i fenomeni di disoccupazione di manodopera immigrata (Colasanto, 2004).

Queste questioni fanno da sfondo all’ampio progetto di indagine che qui presentiamo. Con questa ricerca ci si è proposti di rilevare e monitorare i tragitti di mobilità occupazionale e geografica dei lavoratori non comunitari regolarizzati secondo la vigente normativa in tema di immigrazione e lavoro, ponendo particolare attenzione alle diverse modalità adottate per ottenere l’emersione dalla irregolarità nei differenti contesti regionali e provinciali.

C'è infatti ragione di ritenere che i percorsi di regolarizzazione siano molteplici e differenti. Nello schema proposto si è cercato di ipotizzare tali percorsi considerando in particolar modo la posizione del lavoratore rispetto alla regolarità del soggiorno, al tipo di lavoro svolto e al datore di lavoro (Schema 1).

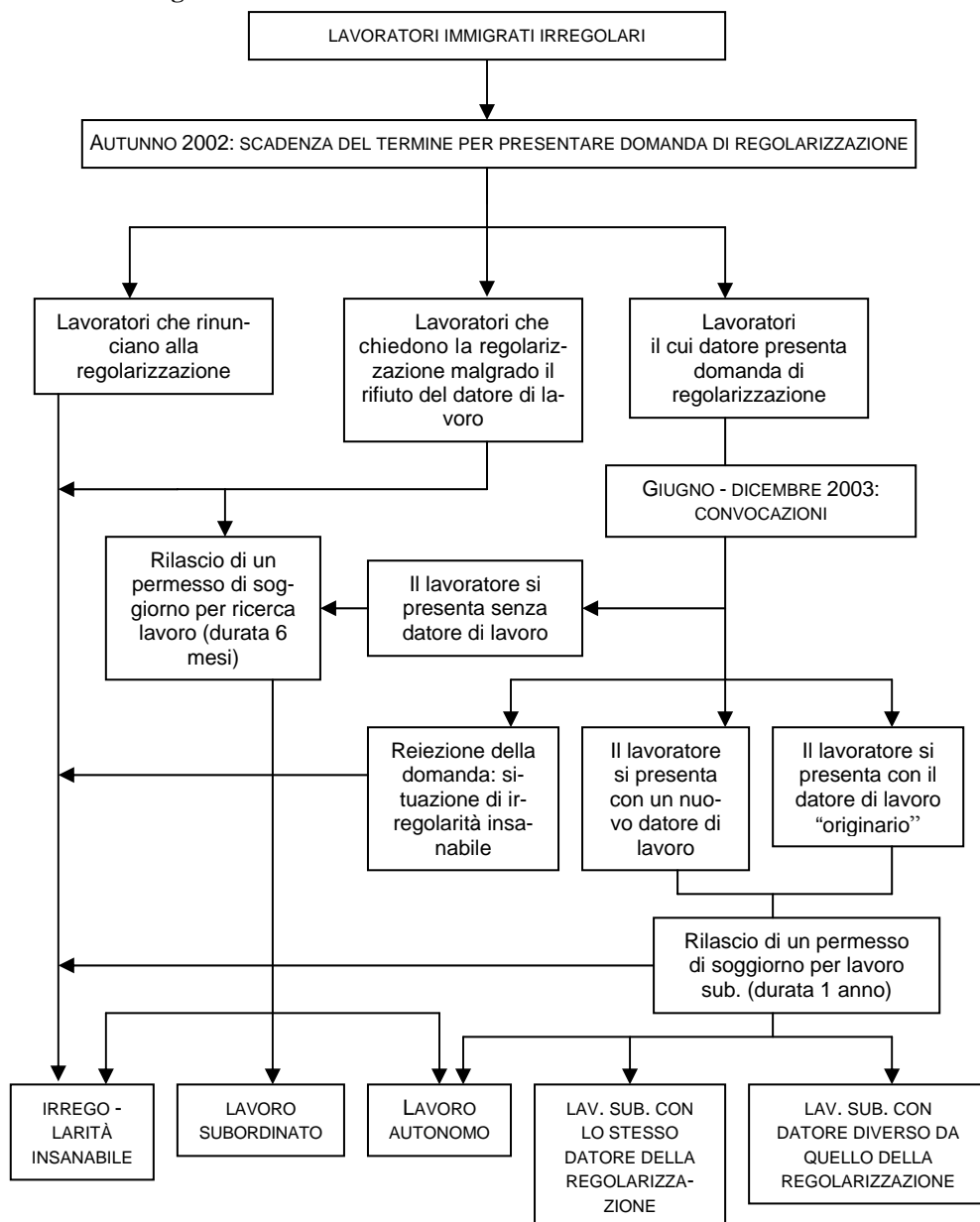
Il punto di partenza di questi percorsi coincide con la scadenza del termine per le domande di regolarizzazione. Da quel momento i lavoratori stranieri immigrati sprovvisti di permesso di soggiorno si ripartiscono seguendo tre direzioni emblematiche: il primo percorso è quello della estraneità al processo di regolarizzazione (a sinistra nello schema); il secondo percorso (al centro) è quello caratterizzato dalle situazioni in cui il lavoratore intende aderire mentre il datore di lavoro rifiuta; il terzo percorso (a destra) è quello specificamente previsto dalle disposizioni di regolarizzazione: in esso si trovano i lavoratori il cui datore di lavoro presenta domanda di regolarizzazione.

Se si assume quale ipotesi di lavoro centrale lo schema 1, va osservato che sono numerose le biforcazioni e le congiunzioni successive. Ad esempio gli immigrati collocatisi sul “terzo percorso” – ossia quello di vera e propria regolarizzazione – vengono successivamente a differenziarsi.

Alcuni di essi ritornano in posizione pienamente irregolare per effetto della reiezione della domanda; altri non hanno più un datore di lavoro disponibile a presentarsi al momento della convocazione e, pertanto, ricevono un permesso di soggiorno per ricerca di lavoro. In tal modo essi vengono accomunati con coloro che avevano scelto di aderire alla regolarizzazione pur in presenza di opposizione da parte del datore di lavoro.

Altri, invece, si presentano alla convocazione con un datore di lavoro diverso da quello che aveva presentato a suo tempo la domanda (c.d. subentro); altri, infine, seguendo il percorso specificamente previsto dalle disposizioni di regolarizzazione, si presentano alla convocazione assieme al datore di lavoro che aveva a suo tempo inoltrato la domanda.

**Schema 1 - Ipotesi dei percorsi di lavoratori irregolari che hanno inoltrato domanda di regolarizzazione nel 2002**



Quali i percorsi più seguiti? Sulla base degli elementi disponibili prima dell'avvio della ricerca è ipotizzabile che:

- tutti i percorsi indicati nello schema possano essere seguiti da un numero rilevante di lavoratori;
- il percorso da ritenersi più seguito è quello prospettato in via normale dal provvedimento, cioè : a) presentazione della domanda di regolarizzazione come previsto dalla legge; b) convocazione; c) sottoscrizione del contratto di lavoro tra le parti che avevano presentato congiuntamente la domanda.

L'obiettivo di cogliere nei differenti contesti territoriali le più frequenti modalità di attuazione dei processi di regolarizzazione è stato perseguito attraverso le varie sezioni di attività in cui si è articolata la ricerca e che sono dettagliate nei paragrafi successivi.

Una prima sezione, i cui risultati sono contenuti nel secondo volume *Il Mezzogiorno dopo la grande regolarizzazione. Vecchi e nuovi volti della presenza migratoria* curato da Salvatore Strozza e da Eugenio Zucchetti, ha inteso offrire una approfondita analisi secondaria sui dati dell'ultima regolarizzazione. Lo studio, condotto a partire dalle informazioni fornite dalle Unità Territoriali di Governo sulle istanze presentate, utilizzate anche come indicatore attendibile delle procedure portate positivamente a compimento, si è valso di tecniche di analisi univariata e bivariata. Esso ha consentito di cogliere le caratteristiche socio-demografiche, occupazionali ed economiche dei lavoratori immigrati inseritisi regolarmente nel nostro paese, così come il mutamento dei caratteri della presenza straniera nelle diverse realtà territoriali.

Una volta delineato il complesso statistico e quantitativo di sfondo, la seconda sezione della ricerca ha riguardato la realizzazione di una *survey* su un campione di 30mila lavoratori stranieri provenienti da paesi a forte pressione migratoria: 22mila casi nelle trenta province delle regioni Obiettivo 1 e i restanti 8mila casi in dieci province del Centro-nord (Torino, Milano, Bergamo, Brescia, Mantova, Vicenza, Verona, Bologna, Firenze e Roma) opportunamente scelte in modo tale da garantire un universo di indagine statisticamente significativo anche a livello nazionale. In tale contesto si è altresì realizzato un insieme di valutazioni quantitative sulla presenza complessiva nelle aree oggetto d'indagine, con appropriate specificazioni rispetto alla regolarità e alla residenza, secondo le metodologie già messe a punto e adottate nelle attività di ricerca del già citato Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multietnicità della Lombardia. Scopo di questa sezione dell'indagine, i cui elementi sono raccolti nel terzo volume, dal titolo *Il Mezzogiorno dopo la grande regolarizzazione. Immagini e problematiche dell'immigrazione*, curato da Gian Carlo Blangiardo e Patrizia Farina, è di illustrare i percorsi occupazionali

li e professionali dei lavoratori non comunitari, chiarendo le vie di accesso al lavoro, la tipologia contrattuale e i livelli retributivi conseguiti, il settore di impiego e la professione svolta, e nello stesso tempo mostrare i cambiamenti nella condizione lavorativa realizzatisi a seguito dell'eventuale utilizzo delle procedure previste dalla regolarizzazione.

La terza sezione ha per oggetto le risultanze di un piano di interviste semi-strutturate condotte su un campione di 1.400 datori di lavoro (1.000 suddivise tra le province di Caserta, Napoli, Bari, Foggia, Potenza, Reggio Calabria, Cosenza, Palermo, Catania e Cagliari per le aree Obiettivo 1 e 400 tra Torino, Milano, Verona, Bologna e Roma per le province del Centro-nord) che hanno presentato domanda di regolarizzazione di manodopera immigrata. L'obiettivo specifico di questo approfondimento è stato quello di integrare quanto emerso dalle fasi precedentemente descritte, includendo nell'analisi anche il versante dei fabbisogni espressi dal sistema delle imprese e dalle famiglie. Dalla raccolta delle testimonianze dei datori di lavoro – il cui campione è strutturato così da rispettare e rappresentare l'effettiva distribuzione sul territorio italiano delle iniziative imprenditoriali tra comparti produttivi e dimensioni di impresa – si sono ricavate informazioni aggiuntive su alcuni aspetti specifici. Più precisamente, esse hanno reso possibile l'analisi dei percorsi occupazionali degli immigrati, la verifica del rispetto della prassi prevista dalle procedure di regolarizzazione e le eventuali irregolarità praticate, lo studio dei flussi di manodopera straniera in rapporto ai fabbisogni professionali che emergono nei mercati locali e il persistere di fenomeni di disallineamento tra domanda e offerta di lavoro e l'eventuale necessità di favorire l'ingresso di una quota aggiuntiva di manodopera straniera. L'esame di queste tematiche è oggetto del quarto volume *Il Mezzogiorno dopo la grande regolarizzazione. La domanda di lavoro immigrato*, curato da Rita Bichi, Laura Zanfrini ed Eugenio Zucchetti.

La quarta sezione delle attività di ricerca – costituita dall'insieme dei saggi raccolti nella seconda parte del presente volume – considera la complessa questione della regolazione degli ingressi per motivi di lavoro attraverso la rassegna di alcune significative esperienze di governo del fenomeno migratorio nel panorama internazionale (Paesi Bassi, Spagna e Stati Uniti), nelle loro componenti giuridiche e socio-politiche. Lo scopo è quello di evidenziarne gli elementi innovativi, con particolare riferimento all'elaborazione di strategie volte all'integrazione della quota di immigrazione irregolare e clandestina.

La quinta e ultima sezione è dedicata all'analisi dei tre contesti territoriali dell'Obiettivo 1 che hanno intercettato la quota più significativa dei percorsi di regolarizzazione: Campania, Puglia e Sicilia. Per ognuna di queste regioni sono prese in esame le principali caratteristiche della presenza straniera e le

dinamiche migratorie più significative. Il volume che raccoglie queste monografie, dal titolo *Il Mezzogiorno dopo la grande regolarizzazione. Tre approfondimenti regionali: Campania, Puglia e Sicilia*, è il quinto della collana editoriale relativa a questa ricerca ed è a cura di Giacomo Di Gennaro, Fabio Massimo Lo Verde e Giuseppe Moro<sup>4</sup>.

La promozione e la diffusione dei dati ottenuti viene garantita, oltre che con la presente iniziativa editoriale, anche con la messa a disposizione di una banca dati *on line* e di un *cd-rom*. Con essi si intende favorire la piena valorizzazione statistica e informativa delle risultanze prodotte e assicurare, grazie alla possibilità di aggiornamenti periodici, un'attività di monitoraggio continuativa del fenomeno migratorio.

### **1.3 I volti dell'immigrazione**

#### *1.3.1 Le principali caratteristiche dei 700mila regolarizzandi*

La “grande regolarizzazione”, promossa nel 2002, si è chiusa con la presentazione di oltre 700mila domande, delle quali più di 370mila (52%) per lavoro subordinato, 190mila (27,6%) per lavoro domestico e altre 140mila (20,4%) per attività di assistenza. A oltre un anno dall'adozione del testo di legge, le domande accolte erano pari al 90% di quelle presentate e pertanto il numero effettivo di soggetti regolarizzati alla fine del 2003 era quantificabile in circa 635mila unità (Barbagli, Colombo, Sciortino, 2004). Nel complesso, dunque, l'insieme dei beneficiari dell'ultimo provvedimento di regolarizzazione è di poco inferiore al totale degli stranieri regolarizzati attraverso tutti i precedenti interventi di emersione dalla illegalità (Carfagna, 2002). Soprattutto costituisce una quota considerevole rispetto alla presenza straniera ufficialmente registrata, giacché per ogni 100 stranieri provenienti dai paesi a forte pressione migratoria e già regolarmente inseriti nella realtà sociale ed economica italiana, se ne sono aggiunti 52 che hanno goduto del programma di “normalizzazione” (Zucchetti, 2004).

L'analisi dei dati contenuti nelle domande di regolarizzazione si rivela, anche alla luce della quantità delle informazioni da esse ricavabili, un prezioso strumento euristico, utile al fine di comprendere tanto il mutamento dei caratteri della popolazione immigrata residente sul territorio nazionale, quanto le specificità della domanda e dell'offerta di lavoro nei differenti mercati locali.

---

<sup>4</sup> D'ora in avanti il riferimento ai cinque volumi della collana sarà semplicemente in base al numero di pubblicazione.

Sulla scorta di quanto già emerso nel precedente lavoro di analisi condotto dalla Fondazione Ismu per conto del Ministero del Lavoro (*ibidem*), la ricerca che qui presentiamo ha previsto, nella prima fase, di analizzare i più recenti flussi migratori a partire dai dati delle oltre 700mila domande di regolarizzazione presentate (secondo volume). Innanzitutto attraverso l'intreccio di alcune fondamentali caratteristiche quali la cittadinanza e il genere degli immigrati che hanno fatto istanza di regolarizzazione, a cui sono state poi associate altre variabili quali la professione, il reddito percepito, l'orario di lavoro e il contesto territoriale di insediamento. Quello che emerge è uno scenario complesso, con interessanti elementi di novità che consentono anche di problematizzare alcune teorie formulate sui movimenti migratori.

Il primo elemento degno di nota riguarda il mutamento della composizione per nazionalità della popolazione straniera. Mentre in passato, non solo nel caso italiano, le dinamiche migratorie si sviluppavano quasi esclusivamente secondo la direttrice Sud-Nord, l'ultima regolarizzazione ha mostrato invece l'affermarsi di flussi che trovano origine a Est. La graduatoria delle domande di regolarizzazione per nazionalità mostra invero una netta prevalenza di soggetti provenienti da paesi posti ai confini orientali dell'Unione Europea (Romania, Ucraina, Albania, Moldavia), i quali hanno raddoppiato la propria consistenza numerica e accresciuto considerevolmente la rispettiva quota sul totale delle presenze, tanto da operare un sostanziale rimescolamento del quadro complessivo delle cittadinanze insediate in Italia. Se è pertanto possibile sostenere il carattere prevalentemente europeo della "grande regolarizzazione" (*ibidem*), è opportuno comunque rimarcare che, accanto alle tradizionali aree di provenienza, come i paesi del Nord Africa, l'immigrazione più recente si origina in modo consistente anche nei paesi dell'America del Sud, l'Ecuador in primo luogo, e del sub-continente indiano.

Il secondo tratto portato alla luce dalla "grande regolarizzazione" è individuabile nel peso rilevante assunto dalla componente femminile. La percentuale di donne immigrate è stata sempre considerata come indicatore della stabilizzazione della presenza straniera sul territorio, in quanto si riteneva che i progetti migratori femminili fossero sostanzialmente subordinati alle scelte operate dagli uomini. In base a tale ipotesi interpretativa (Bohning, 1984), l'idealtipo del migrante era un giovane uomo celibe, raggiunto dalla compagna solo in tempi successivi. L'ampia quota di donne, rilevata tra i soggetti in via di regolarizzazione (46% del totale), dimostra piuttosto che l'emigrazione femminile non è motivata solo dai ricongiungimenti familiari, ma si lega anche e sempre più a progetti individuali di natura lavorativa.

In questo senso muta la connotazione tipicamente maschile del ruolo del *new comer* investito di oneri quali l'esplorazione del contesto sociale e del

mercato del lavoro del paese di arrivo, nonché del raggiungimento di un reddito per la famiglia ancora residente nel paese di origine.

Il processo di femminilizzazione dei flussi migratori è, nel caso in esame, particolarmente evidente per le nazionalità dell'Est Europa (Polonia, Moldavia, Ucraina) e dell'America Latina (Ecuador), le quali hanno trovato, grazie alle carenze del nostro sistema di *welfare*, ampie opportunità di stabilizzazione e spazi di protagonismo nel lavoro domestico e di cura, tanto da proporsi di garantire, attraverso le frequenti rimesse, la stabilità del proprio nucleo familiare elettivo o di origine.

La terza variabile demografica di interesse è l'età media, che si presenta nel complesso alquanto elevata (32 anni), specie nel confronto con le precedenti ondate migratorie. La disaggregazione del dato per nazionalità e per genere mostra a ogni modo come vi siano sostanziali differenze a seconda delle collettività considerate. Mentre i migranti dell'Europa orientale, un insieme a netta prevalenza femminile, si caratterizzano per una età più matura e prossima ai 40 anni, gli indiani e i nordafricani sono invece decisamente più giovani, con un'età media inferiore ai 30 anni. Sulla base di queste considerazioni, è possibile pertanto individuare due distinti gruppi, ciascuno con le proprie peculiarità (Conti, Strozza, 2005): da un lato vi è l'insieme indo-afromediterraneo, composto da uomini giovani e, dall'altro, quello est-europeo, al quale appartengono per lo più donne di età adulta. In posizione intermedia sono invece collocabili altre nazionalità, che non presentano una caratterizzazione così marcata; tra di esse figurano i rumeni, i sudamericani (ecuadoriani e peruviani) e gli asiatici (filippini e cinesi).

Oltre a differenziarsi sulla base delle variabili socio-demografiche, i diversi gruppi nazionali mostrano specifici percorsi di inserimento e di stabilizzazione occupazionale e professionale. A ulteriore conferma dei fenomeni di etnicizzazione e di segregazione per genere, tematiche da tempo approfondite in letteratura (Ambrosini, 2001; Zanfrini, 2001), il lavoro svolto alle dipendenze di impresa – una tipologia di impiego che, come ricordato in precedenza, riguarda la metà delle domande di regolarizzazione presentate – interessa quasi esclusivamente le compagini, a elevata composizione maschile, originarie del Nord Africa, della regione balcanica e di varie zone dell'Asia. Per contro il lavoro domestico e di assistenza familiare assorbono in prevalenza manodopera femminile proveniente in particolare dai paesi est-europei (Ucraina, Moldavia, Polonia) e dall'America Latina, anche se, all'interno delle stesse collettività, non è trascurabile l'insieme degli uomini impegnati nelle medesime attività, soprattutto nella collaborazione domestica.

Le mansioni professionali prevalenti tra i beneficiari della recente regolarizzazione sono quelle operaie – in primo luogo quelle svolte nel comparto

edile (15,9%), nell'agricoltura (4,5%), nell'industria metalmeccanica (3,5%) – a cui seguono (in ciò si scorge l'originario obiettivo della riforma alla normativa in materia di immigrazione e di lavoro), quelle di collaborazione domestica (26,9%) e di assistenza domiciliare (20%); meno consistente è infine la quota delle tradizionali figure professionali del comparto terziario.

Alla luce delle informazioni ottenute dalle domande di regolarizzazione, il rapporto di impiego dipendente garantisce condizioni migliori rispetto a quelle del lavoro domestico e di assistenza (Bernasconi, Zucchetti, 2005), come peraltro si verifica anche con riferimento ai lavoratori italiani. Per quanto attiene all'orario di lavoro su base settimanale, la media è quella propria di una occupazione a tempo pieno, variabile tra le 36 e le 40 ore, con marcate differenze di genere e orari di lavoro più prolungati per la componente maschile. Sensibilmente differente è invece la situazione sia nel lavoro domestico, segnato nella prevalenza dei casi (71,3%) da modalità di impiego a tempo parziale e orari più contenuti per l'aggregato maschile, sia nel lavoro di assistenza, che prevede a ogni modo una media di ore lavorate leggermente più elevata, soprattutto per le donne. Anche in ragione del diverso impegno lavorativo su base oraria, le retribuzioni mensili più consistenti vengono corrisposte nel lavoro subordinato, ove si registrano in genere livelli salariali inferiori ai mille euro (865 euro il valore medio e 925 euro il valore mediano), che salgono però oltre tale soglia per quasi un lavoratore su tre, ma solo per nove lavoratrici su cento. Viceversa, i livelli retributivi si mantengono su valori molto più modesti nell'assistenza (502 euro il valore medio e 450 euro la mediana) e ancora di più nel lavoro domestico (472 euro di valore medio e 450 euro il valore mediano).

Rispetto al quadro sinora individuato, l'aggiunta della variabile territoriale permette di cogliere i tratti più significativi dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro, così come si realizza nelle differenti realtà sociali ed economiche del nostro paese e in particolare nelle regioni Obiettivo 1.

Alcune tipicità emergono innanzitutto dall'esame delle nazionalità e delle aree di provenienza, attraverso la quale è possibile cogliere il prevalente insediamento delle collettività originarie della penisola balcanica nelle regioni del Centro-nord e di quelle asiatiche e nordafricane nelle aree centrali e meridionali del nostro paese. A causa di tale composizione per cittadinanza, l'insieme degli immigrati interessati dalle procedure di regolarizzazione assume una maggiore connotazione al femminile nel Mezzogiorno (la componente di donne è pari al 48% rispetto al 46% del dato nazionale) e si contraddistingue per un'età più elevata rispetto alla media annotata su scala nazionale (33,5 anni contro 32,4) (Zucchetti, 2004).

Per quanto attiene alla consistenza quantitativa dei flussi migratori interessati dalla regolarizzazione, colpisce la dispersione sul territorio delle procedure aperte. Nel dettaglio, le istanze presentate si distribuiscono per 1/5 nelle aree meridionali e insulari del paese, per 1/3 nel Centro e per la metà nella ripartizione settentrionale. A livello di singole regioni si segnala il primato della Lombardia, che da sola assomma circa un quarto del totale delle domande presentate nell'intero paese.

Una tale distribuzione sul territorio nazionale delle procedure di regolarizzazione significa, in altri termini, che l'economia informale e il lavoro nero, unica possibilità di impiego per le forze di lavoro irregolarmente presenti sul territorio, assumono un peso consistente in tutto il territorio italiano e non solo nel Mezzogiorno.

In questa cornice, la peculiarità delle regioni Obiettivo 1 (Campania e Calabria in modo particolare) è quella di registrare un tasso di regolarizzazione generalmente più elevato rispetto alla media nazionale. Ciò significa che nel Meridione il quadro ufficiale dell'immigrazione è mutato in modo più consistente, per effetto soprattutto dell'incremento di alcune specifiche collettività quali quelle di algerini, indiani, bangladesi, ucraini, russi, bulgari, pakistani, burkinabé.

Un ulteriore elemento di tipicità delle regioni Obiettivo 1 è costituito dalla tipologia contrattuale prevalente tra i lavoratori immigrati beneficiari delle misure di regolarizzazione. A differenza del modello specifico delle ripartizioni del Nord-ovest e del Nord-est, che si contraddistingue per la primaria capacità di assorbimento di manodopera immigrata da parte dell'impresa diffusa, nel Mezzogiorno il lavoro alle dipendenze genera minori volumi occupazionali, a motivo dei caratteri dell'economia e dei mercati locali del lavoro. Nel contesto meridionale, infatti, il livello contenuto della domanda di lavoro sia nel comparto delle costruzioni sia nell'industria manifatturiera trova solo parziale compensazione nel lavoro agricolo. Quest'ultimo peraltro continua a manifestare una forte vivacità tanto da giungere ad assorbire il 14,8% delle istanze di regolarizzazione su scala locale, ovvero la metà delle domande presentate nel comparto agricolo nell'intero territorio nazionale. Nel Mezzogiorno la quota più consistente di regolarizzazioni riguarda i rapporti di impiego nelle attività di servizio alle famiglie (20,8% nel lavoro di cura e 34% nel lavoro domestico) che, svolte in precedenza quasi esclusivamente nelle aree metropolitane, si diffondono ora "a macchia di leopardo" sul territorio. Con riferimento specifico alle regioni Obiettivo 1 appare evidente la maggiore rilevanza del lavoro domestico rispetto alle attività di cura alla persona.

Quanto sinora esposto, in merito alla caratterizzazione locale della "grande regolarizzazione", offre importanti riferimenti empirici per problematizzare il

complesso delle teorie formulate sulle tipologie di inserimento degli immigrati nei differenti ambienti economici e sociali.

In merito al fabbisogno di lavoro immigrato, in letteratura sono stati individuati i seguenti modelli territoriali (Ambrosini, 1999; Reyneri, 2002):

- il modello industriale, proprio dell'esperienza del Nord-Est e delle regioni centrali, contraddistinto dalla domanda di lavoro nell'industria, ma con importanti quote di lavoro agricolo, per lo più stagionale nelle province nord-orientali, e di lavoro domestico nelle città del Centro Italia;
- il modello metropolitano, tipico delle grandi aree metropolitane di Roma e di Milano, ma anche di altre città del Centro-nord, in cui prevale la domanda per il lavoro di cura e assistenza ai nuclei familiari e l'insieme delle attività di servizio nel terziario;
- il modello meridionale, contraddistinto nelle città dal fabbisogno espresso dalle famiglie e nelle zone rurali dalla domanda di lavoro nel comparto primario (agricoltura, allevamento e pesca).

L'approfondimento sugli esiti della regolarizzazione relativi alle 700mila pratiche esaminate sembra mettere in discussione la validità analitica e la peculiarità di una tale proposta teorica. Infatti, se da un lato, il modello industriale e quello meridionale trovano una sostanziale conferma nella lettura delle domande di regolarizzazione presentate, dall'altro lato, viene meno la specificità del modello metropolitano, così come appaiono più sfumate le differenze tra le tipologie di inserimento individuate. In particolare, l'idea che il fabbisogno espresso dalle famiglie per il lavoro di cura e di assistenza domestica sia localizzato esclusivamente nelle grandi urbanizzazioni si scontra invece con la sua accresciuta diffusione sul territorio, in specie nelle aree periferiche di minore dimensione (Ambrosini, 2005b). Per di più, a ciò si aggiunge il fatto che la regolarizzazione ha interessato, unitamente al sistema delle famiglie, soprattutto le imprese industriali e agricole, mentre è rimasto sostanzialmente inespresso il fabbisogno di manodopera immigrata da parte del terziario dequalificato, che nella teoria si ipotizzava preponderante nei contesti a elevata urbanizzazione (Zucchetti, 2004a).

Sulla scorta di questi rilievi, uno dei risultati più interessanti del progetto di monitoraggio degli esiti della regolarizzazione è stato quello di evidenziare il delinearsi di una specifica geografia della presenza migratoria in Italia indubbiamente più articolata di quella ipotizzata dai tre modelli di inserimento metropolitano, industriale, meridionale e che va oltre la semplice dicotomia tra Sud e Nord del paese. Dall'analisi delle caratteristiche socio-demografiche ed economiche dei lavoratori immigrati, che hanno avuto accesso alle procedure di regolarizzazione, sono infatti affiorate differenze territoriali (provin-

ciali) di notevole portata, che non possono essere ricondotte entro schematismi troppo semplicistici, ma necessitano invece di una sistematizzazione più articolata. Pertanto, sulla base dei riscontri empirici raccolti in questa fase della nostra ricerca, è stato elaborato uno schema analitico e descrittivo che ha portato alla suddivisione delle province italiane in dieci raggruppamenti, tra loro omogenei, e che ha ulteriormente arricchito il quadro di comprensione sinora ricostruito, consentendo di cogliere meglio la complessità e la diversificazione su scala locale della domanda e dell'offerta di lavoro immigrato.

Più precisamente, con specifico riferimento alle regioni Obiettivo 1 – nelle quali sono state presentate circa 120mila domande di regolarizzazione, pari al 17,1% del totale nazionale (oltre 68mila nella sola regione Campania) – si è riusciti a elaborare la seguente tipologia territoriale (cfr. secondo volume della collana):

- *il modello campano*, costituito dalle province di Avellino, Benevento e Napoli, che si caratterizza per gli elevati tassi di regolarizzazione e in cui spiccano le collettività dell'Est-Europa (Ucraina e Polonia), a maggioranza femminile ed età matura (37,8 anni), impiegate nelle attività di servizio alle famiglie (35,7% nella collaborazione domestica e 28,1% nel lavoro di cura). Altro elemento di rilievo è il peso della comunità cinese, altrimenti residuale nelle regioni del Mezzogiorno, in prevalenza occupata nelle attività manifatturiere;
- *il modello meridionale di tipo continentale*, costituito prevalentemente dai territori della Puglia, della Basilicata e della Calabria, dove maggioritaria è la componente di uomini giovani (29 anni di età media), albanesi e nordafricani occupati nel settore agricolo (delle domande); rilevante è a ogni modo anche la quota di donne mature impiegate nel lavoro domestico;
- *il modello insulare*, che si distingue per tassi di regolarizzazione più contenuti e per il prevalere delle attività di collaborazione domestica (44%).

### 1.3.2 Immigrati tra regolarizzazione e irregolarità

L'indagine campionaria, condotta su 30mila stranieri presenti sul territorio italiano nell'estate 2005 e per la quale rimandiamo ancora al terzo volume di questa collana editoriale, ha utilizzato metodologie già adottate nell'esperienza di ricerca dell'Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multietnicità della Lombardia. A tre anni dalla emanazione della legge Bossi-Fini, si è quindi riusciti a ottenere una visione d'insieme della presenza stra-

niera nella società così come nei mercati del lavoro italiani<sup>5</sup>. Si è inoltre giunti a quantificare l'universo degli irregolari, tuttora consistente nonostante gli sforzi compiuti a livello istituzionale.

L'obiettivo dell'indagine è stato anche di verificare se gli immigrati regolarizzati nel 2002 e ancora in Italia nel 2005 mostrano caratteristiche diverse dagli altri contingenti di immigrati presenti nel paese al momento della rilevazione o, se, invece, è il territorio, cioè il contesto economico e sociale, a rappresentare la variabile discriminante. Da questo punto di vista, i tre più importanti insiemi di immigrati colti con l'indagine, ovvero i regolarizzati, i clandestini e gli altri immigrati regolari che non hanno usufruito della regolarizzazione del 2002<sup>6</sup>, si caratterizzano in modo diverso, ma ciò sembra innanzitutto dipendere dalla regolarità della presenza e dall'anzianità di permanenza nel nostro paese.

In base ai dati emersi dalla nostra indagine, i regolarizzati costituiscono circa il 28% degli immigrati presenti sul territorio italiano.

A conferma di quanto emerso dall'analisi delle 700mila domande di regolarizzazione, l'indagine empirica evidenzia sia il notevole contributo dato alla regolarizzazione dai collettivi di più recente insediamento (latinoamericani ed est europei) sia, con riferimento a questi stessi raggruppamenti geografici, le maggiori proporzioni di donne regolarizzate rispetto agli uomini. Quest'ultimo aspetto si presenta peraltro quale esito atteso di una procedura di regolarizzazione finalizzata a privilegiare proprio la posizione giuridica di molte donne dedite alla cura della casa e degli anziani. Gli immigrati provenienti da Asia e Africa sono risultati complessivamente meno coinvolti, e ciò è valso soprattutto per le donne africane, maggiormente regolari all'ingresso dato il loro arrivo motivato più frequentemente da ricongiungimento familiare.

Un ulteriore elemento di differenziazione tra il gruppo dei regolarizzati e quello degli altri immigrati regolari è costituito dall'anzianità di permanenza la quale, aumentando, agisce riducendo l'illegalità e di conseguenza le istanze di regolarizzazione.

L'indagine ha evidenziato come un certo numero di regolarizzati abbia dovuto sostenere in qualche misura i costi della regolarizzazione. La graduatoria delle province maggiormente coinvolte in tali pratiche vede al primo posto Catanzaro, ma ben 8 tra le prime 14 province della graduatoria appartengono all'area del Centro-nord. Questo dato è spiegabile probabilmente con le mag-

---

<sup>5</sup> Di cui si è in parte già dato conto in precedenza, cfr. § 1.3.

<sup>6</sup> Quest'ultimo insieme include solo i presenti regolarmente che non si sono avvalsi della sanatoria. Sono perciò esclusi dall'analisi di questo paragrafo gli irregolarmente presenti.

giori reticenze a rispondere da parte degli intervistati nelle province meridionali, così come per le effettive minori richieste in tale direzione da parte di datori di lavoro del Mezzogiorno, che già offrono redditi più contenuti rispetto ai datori di lavoro del Centro-nord.

Un effetto indotto dalla regolarizzazione del 2002 è stato quello di far emergere una quota ragguardevole di lavoro sommerso, con ciò portando vantaggio al sistema economico e sociale nel suo complesso, grazie alla maggiore imposizione fiscale e contributiva resa in questo modo possibile.

Indipendentemente dalla condizione giuridica degli stranieri, tuttavia, preme considerare il fatto che nel nostro paese le regioni centro-settentrionali partecipano nella misura dell'80% al reddito complessivamente prodotto. Considerando poi per ciascuna macroarea l'apporto dei regolarizzati, è possibile notare che nelle regioni del Centro-nord ben 1/3 del reddito è ascrivibile a questi ultimi, mentre tale proporzione si riduce a 1/8 nelle regioni di Mezzogiorno. In tale area, oltre la metà del reddito prodotto dai regolarizzati deriva dalla componente est-europea; questa proporzione si riduce significativamente nelle regioni centro settentrionali a favore soprattutto dei latinoamericani.

Come affermato, gli stranieri che si sono avvalsi della regolarizzazione del 2002 e che sono ancora presenti sul territorio nazionale hanno mantenuto in larga maggioranza (più del 98% dei casi) lo *status* di regolari. Tale condizione si è potuta consolidare in quanto nell'88,5% dei casi l'immigrato beneficiario del permesso di soggiorno annuale per lavoro subordinato ha rinnovato la permanenza con il datore di lavoro originario o con un altro datore di lavoro (cfr. Schema 2 a pag. 55).

La capacità di mantenere lo *status* giuridico di regolare non diverge sostanzialmente rispetto al genere, mentre differenze significative si riscontrano a livello di cittadinanza, con gli stranieri provenienti dal continente africano e dall'Est Europa che sembrano essere stati meno in grado di mantenere il posto di lavoro. Questi ultimi, in particolare, hanno fatto maggiore ricorso a mezzi fittizi di rinnovo (rinnovo con datore di lavoro falso).

Accanto alla conservazione della regolarità giuridica e forse proprio in relazione a essa, si registra che quasi l'80% svolge un lavoro regolare a distanza di circa tre anni.

Nel complesso, l'insieme degli esclusi dalla regolarizzazione è pari solo al 6% dell'intero universo indagato. L'età media di chi non ha mai avuto permesso di soggiorno, ovvero soggetti più di genere maschile che di genere femminile, è di poco inferiore a quella dei regolarizzati. La provenienza mostra che gli asiatici sono meno frequentemente clandestini, mentre gli africani centro meridionali sono relativamente meno regolarizzati.

In conclusione, occorre peraltro constatare come la risoluzione del rapporto di lavoro continui a rappresentare un fattore di rischio: lo indicano i dati proposti sulla situazione alla prima scadenza del permesso di soggiorno, ma anche la situazione di chi ha ottenuto una proroga del permesso (fino a un massimo di 6 mesi) in quanto disoccupato.

Ciò induce a ritenere in qualche modo necessaria, anche per i prossimi anni, la prosecuzione del monitoraggio dei percorsi dei beneficiari della regolarizzazione del 2002, così da verificare la fondatezza delle ipotesi interpretative emerse e condurre, nel caso, gli opportuni interventi di “manutenzione legislativa”.

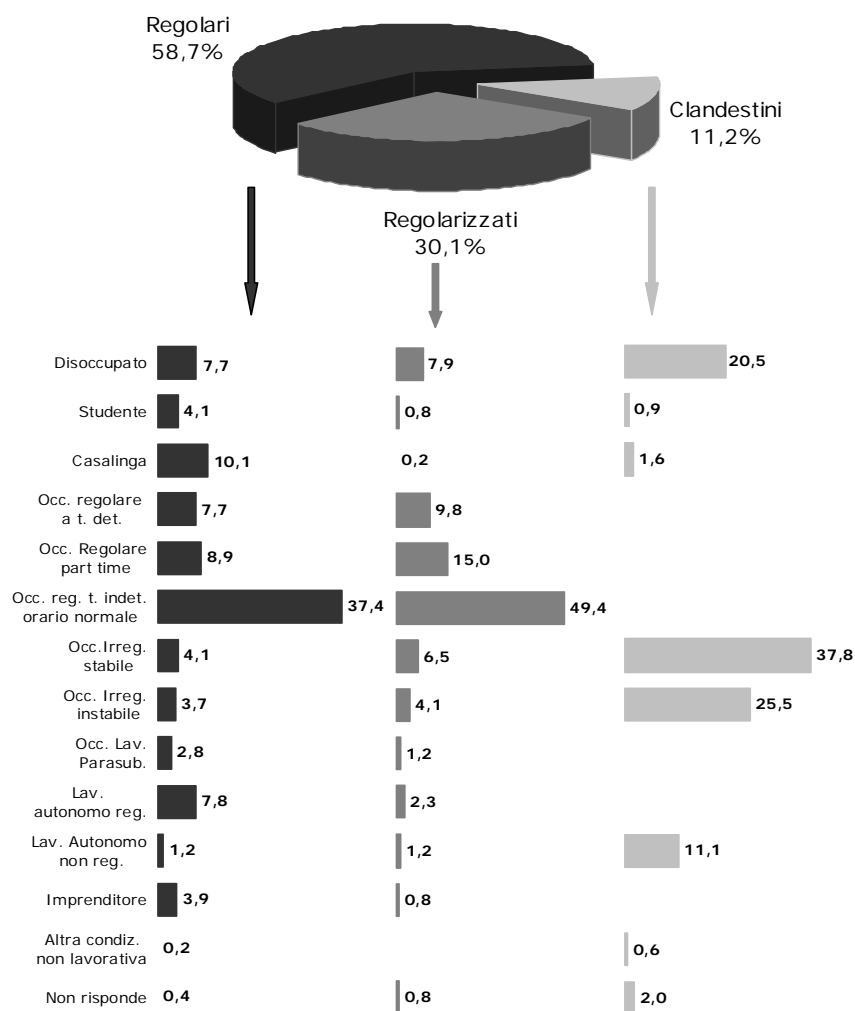
### *1.3.3 Condizione lavorativa, reddito e mobilità: un mosaico di combinazioni*

L'analisi della condizione lavorativa dei tre insiemi che abbiamo identificato (regolari prima del 2002, regolarizzati nel 2002 e clandestini) risente evidentemente della caratteristica essenziale della procedura promossa tre anni fa, ossia l'emersione di posizioni lavorative non in regola. Non è infatti casuale che a livello nazionale la quota di coloro che appartengono alle non forze di lavoro (studenti e casalinghe) risulti al 1° luglio 2005 residuale tra i regolarizzati del 2002 (circa l'1%), a differenza di quanto avviene per il contingente dei già regolari, dove tale indice supera la quota del 14%. Inoltre, tra i regolarizzati risulta più ampia, nell'ordine dei 10 punti percentuali, anche l'area del lavoro regolare di tipo subordinato, che giunge a coinvolgere quasi 2/3 del totale (64,2%), ovvero, nella fattispecie del lavoro a tempo pieno e indeterminato, pressoché la metà dei soggetti (49,4%). Si evidenzia peraltro anche un vantaggio, rispetto ai già regolari, per quanto concerne l'insieme delle occupazioni irregolari (11,8% contro 9,0%).

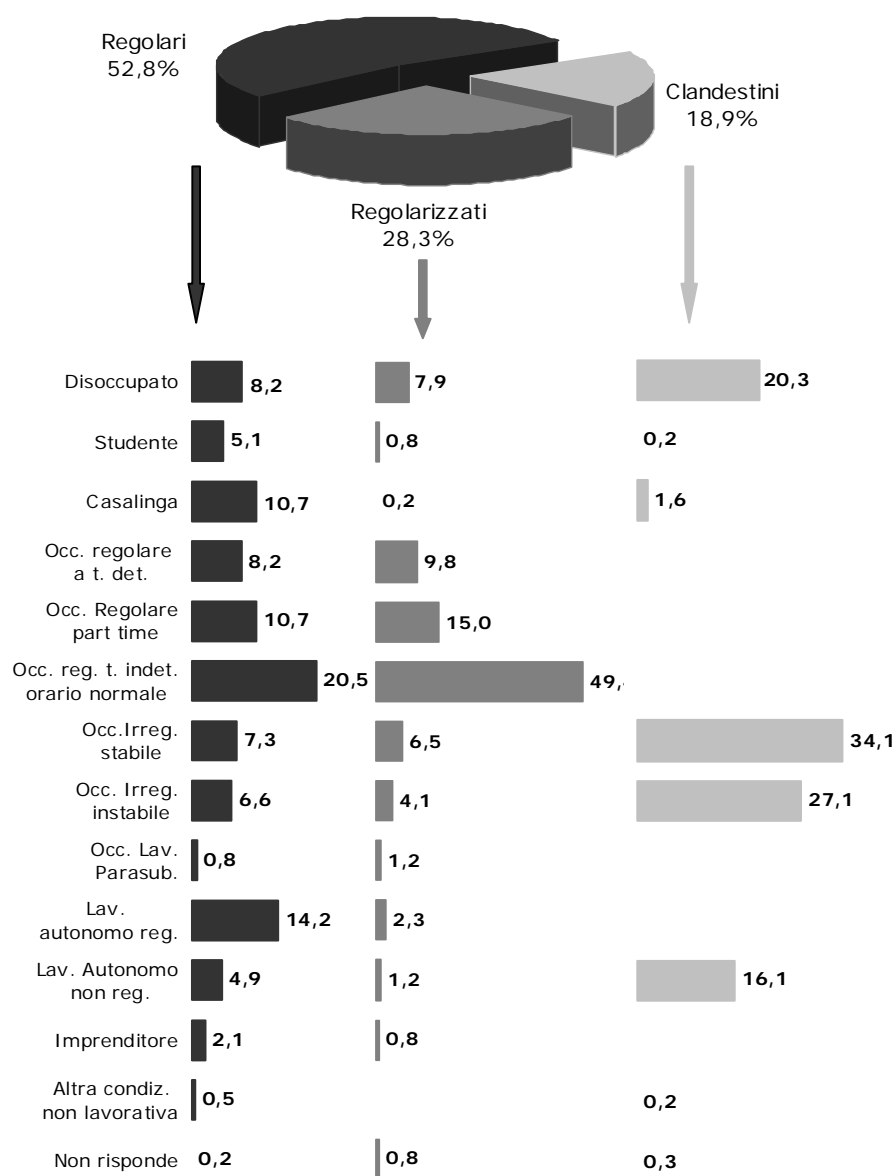
Una leggera prevalenza a favore di quest'ultimo gruppo si riscontra al contrario confrontando la condizione di disoccupato, 7,7% contro 7,9%, laddove per quanto riguarda gli irregolari non sanati (clandestini) tale proporzione raggiunge il 20,5%. Le aree del lavoro parasubordinato, dell'autonomo regolare e della condizione di imprenditore sono almeno più che doppie tra i già regolari (Fig. 1).

Nel Mezzogiorno, la condizione lavorativa degli stranieri regolarizzati presenta situazioni più frequenti di stabilità professionale, con quasi l'85% di occupati regolari e un'incidenza della disoccupazione che non raggiunge il 4%, senza dubbio un effetto positivo da ricondurre direttamente alla procedura di regolarizzazione.

**Fig. 1 - Condizione degli stranieri presenti in Italia al 1° luglio 2005: già regolari prima del 2002, regolarizzati nel 2002 e clandestini**



**Fig. 2 - Condizione degli stranieri presenti nel Mezzogiorno al 1° luglio 2005: già regolari prima del 2002, regolarizzati nel 2002 e clandestini**



Tra gli immigrati presenti legalmente prima del 2002, gli occupati in modo regolare e dipendente sono il 39,4% del totale del sub-campione, una proporzione pressoché dimezzata rispetto a quella del gruppo dei regolarizzati. Per quanto riguarda i primi, risulta essere molto ampia sia l'area del lavoro autonomo regolare (14,2%), sia quella delle categorie non appartenenti alle forze di lavoro, come gli studenti (5,1%) e le casalinghe (10,7%). Rispetto al gruppo dei regolarizzati l'incidenza dei disoccupati è maggiore: essa, infatti, risulta pari all'8,2% e si eleva fino quasi alla soglia del 10% se si considera la sola popolazione attiva. Al contrario di quanto avviene considerando le medie nazionali, tra i regolari senza sanatoria del Mezzogiorno è decisamente più ampia l'area assorbita delle occupazioni irregolari, sia a livello dipendente, sia a livello autonomo (18,8% contro 11,3% dei regolarizzati).

Infine, gli irregolari, che a suo tempo non hanno usufruito della sanatoria, si trovano oggi in condizione di disoccupazione in oltre il 20% dei casi (un dato in linea con i valori nazionali). Tuttavia, più di 1/3 degli irregolari non sanati, pur lavorando in nero, dichiara una condizione di occupazione relativamente stabile e oltre il 16% si definisce autonomo irregolare, impegnato specialmente in attività di piccolo commercio ambulante (Fig. 2).

Età, titolo di studio e provenienza rappresentano, insieme al genere, le principali caratteristiche soggettive che possono influire nel determinare i percorsi di inserimento nei mercati del lavoro locali.

Nell'insieme dei dati qui considerati, si evidenzia un calo della quota dei disoccupati al crescere della fascia d'età, così come un legame positivo tra quota di lavoratori autonomi/imprenditori e progressione dell'età. Si verifica, in questo senso, una mobilità sociale ascendente che si esplica nel passaggio dal lavoro dipendente a quello autonomo.

Anche dal lato dell'istruzione si osserva che al crescere del suo livello si riduce la quota dei disoccupati e dei lavoratori in nero. Ma tra i regolarizzati la quota dei disoccupati cresce con il livello del titolo di studio.

Spostando l'attenzione sulla provenienza per macroaree, la disoccupazione è una condizione che interessa circa l'11% degli immigrati provenienti dal Nord Africa, il 14% di quelli dell'Africa centro-meridionale, l'11% di quelli dell'America Latina. Il lavoro irregolare è al contrario più frequente tra gli immigrati dell'Est Europa.

Dall'indagine risulta che il lavoro irregolare alle dipendenze svolto in forma stabile è più frequente nei settori edile, alberghiero, della ristorazione e dei servizi alla famiglia. Lo stesso si può dire, con l'eccezione dell'assistenza familiare, anche per quanto riguarda il lavoro dipendente irregolare e instabile, mentre il lavoro autonomo irregolare è quasi esclusivamente costituito da attività commerciali.

L'indagine condotta conferma quanto già emerso da ricerche realizzate in Italia, cioè che il motivo del permesso di soggiorno spesso non trova corrispondenza nella condizione professionale dell'immigrato.

C'è infatti ragione di ritenere che i regolarizzati con permesso di soggiorno per lavoro dipendente abbiano maggiore probabilità di diventare irregolari, poiché il 15% circa di essi risulta disoccupato oppure svolge un'occupazione in nero (con un rischio che si mostra più elevato al Mezzogiorno che al Centro-nord); tale proporzione scende all'11% tra gli immigrati regolari che non sono stati interessati dall'ultima procedura di regolarizzazione.

In totale, in Italia, l'occupazione dei 2/3 degli immigrati si concentra in sei tipi di condizione professionale: operaio nell'industria (11%), nel terziario (8%) e nell'edilizia (12%); titolare di attività commerciale (7%); addetto alla ristorazione/alberghi (11%); domestico a ore (9%) e assistente familiare (7%).

Industria, edilizia e, al Sud, agricoltura e lavoro autonomo nel commercio rappresentano gli sbocchi occupazionali della manodopera immigrata maschile; ristorazione/alberghi e lavoro presso le famiglie sono i comparti di maggiore occupazione femminile.

Nelle regioni del Mezzogiorno i regolarizzati hanno trovato più occasione di impiego, rispetto ai regolari senza sanatoria, nell'edilizia (10% contro 6%), nell'agricoltura (15% contro 11%), nel lavoro domestico fisso (11% contro 7%) e in quello di assistenza presso le famiglie (15% contro 7%). L'edilizia, peraltro, assorbe più del 10% degli occupati in Campania e Puglia, mentre l'agricoltura risulta essere un settore di assorbimento della manodopera per quasi 1/3 del totale in Basilicata e, con quote comprese tra il 14% e il 19% in Puglia, Calabria, Sicilia e Sardegna.

Una mappa delle professioni per provenienza restituisce un'immagine che vede come operai dell'industria o commercianti gli africani e gli asiatici; nordafricani, asiatici e sudamericani come impiegati nel settore alberghiero e della ristorazione; est-europei e nordafricani come operai edili; est-europei e sudamericani come domestici e assistenti familiari.

I marocchini rappresentano la prima nazionalità nel caso degli operai dell'industria e del terziario. Gli albanesi ottengono il primato nell'edilizia, gli indiani nell'agricoltura e i tunisini nella pesca. Allo stesso modo, i commercianti sono prevalentemente marocchini, senegalesi e cinesi, mentre la prima cittadinanza tra i domestici è quella dei filippini, seguiti da rumeni, i quali a loro volta figurano al primo posto tra gli assistenti familiari. Le professioni a maggiore qualificazione (assistenti socio-assistenziali, medici e paramedici, altre professioni intellettuali) sono svolte soprattutto da albanesi.

È possibile inoltre individuare alcuni precisi profili etnici (la cosiddetta etnicizzazione del lavoro) con riferimento alle dieci principali cittadinanze presenti sia in Italia sia nel Mezzogiorno al 1° luglio 2005 e alle professioni rispetto alle quali esse risultano maggiormente associate (Tabb. 1 e 2).

A livello nazionale, il collettivo est-europeo e gli ucraini in particolare si connotano per una forte associazione con l'area lavorativa d'assistenza continuativa, mentre, al contrario, i macedoni risultano particolarmente associabili con le professioni nell'edilizia e sono secondi ai soli cinesi in quanto a repulsione statistica con l'area del lavoro di domestico, assistente a domicilio o baby-sitter. I rumeni e i polacchi si avvicinano maggiormente al profilo ucraino, mentre gli albanesi sono più vicini a quello macedone.

Anche all'interno delle comunità di origine asiatica, i lavoratori provenienti da Cina e Filippine, i due principali paesi di quest'area geografica rappresentati in Italia, risultano del tutto dissimili nella collocazione professionale. I cinesi sono fortemente associati agli ambiti lavorativi della ristorazione e dell'artigianato, mentre evidenziano una repulsione statistica quasi assoluta con i mestieri di domestico, baby-sitter o assistente domiciliare. L'esatto contrario si verifica nel caso dei filippini, assunti nella quasi totalità dei casi per assicurare servizi alla persona ed assenti nell'area del lavoro artigianale e della ristorazione. Entrambi i gruppi condividono però una repulsione statistica verso i mestieri d'operaio edile.

**Tab. 1 - Associazioni principali tra professioni e cittadinanze in Italia al 1° luglio 2005. Indici di Edward\* maggiormente significativi**

Professioni	Est Europa					Asia		Africa		America Latina
	Albania	Macedonia	Polonia	Romania	Ucraina	Cina	Filippine	Marocco	Tunisia	Ecuador
Operai edili	0,82	0,83	..	+	..	0,03	0,01	+	+	..
Addetti alle vendite	-	0,81	+	-	0,19	+	-	..	..	-
Addetti alla ristorazione	..	..	..	..	..	0,87	..	..	..	-
Mestieri artigianali	+	..	-	..	0,13	0,85	0,01	+	+	-
Domestici fissi	-	0,10	+	+	0,80	0,05	0,85	-	0,14	..
Domestici a ore	..	0,11	+	+	+	0,03	0,84	-	-	+
Assistenti domiciliari	-	0,07	+	+	0,90	0,00	..	-	0,13	..
Baby sitter	..	0,00	+	-	+	0,00	0,83	0,14	0,00	0,91

\*A valori elevati (tra 0,80 e 1,00, *in corsivo*) corrispondono alti livelli di associazione tra paese e professione, a valori bassi (tra 0,00 e 0,20) corrispondono al contrario decise situazioni di repulsione. Il simbolo "+" indica una più moderata associazione positiva, il simbolo "-", al contrario, una moderata repulsione; infine, il simbolo ".." evidenzia indifferenza statistica tra paese e professione (la professione non risulta associata né positivamente né negativamente con il paese di cittadinanza).

Ben più simili tra loro sono le associazioni con le professioni riscontrabili nei due gruppi nordafricani di marocchini e tunisini, i cui profili assomigliano molto a quello albanese-macedone già descritto.

Infine, per quanto riguarda l'Ecuador è possibile riscontrare in assoluto il più elevato indice di associazione con una specifica professione, quella di baby-sitter. Mentre gli ucraini si caratterizzano per forti associazioni con l'attività di assistenza continuativa, gli ecuadoriani risultano più facilmente impegnati nel *baby-sitting* o comunque come domestici a ore e non fissi.

Uno sguardo al contesto territoriale del Mezzogiorno mette ancora in evidenza il gruppo cinese, peraltro più fortemente associato e concentrato nelle professioni di vendita e di attività commerciali rispetto agli indici nazionali.

I filippini si associano in primo luogo ai mestieri di domestici fissi o assistenti socio-assistenziali, ma anche a quelli di domestici a ore o assistenti domiciliari; i cingalesi, infine, rappresentano l'altro gruppo asiatico dal percorso di inserimento molto simile a quello dei filippini, con la sola variante di una collocazione pressoché esclusiva negli ambiti della collaborazione domestica, fissa o a ore.

**Tab. 2 - Associazioni principali tra professioni e cittadinanze nel Mezzogiorno al 1° luglio 2005. Indici di Edward\* maggiormente significativi**

Professioni	Est Europa					Asia			Africa	
	Albania	Macedonia	Polonia	Romania	Ucraina	Cina	Filippine.	Sri Lanka	Marocco	Tunisia
Operai edili	<i>0,80</i>	<i>0,83</i>	-	+	..	0,00	0,12	0,07	+	..
Addetti alle vendite	-	-	..	-	-	<i>0,87</i>	..	..	..	-
Titol. attività commerciali	0,10	0,00	0,15	0,04	0,01	<i>0,83</i>	0,17	0,18	<i>0,87</i>	..
Operatori socio-assistenz.	..	<i>0,00</i>	+	+	-	0,00	<i>0,88</i>	-	0,12	..
Domestici fissi	-	..	+	..	+	0,01	<i>0,88</i>	<i>0,84</i>	-	0,16
Domestici a ore	..	+	+	..	+	0,05	+	<i>0,84</i>	-	-
Assistenti domiciliari	..	..	<i>0,80</i>	+	<i>0,88</i>	0,00	+	..	-	0,10

\*A valori elevati (tra 0,80 e 1,00, *in corsivo*) corrispondono alti livelli di associazione tra paese e professione, a valori bassi (tra 0,00 e 0,20) corrispondono al contrario decise situazioni di repulsione. Il simbolo "+" indica una più moderata associazione positiva, il simbolo "-", al contrario, una moderata repulsione; infine, il simbolo ".." evidenzia indifferenza statistica tra paese e professione (la professione non risulta associata né positivamente né negativamente con il paese di cittadinanza).

Per quanto riguarda i livelli di reddito (reddito medio mensile personale netto), in primo luogo è possibile osservare che permangono rilevanti differenze di genere: gli uomini guadagnano in media circa 1.000 euro mensili, mentre le donne si fermano a 743 euro. Tale dato potrebbe trovare parziale spiegazione nella maggiore diffusione tra queste ultime del lavoro part-time.

Le differenze più notevoli tuttavia sono quelle che intercorrono tra Centro-nord (media di 928 euro) e Mezzogiorno (media di 619 euro), soprattutto a livello maschile (1.041 euro contro 657 euro) e relativamente meno a livello femminile (763 euro contro 566 euro).

I regolarizzati presentano entrate da lavoro più elevate (851 euro; 878 euro al Centro-Nord e 623 al Sud) di quelle dei clandestini (690 euro), ma più contenute degli immigrati regolari che non hanno avuto necessità di usufruire della sanatoria del 2002 (965 euro). Ciò troverebbe giustificazione nella più lunga anzianità del rapporto di lavoro regolare di questi ultimi.

Per quanto concerne i canali della ricerca del lavoro, circa il 45% degli intervistati ha dichiarato di averlo trovato grazie ad amici, parenti e connazionali, il 16% tramite le reti di conoscenza con italiani o altri immigrati. Un immigrato su quattro continua a trovarlo attivandosi con risorse proprie. Nel complesso la ricerca del lavoro tramite organizzazioni sindacali, di volontariato, agenzie interinali, cooperative e servizi pubblici è pari all'11% circa, e risulta maggiormente diffusa al Centro-nord (12%) rispetto al Mezzogiorno (5%).

Trovato il lavoro, il 39% si dichiara soddisfatto del proprio impiego e non è intenzionato a cambiarlo. Coloro che non sono alla ricerca di una nuova occupazione poiché convinti di non poter trovare di meglio sono il 12%, mentre un ulteriore 17% pensa di mettersi alla ricerca di un nuovo impiego per guadagnare di più o per trovare lavoro in forma regolare. Complessivamente, chi è alla ricerca di un nuovo impiego rappresenta il 40% del totale degli immigrati occupati.

Dall'analisi per area geografica risulta una maggiore soddisfazione dei lavoratori immigrati del Centro-nord rispetto a quelli del Sud (39% contro 32%) e su tale esito sembra incidere la maggiore presenza del lavoro nero al Sud, la quale si associa peraltro a minori redditi percepiti.

Gli imprenditori (coloro che hanno almeno un dipendente) costituiscono circa il 3% del totale del campione intervistato, il 95% di essi si concentra nel Centro-nord del paese e il 10% ha partecipato al processo di regolarizzazione del 2002. Si tratta, con riferimento a quest'ultimo caso, di soggetti che hanno o hanno avuto un permesso di soggiorno per lavoro dipendente, che sono cioè stati regolarizzati da un datore di lavoro e che hanno successivamente modificato la loro condizione.

Gli imprenditori che hanno seguito questo percorso si concentrano in tre settori: l'edilizia nel 25% dei casi; i servizi alle imprese di bassa qualificazione (24%) e il commercio (19%).

Il 27% delle imprese gestite da immigrati dichiara di avere un solo dipendente, il 32% due e il 15% tre; per il resto si tratta di imprese che hanno dai 4

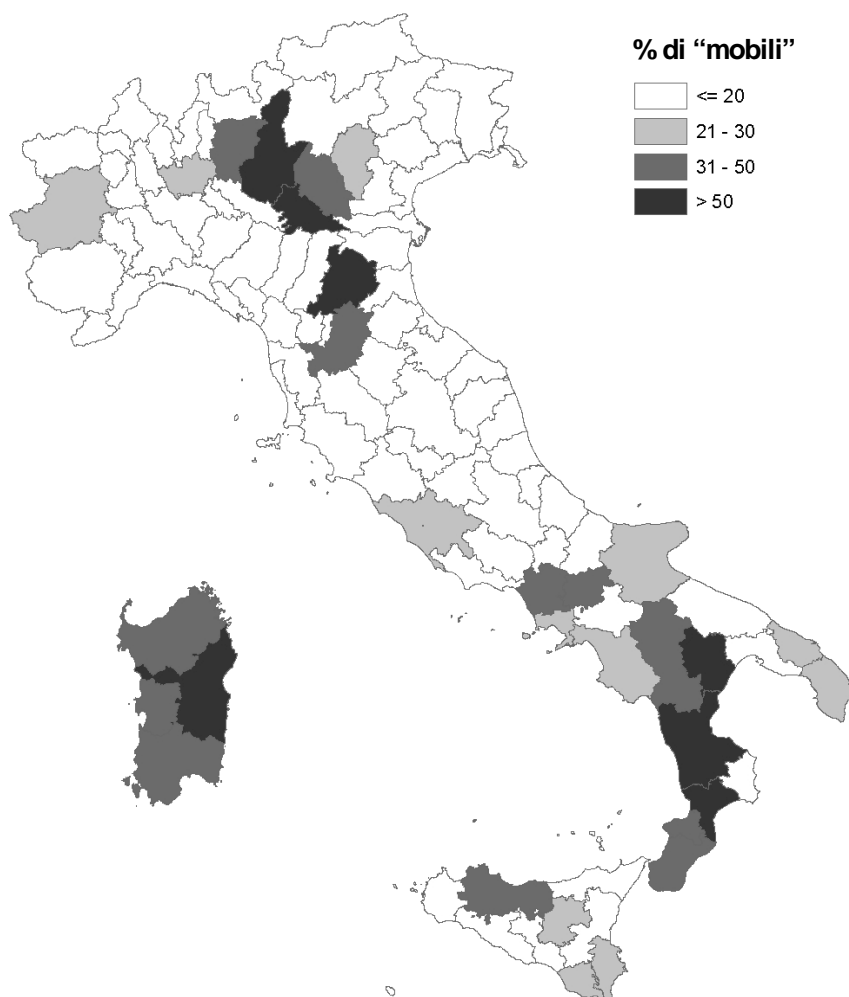
ai 10 dipendenti, mentre soltanto il 3% del totale supera la soglia dei 10 dipendenti.

In tema di mobilità sul territorio, infine, l'indagine mette in evidenza che una elevata quota di soggetti è stata intervistata nella località di primo approdo; ciò può essere interpretato come il segnale di una evoluzione del fenomeno migratorio. I nuovi migranti, in altri termini, raggiungerebbero l'Italia con una maggiore consapevolezza delle condizioni e delle opportunità che troveranno all'arrivo, connotando dunque la loro presenza sul territorio da subito con il carattere di una maggiore stabilità.

Le tre principali destinazioni indicate dagli immigrati come regioni di primo ingresso in Italia risultano essere la Lombardia (28,6%), il Lazio (19,3%) e il Veneto (10,4%).

D'altra parte, il 32,5% degli immigrati ha dichiarato di essere arrivato in Italia in una regione diversa da quella nella quale è stato intervistato, mettendo in evidenza il sussistere di una certa mobilità interna al nostro paese.

**Fig. 3 - Incidenza per 100 soggetti arrivati in Italia in una regione diversa da quella della provincia in cui sono stati intervistati (“mobili”)**



Da questo punto di vista, nell'area del Mezzogiorno la Puglia ha fatto registrare la quota più elevata di immigrati “stabili”<sup>7</sup> (80,7%), mentre tra le regioni del Nord, è il Piemonte a mostrare la più elevata stabilità (78,1%).

<sup>7</sup> Per stabili intendiamo coloro che sono arrivati nella stessa regione in cui sono stati intervistati, sebbene si tratti di una stabilità *sui generis*, in quanto non si conoscono gli eventuali spostamenti che i soggetti hanno potuto eventualmente compiere tra il momento dell'arrivo e quello

Sotto il profilo della singola nazionalità, attraverso l'utilizzo di un indicatore di propensione (calcolato come numero di immigrati mobili per 100 immigrati stabili) emerge che tra i gruppi più mobili sul territorio vi sono quelli provenienti dal continente africano e dall'Europa dell'Est.

Basilicata e Sardegna, infine, sono regioni che, almeno da quanto emerso dall'indagine, si possono definire di transito per coloro che sono diretti verso altre destinazioni.

### *1.3.4 Famiglie, imprese e regolarizzazione*

L'indagine condotta su 1.400 datori di lavoro riguarda 628 imprese e 772 famiglie (con il 70% del campione, ovvero 430 imprese e 570 famiglie, residenti nelle regioni Obiettivo 1) e consente di disporre di dati e di informazioni relativi alla domanda di lavoro particolarmente utili per individuare il fabbisogno di manodopera immigrata e per mettere in luce il ruolo che gli immigrati rivestono all'interno dei sistemi economico-produttivi del nostro paese. In questa sede ci limitiamo a richiamare solo alcuni risultati, rimandando per una analisi dettagliata di essi al quarto volume di questa collana editoriale. In tale ottica cominciamo a rilevare che, per quanto concerne le imprese, i datori di lavoro sono nel 76% dei casi maschi, hanno un'età media relativamente giovane (oltre i 2/3 hanno meno di 50 anni) e un buon livello di istruzione (il 45% è diplomato; l'8% è laureato), con una presenza di laureati più cospicua al Centro-nord.

Circa l'80% delle imprese prese in esame non supera la soglia dei 10 addetti. Questo risultato sottolinea quindi che sono le piccole imprese a manifestare uno spiccato fabbisogno di manodopera straniera, soprattutto a causa della difficoltà di reperimento di manodopera autoctona.

Le imprese dichiarano di avere alle dipendenze quasi esclusivamente manodopera a tempo indeterminato. In generale, tuttavia, l'indagine conferma una maggiore instabilità e temporaneità dell'occupazione al Sud, legata in particolar modo alla caratterizzazione della struttura produttiva dell'area.

Stando a quanto dichiarato dai datori di lavoro, non sembrano esservi che sacche molto limitate di lavoro irregolare; il dato può spiegarsi tuttavia a partire dalla reticenza ad ammettere la presenza di lavoratori in nero da parte dei datori di lavoro.

---

dell'intervista. Gli immigrati stabili sono in contrapposizione ai "mobili" ovvero a coloro che sono stati intervistati in una regione diversa da quella di primo arrivo in Italia.

L'incidenza del lavoro immigrato nelle imprese si presenta peraltro numericamente contenuto anche in ragione del fatto che si tratta di unità di piccola dimensione. La metà delle aziende interpellate impiega 1 solo immigrato mentre un ulteriore terzo ne impiega solo 2 o 3; il restante 20% ha alle dipendenze 4 o più stranieri.

La domanda di lavoro proveniente dalle imprese si concentra sostanzialmente in tre comparti: commercio al dettaglio e pubblici esercizi (29%), edilizia (15%) e agricoltura (13%); si tratta dunque di tradizionali ambiti produttivi e di servizio in cui vanno a inserirsi gli immigrati.

Il peso di tali comparti è differente nelle diverse macroaree del paese. La caratterizzazione della domanda di lavoro nel Mezzogiorno vede, dopo il commercio (sviluppatosi particolarmente in Sicilia e Campania), la prevalenza dell'agricoltura, con una particolare concentrazione in Puglia e in Campania. Al Centro-nord è invece il comparto dell'edilizia a trainare la domanda, ancora una volta insieme al commercio e ai pubblici esercizi.

Per le imprese sono le conoscenze e le amicizie il veicolo di contatto e reclutamento dei lavoratori immigrati di gran lunga più utilizzato, senza peraltro trascurare la rete degli immigrati stessi e il passaparola tra gli imprenditori. Le motivazioni che hanno spinto le aziende a ricercare e ad avvalersi di manodopera di provenienza straniera indicano che prevale il carattere meritocratico dei criteri di selezione, ovvero la capacità di svolgere il lavoro a prescindere dalla nazionalità dell'immigrato (Tab. 3).

**Tab. 3 - Indagine sui datori di lavoro che hanno regolarizzato nel 2002 uno o più lavoratori stranieri in Italia. Esito delle risposte alla domanda "Per quali motivi aveva deciso di dare lavoro a un immigrato irregolare?" (valori in percentuale)**

	<i>l e ll scelta imprese</i>	<i>l e ll scelta famiglie</i>
Costava meno	10,5	17,0
Si è trattato di fare fronte a un fabbisogno immediato dell'azienda	46,7	
Ho dovuto far fronte a una situazione di emergenza familiare		28,5
Non erano disponibili altri lavoratori adatti a quel tipo di impiego	36,9	46,7
Era un lavoratore dotato di una particolare capacità professionale	11,4	
Era un lavoratore molto capace		22,4
Era un lavoratore con molta voglia di lavorare	40,6	33,5
Volevo metterlo alla prova prima di assumerlo regolarmente	7,5	7,2
Non era colpa sua se la legge sulle migrazioni è così restrittiva	6,5	8,6
Ho seguito l'esempio di altri imprenditori/di molte altre famiglie	10,5	14,0
Un lavoratore irregolare può essere licenziato in qualsiasi momento	0,5	0,8
Altro	10,2	6,4

A questo si accompagna la motivazione che fa riferimento all'indisponibilità di manodopera autoctona e quella concernente la maggiore

adattabilità del lavoratore straniero. Si tratta, dunque, di tre specifiche ragioni: la voglia e la capacità di lavorare; la carenza di manodopera locale; l'adattabilità. Per altro verso, il campione di imprese interpellate ha relativizzato il peso del contenimento del costo del lavoro che il ricorso a personale straniero consente di ottenere. Da questo punto di vista c'è da ritenere che alla scarsa importanza attribuita a tali motivazioni contribuisca la ritrosia degli imprenditori a dichiarare esplicitamente le ragioni di convenienza economica.

Il processo di inserimento dei lavoratori stranieri nell'impresa non sembra presentare particolari problemi. La situazione delle relazioni italiani-immigrati resta sostanzialmente improntata all'assenza di conflitto e a rapporti discreti che si limitano in prevalenza all'ambito lavorativo. A livello di gestione dei lavoratori, gli stranieri sarebbero trattati dal 90% delle imprese interpellate esattamente come gli italiani, ovvero in base alle competenze possedute; si delinea, in altri termini, una sostanziale parificazione del lavoratore straniero con quello italiano. Non sono previsti praticamente per nulla percorsi formativi, ma si assiste piuttosto a un contatto diretto e immediato con le mansioni assegnate.

È interessante altresì notare che oltre il 60% degli imprenditori intervistati ha dichiarato di fornire aiuti extralavorativi ai propri dipendenti stranieri in tre ambiti differenti: l'espletamento delle pratiche burocratiche (42%), il problema abitativo (28%), il sostegno economico (17%).

La gran parte delle imprese del Mezzogiorno (69%) ha regolarizzato un solo lavoratore, mentre al Centro-nord si registra la tendenza alla messa in regola di più lavoratori stranieri.

Nei confronti dello strumento della regolarizzazione il giudizio dei datori di lavoro intervistati è sostanzialmente positivo.

Nel caso delle famiglie le informazioni sul datore di lavoro sono riferite alla persona assistita, che in prevalenza è una donna (65%) in tutti gli ambiti territoriali considerati. La grande maggioranza (3/4) di questo sotto-universo ha un'età superiore ai 50 anni, il 43% più di 70 anni e quasi 1/4 degli intervistati oltre 80 anni.

Si tratta di famiglie unipersonali nel 29% dei casi, con due componenti nel 24%. Le famiglie del Mezzogiorno si caratterizzano per una quota superiore sia di famiglie unipersonali (30%, con picchi in Campania e Sardegna) sia di famiglie numerose, con cinque o più componenti (11%, con picco anche in questo caso in Campania). Le tipologie che spiegano la domanda crescente di lavoro di servizio reso da lavoratrici straniere sono dunque quella delle coppie di anziani e delle famiglie unipersonali (di norma anziani soli).

In tale prospettiva, la larga quota di regolarizzazioni nelle attività domestiche e di cura costituisce in parte la risposta a una domanda di assistenza per

fasce di popolazione anziana (anche non autosufficiente) e, in parte, rappresenta il supporto a una famiglia italiana che sta transitando da un modello tradizionale *single earner* a un modello *dual earner*, dovuto alla sempre più larga partecipazione femminile al mercato del lavoro.

Il canale di reclutamento seguito con maggiore frequenza dalle famiglie è rappresentato dalle conoscenze e dai *network* relazionali.

Nel caso delle famiglie, poi, le motivazioni che hanno spinto al reclutamento di lavoratrici immigrate (che costituiscono la grande maggioranza di tale fattispecie professionale) sono costituite prevalentemente dalla carenza di persone disposte a svolgere le attività domestico-assistenziali e dalla relativa maggiore disponibilità a svolgere quella mansione che mostrano le straniere.

Quasi tutte le famiglie hanno regolarizzato una sola lavoratrice. L'attività prevalentemente svolta è di tipo domestico (51%) più ancora che di assistenza e di cura. Le famiglie si dichiarano generalmente molto (46%) e abbastanza (50%) soddisfatte della lavoratrice straniera assunta, un dato indirettamente confermato anche dalla sostanziale assenza di motivi di contrasto (a parte in qualche caso problemi derivanti dalla scarsa conoscenza della lingua italiana).

Un dato particolarmente significativo è rappresentato dal fatto che, al momento dell'intervista con i datori, il rapporto di lavoro era ancora in essere nel 63% circa dei casi per le imprese e nell'85% dei casi per le famiglie (Figg. 3 e 4).

Esso, al contrario, risultava sciolto rispettivamente nel 35% (con un valore più elevato nel Mezzogiorno che nel Centro-nord, ovvero 37% contro 32%) e nel 12% dei casi (con un tasso di scioglimento questa volta più elevato nel Centro-nord che nel Mezzogiorno, ovvero 23% contro 9%).

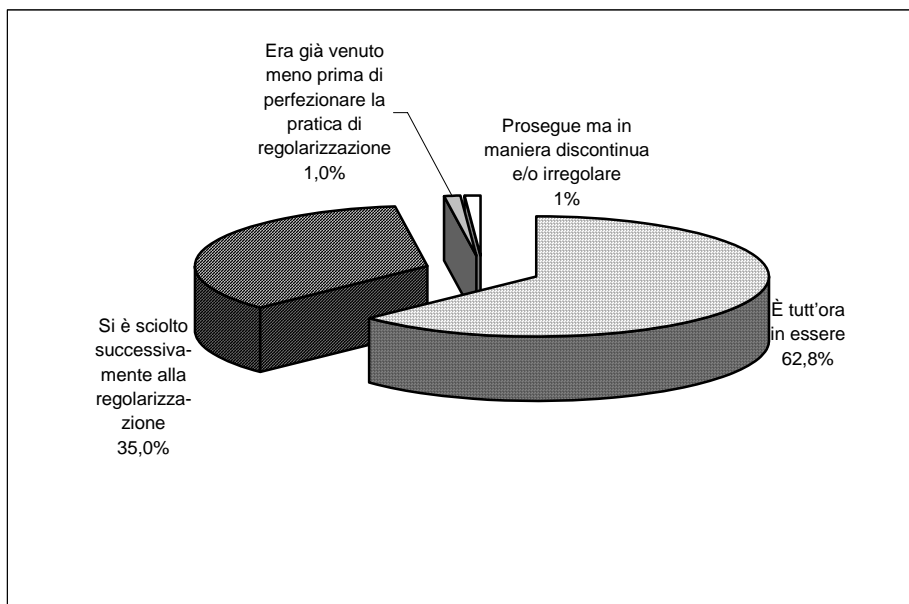
I motivi dello scioglimento del contratto sono stati ravvisati soprattutto in riferimento ai seguenti fattori:

- dimissioni spontanee e trasferimento dell'immigrato in un'altra provincia;
- passaggio a un impiego più consono alle aspettative.

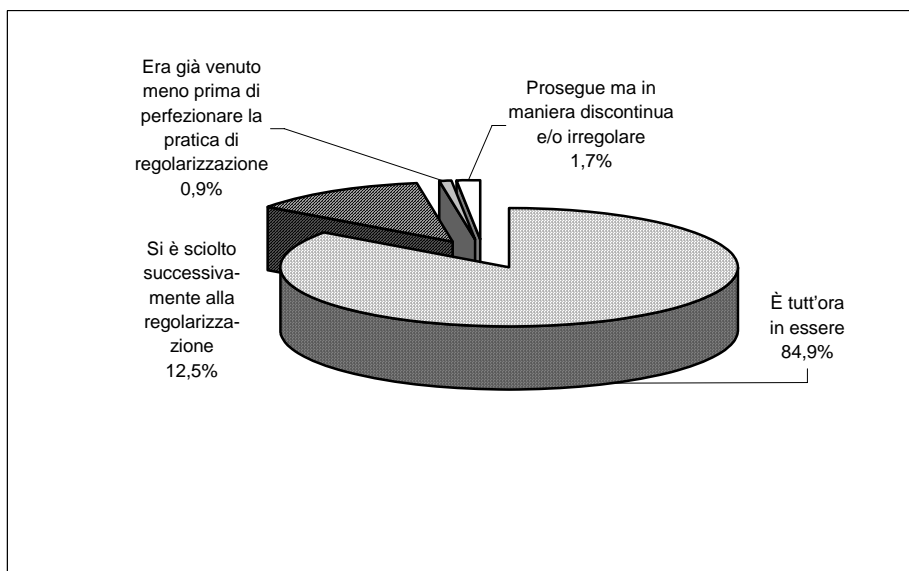
Con l'indagine sono venuti alla luce i passaggi da lavoro a lavoro, ma soprattutto i percorsi di mobilità geografica, dal Mezzogiorno verso il Nord, sovente tentati, a volte riusciti, ma che non sempre hanno dato luogo a un effettivo miglioramento professionale.

Il passaggio a un impiego più consono alle aspettative è apparso maggiormente praticato nelle regioni del Centro-nord, dove è più agevole trovare una nuova opportunità di lavoro, data la ricchezza della struttura economica e la maggiore pressione di una domanda di lavoro dell'industria e dei servizi certamente più attrattiva.

**Fig. 3 - Stato del rapporto di lavoro per cui è stata chiesta la regolarizzazione da imprese nel 2002 (composizione percentuale)**



**Fig. 4 - Stato del rapporto di lavoro per cui è stata chiesta la regolarizzazione da famiglie nel 2002 (composizione percentuale)**



Il Mezzogiorno invece si è confermato, quantomeno come area di approdo e di transito verso altre zone più attrattive del paese.

In ogni caso, la regolarizzazione dello *status* giuridico del soggetto occupato non sembra aver introdotto novità e miglioramenti nelle condizioni d'impiego. Il trattamento riservato ai lavoratori immigrati regolarizzati appare il medesimo prima e dopo la regolarizzazione: la retribuzione, il tipo di inquadramento contrattuale, le mansioni svolte non hanno conosciuto in genere miglioramenti di sorta.

#### **1.4 La gestione dei processi di regolarizzazione in altri paesi**

Offriamo ora l'analisi di alcune significative esperienze straniere in materia di regolarizzazione analizzate nei diversi contesti di politiche migratorie del lavoro.

Più precisamente si tratta dei Paesi Bassi, della Spagna e degli Stati Uniti, le cui procedure di contrasto all'illegalità migratoria con particolare riferimento allo strumento della regolarizzazione, sono state approfondite, nella quarta sezione di questa ricerca, non solo attraverso lo studio dei dati e della letteratura disponibile, ma anche grazie all'attività di indagine sul campo, svolta in collaborazione con alcuni corrispondenti locali scelti tra esperti d'immigrazione di quelle realtà territoriali.

Si è deciso di prendere in considerazione questi paesi poiché in ciascuno di essi la problematica migratoria e le politiche di regolarizzazione sono state affrontate secondo peculiari linee guida che, di fatto, offrono utili riscontri per l'elaborazione di misure a sostegno dell'inclusione socio-economica degli immigrati.

Nei prossimi paragrafi verranno analizzati sinteticamente gli elementi più significativi delle politiche adottate nei suddetti paesi in materia di immigrazione. Verrà altresì individuata la connessione delle politiche di regolarizzazione con la specificità delle legislazioni nazionali e con la tipicità dell'immigrazione e della presenza straniera. Per un'analisi più dettagliata sui principi e sull'evoluzione storica dei diversi programmi di regolarizzazione del fenomeno migratorio irregolare si rimanda ai contributi contenuti nella seconda parte del presente volume.

### 1.4.1 Paesi Bassi

A partire dal secondo dopoguerra, a causa dell'intensificarsi dei flussi migratori provenienti dai territori delle ex colonie, i Paesi Bassi hanno cercato di implementare un modello legislativo che, seppure improntato alla tolleranza, consentisse un efficace e selettivo controllo dei nuovi ingressi. In modo particolare, l'obiettivo principale era – e resta tuttora – quello di distinguere i “rifugiati autentici”, da sempre la componente più significativa dell'immigrazione nel paese, da tutti gli immigrati richiedenti un permesso di soggiorno.

Il fenomeno dell'irregolarità migratoria – valutabile, secondo le poche fonti ufficiali disponibili, in un numero variabile tra le 46mila e le 110mila persone, a fronte dei circa 670mila immigrati regolari – non è stato sinora affrontato in maniera organica. I diversi interventi in materia di immigrazione, succedutisi in modo saltuario, hanno avuto natura politica e sono stati attuati attraverso procedure amministrative, senza che pertanto vi fosse alla base un provvedimento legislativo.

Nelle varie tornate di regolarizzazione, agli immigrati irregolari che hanno beneficiato della concessione di un permesso di soggiorno *ex post* è stata richiesta la conformità a determinati requisiti, per lo più relativi agli ambiti:

- territoriale, con riferimento alla natura e alla durata complessiva della permanenza nel paese;
- economica, riguardo al lavoro svolto e ai contributi versati;
- sanitaria, ovvero il riscontro delle effettive condizioni di salute;
- di ordine pubblico e sicurezza, con riferimento alla verifica di eventuali pendenze penali.

La regolarizzazione dell'immigrato illegalmente presente sul territorio è avvenuta talvolta anche a seguito della valutazione dell'effettivo grado di integrazione raggiunta.

Nel prossimo futuro, il grado di integrazione potrebbe costituire il perno fondamentale del programma di regolazione dei nuovi ingressi nei Paesi Bassi. Si tratterebbe, tuttavia, di uno stravolgimento dell'orientamento tollerante sinora adottato, in quanto verrebbero introdotte politiche più rigide e selettive in materia di immigrazione. Più precisamente l'entrata in crisi del modello di integrazione ispirato al multiculturalismo ha indotto il governo olandese a elaborare alcuni progetti di legge intesi a subordinare l'ingresso dei nuovi immigrati all'accertamento, in via preventiva, della loro volontà di integrarsi, misurata dalla adesione ai valori socio-culturali del paese. Un passaggio che, qualora attuato, metterebbe in discussione la tradizionale apertura dei Paesi Bassi verso l'immigrazione e conterrebbe, al contempo, le basi per una sostanziale ri-

forma del sistema di gestione del fenomeno migratorio sotto i profili politico e sociale.

#### 1.4.2 La Spagna

Al pari dell'Italia, la Spagna rappresenta da alcuni anni il crocevia di ingenti flussi di popolazione che hanno portato il totale degli immigrati non comunitari a crescere esponenzialmente e superare, nel 2004, i due milioni, una buona parte dei quali in situazione di illegalità giuridica. A fronte del progressivo incremento degli ingressi regolari, la risposta dell'esecutivo è stata quella di reiterare misure straordinarie di regolarizzazione, l'ultima delle quali, varata sul finire del 2004, si è conclusa nell'estate del 2005 con la presentazione di circa 700mila domande come in Italia.

Senza voler considerare il dettaglio dei provvedimenti legislativi emanati nel contesto delle diverse procedure di regolarizzazione, è possibile rilevare nell'esperienza spagnola alcuni elementi ricorrenti, che per molti versi presentano caratteri simili alla legislazione italiana.

In primo luogo vi è da segnalare il dichiarato carattere di eccezionalità delle procedure di regolarizzazione le quali, promosse ogni volta come misure straordinarie e pertanto irripetibili, nella realtà dei fatti hanno perso il proprio carattere di disposizione *una tantum*, a motivo del loro ripetersi a intervalli temporali piuttosto regolari. Una tale dinamica ha finito, peraltro, per danneggiare l'immagine dell'ordinamento nazionale, facendolo apparire poco rigoroso e alquanto lassista; nel contempo ha favorito un "effetto richiamo" per ulteriori flussi irregolari.

In secondo luogo, ricorre molto spesso la richiesta del requisito di un regolare rapporto di lavoro. Esso viene inteso sia come presupposto per il successivo rinnovo del permesso di soggiorno sia come garanzia basilare per l'effettiva integrazione economica e sociale dell'immigrato. La regolarità della posizione lavorativa e contributiva è ipotizzata, infatti, come protezione essenziale contro il pericolo di ricadute nei meandri dell'illegalità.

In terzo luogo, anche in Spagna le regolarizzazioni sono state concepite nel contesto di una sostanziale riforma della disciplina dell'immigrazione, allo scopo di ridurre – se non proprio di eliminare – lo numero di immigrati illegali presenti sul territorio. Riguardo a questo specifico obiettivo, i provvedimenti adottati dal governo spagnolo si sono rivelati restrittivi, specie se paragonati all'esperienza italiana, anche per questo poco incisivi; basti ricordare che, secondo stime attendibili, il numero di immigrati irregolari, che non sono stati coinvolti nell'ultima e imponente *normalización*, è valutabile nell'ordine di

quasi un milione di soggetti. Per ovviare ai limiti di efficacia delle regolarizzazioni, è stato più volte impiegato il meccanismo delle quote per l'ingresso di lavoratori stranieri, al fine di consentire agli immigrati già presenti sul territorio nazionale la possibilità di regolarizzarsi. Una siffatta concessione ha finito per determinare uno stravolgimento della logica delle quote stesse, che sono nei fatti diventate un'appendice delle misure di regolarizzazione straordinaria.

La legislazione spagnola in materia di immigrazione contiene altresì, dal 2004, un insieme di disposizioni di carattere generale e non emanate in risposta a specifiche situazioni di emergenza, che consentono all'immigrato irregolare di sanare la propria situazione giuridica in via ordinaria. Poiché tale possibilità non è a oggi prevista nell'ordinamento italiano, è opportuno metterne in luce i tratti essenziali e discuterne la rilevanza.

Secondo quanto disposto dall'attuale disciplina, l'immigrato illegalmente presente sul suolo spagnolo può ottenere un regolare permesso di soggiorno:

- per ragioni umanitarie;
- a seguito di una collaborazione con la giustizia;
- per motivi di radicamento.

La situazione di radicamento (*arraigo*) – che sembra richiamare quanto già previsto dalla legislazione francese – si presenta quando l'immigrato irregolare, soggiornante entro i confini nazionali da un periodo di tempo non inferiore a quanto specificamente indicato dalla legge, può dimostrare di avere lavorato per almeno un anno (radicamento lavorativo) o di avere vincoli di natura familiare con altri stranieri residenti sul territorio spagnolo. Ulteriore elemento che testimonia l'avvenuto radicamento è il possesso di un documento con il quale il comune di residenza certifichi l'integrazione dell'immigrato nel contesto socio-economico locale, sulla base di alcuni indicatori quali i mezzi di sostentamento di cui dispone e il grado di conoscenza linguistica. La concessione, in via ordinaria, di un permesso di soggiorno all'immigrato irregolare sulla base della sua avvenuta integrazione sociale è una fattispecie di particolare interesse, in quanto contiene alcuni presupposti sui quali fondare un più generale e necessario ripensamento del sistema di governo dell'immigrazione. Infatti, come sottolineato da Codini nelle pagine che seguono, solo una disciplina ordinaria ben disegnata consentirebbe “stabilmente e ragionevolmente di selezionare nell'ambito degli immigrati illegali i meritevoli di regolarizzazione, destinandosi gli altri altrettanto ragionevolmente all'espulsione”. In questo modo, oltre a premiare le effettive situazioni di radicamento degli immigrati sul territorio, sarebbe possibile limitare i provvedimenti di regolarizzazione straordinaria alle sole situazioni emergenziali.

### 1.4.3 Gli Stati Uniti

Per antonomasia paese di immigrazione, gli Stati Uniti si trovano oggi ad affrontare la spinosa questione dell'irregolarità dei nuovi ingressi in un clima sociale segnato da un crescente risentimento verso la presenza straniera.

Al centro del dibattito pubblico si vanno imponendo le preoccupazioni per le conseguenze prodotte dall'ingresso di flussi di immigrati irregolari sia sul mercato del lavoro sia sulla società nel suo complesso. Vi è infatti la convinzione che l'immigrazione irregolare finisca alla lunga per alimentare un circolo vizioso del mercato del lavoro – favorendo fenomeni di *dumping* nelle condizioni contrattuali, salariali e di impiego – e ponga, al medesimo tempo, serie questioni legate all'ordine e alla sicurezza pubblica.

Nel contesto di questo scenario, il governo dei flussi migratori avviene sulla base di linee politiche che risentono della forte influenza di due attori collettivi. Da un lato, si schierano infatti i movimenti per i diritti civili, che sostengono una cultura non discriminatoria e rispettosa delle differenze per cui si fanno promotori di un allentamento dei vincoli all'immigrazione; dall'altro lato, vi sono le *lobby* etniche e vari gruppi di interesse che, in nome della sicurezza della nazione, rivendicano la necessità di preservare gli attuali equilibri etnici e di contenere i nuovi ingressi, in base a criteri selettivi.

In ragione di queste complesse dinamiche, i provvedimenti di regolarizzazione posti in essere negli Stati Uniti si sono strutturati in modo tale da trovare risposte che potessero congiuntamente: a) soddisfare la necessità del mercato del lavoro di manodopera aggiuntiva con specifiche competenze professionali; b) controllare i volumi complessivi dei flussi di immigrazione; c) mantenere gli equilibri etnici consolidati, e quindi rafforzare le reti migratorie, salvaguardando l'ordine e la sicurezza interna.

Diversamente da alcuni paesi europei, i cui governi hanno risposto all'aumento dell'irregolarità migratoria attraverso provvedimenti aventi natura straordinaria, gli Stati Uniti hanno implementato in prevalenza misure di carattere ordinario, limitando gli interventi *una tantum* a situazioni di effettiva emergenza e predisponendoli a favore di specifiche collettività.

Tra i molteplici provvedimenti di regolarizzazione straordinaria ci limitiamo a ricordare:

- l'*Immigration Reform and Control Act* (Irca) del 1986, con il quale si intendeva regolarizzare la posizione dei lavoratori agricoli, in maggioranza ispanici;
- i *Diversity Programs*, (*Diversity Visa Program* e *Diversity Transition Program*) che in pratica hanno rappresentato un canale di ingresso privilegiato per gli immigrati di specifiche nazionalità (irlandesi in primo luogo).

- go), più che uno strumento di regolarizzazione delle posizioni di quanti erano già presenti entro i confini nazionali;
- il *Nicaraguan Adjustment and Central American Relief Act* (Nacara), specificamente rivolto ai cittadini di Nicaragua e Cuba e l'*Haitian Refugee Immigration Fairness Act*, rivolto agli immigrati provenienti da Haiti, risultato della potente azione di diverse *lobby*.

Il bisogno di ricorrenti e massicci programmi di regolarizzazione straordinaria è stato limitato dalla presenza di un sistema di norme ordinarie, attraverso le quali all'immigrato illegalmente presente sul territorio viene concessa l'opportunità di sanare la propria condizione e ottenere lo *status* di Residente Regolare Permanente, previo l'accertamento di alcuni requisiti. Ne sono un esempio le sezioni 245 e 249 della legge sull'Immigrazione e Nazionalità (I-na) che, volte a concedere un permesso di soggiorno agli immigrati che hanno già avviato un percorso di integrazione sociale ed economica, danno vita, a tutti gli effetti, a una sanatoria che può essere varata ogni volta il Congresso lo ritenga opportuno.

Secondo tali sezioni, ai fini della regolarizzazione dell'immigrato illegale è richiesta la sussistenza di alcuni requisiti, tra i quali si segnalano:

- la presenza continuativa sul territorio;
- l'esistenza di legami di natura familiare con cittadini americani o con residenti regolari;
- l'assenza di precedenti penali;
- la mancanza di vie alternative per l'acquisizione della residenza permanente.

Nonostante questo peculiare intreccio di strumenti ordinari e di provvedimenti straordinari di regolarizzazione, una valutazione complessiva sulle modalità di gestione dell'immigrazione adottate negli Stati Uniti rivela, in verità, la parziale efficacia delle politiche implementate. Secondo stime recenti, infatti, gli immigrati irregolari presenti nei confini nazionali sarebbero 11 milioni, molti dei quali non riconducibili entro i canali della legalità attraverso gli strumenti oggi in vigore.

## **1.5 Alcune riflessioni finali**

Dopo aver ricostruito il percorso della ricerca e averne ricordate le principali risultanze emerse, tracciamo ora un quadro conclusivo, che metta in luce le questioni aperte e le prospettive di ricerca e di intervento.

### 1.5.1 La gestione del processo di regolarizzazione

Un insieme di considerazioni attiene alla valutazione complessiva, sotto il profilo giuridico e procedurale, della “grande regolarizzazione”.

Originariamente non prevista nei programmi dell’esecutivo, la regolarizzazione del 2002 si è sviluppata lungo un itinerario peculiare che l’ha portata a diventare – da provvedimento di portata limitata e rivolto al solo insieme degli occupati nel lavoro domestico – una opportunità rivolta a pressoché tutti gli immigrati irregolari presenti sul territorio nazionale. Le misure di emersione sono state infatti progressivamente estese anche al lavoro subordinato svolto alle dipendenze di impresa, allargando pertanto il cerchio dei possibili beneficiari. Oltre a questa riduzione iniziale dei livelli di selettività, anche alcuni vincoli originari contenuti nella previsione di legge sono stati successivamente superati in sede applicativa, consentendo così di limitare notevolmente i casi di irregolarità insanabile.

Queste modificazioni della procedura attuativa hanno indubbiamente inciso sull’effetto della regolarizzazione come del resto si evince dai riscontri empirici ottenuti dalla nostra ricerca. Essi confermano in larga misura quanto esplicitato in sede di ipotesi iniziale esposta nello schema 1 (cfr. pag. 19). Se infatti confrontiamo i percorsi di regolarizzazione teoricamente previsti con quelli effettivamente realizzati dai nostri intervistati (Schema 2 e 3) risulta una sostanziale coincidenza tra gli uni e gli altri.

In fase di formulazione delle ipotesi del progetto di ricerca – come già esplicitamente precisato nel paragrafo 1.1.2 – si era supposto che, nel complesso, le modalità seguite dagli immigrati per l’emersione dalla irregolarità sarebbero state molteplici, con significative differenze a seconda dei contesti regionali e provinciali, e che il percorso più seguito sarebbe stato comunque quello specificamente previsto dalla normativa in materia di regolarizzazione. Le risultanze dell’indagine, compiuta nell’estate del 2005 e della quale si da conto nel secondo volume, offrono, attraverso il riscontro empirico, la validazione dell’ipotesi centrale di lavoro. Più nello specifico, come mostrato dalle numerose ramificazioni in cui si articolano le rappresentazioni grafiche (Schema 2 e 3), accanto al lineare *iter* di regolarizzazione seguito dagli immigrati che disponevano dei requisiti previsti per legge e che risulta essere la modalità prevalente, si sono evidenziati altri due peculiari percorsi di emersione:

- il primo ha interessato gli stranieri irregolari che hanno presentato istanza di regolarizzazione senza disporre del consenso del datore di lavoro e hanno comunque ottenuto un permesso di soggiorno della durata di 6 mesi per la ricerca di lavoro;

- il secondo è stato invece seguito dagli irregolari impiegati presso le famiglie che si sono presentati con un datore di lavoro diverso da quello originario. Essi hanno potuto usufruire dell'ammissione del cosiddetto subentro che concede all'immigrato irregolare la possibilità di chiudere positivamente la pratica grazie al consenso garantito da un altro datore di lavoro.

Prima di passare all'analisi dettagliata dei percorsi effettivamente realizzati in ambito nazionale e nel contesto delle regioni Obiettivo 1, è opportuno ricordare che il passaggio al lavoro autonomo, previsto nella ipotesi quale completamento del percorso di mobilità professionale degli immigrati regolarizzati, si è compiuto di fatto in situazioni problematiche. Invero, come verrà indicato successivamente in merito alle questioni rimaste irrisolte, l'obbligo di mantenere un rapporto di lavoro dipendente, al fine di ottenere il rinnovo del documento di soggiorno, vincola fortemente i percorsi di autoimprenditorialità dei regolarizzati. Tuttavia, come emerge dai risultati della ricerca, alcuni regolarizzati scelgono comunque di svolgere un'attività autonoma, seppure formalmente non regolare, nella consapevolezza che alla scadenza del permesso di soggiorno dovranno necessariamente trovare un rapporto di impiego subordinato, onde evitare di cadere nuovamente nei meandri dell'illegalità.

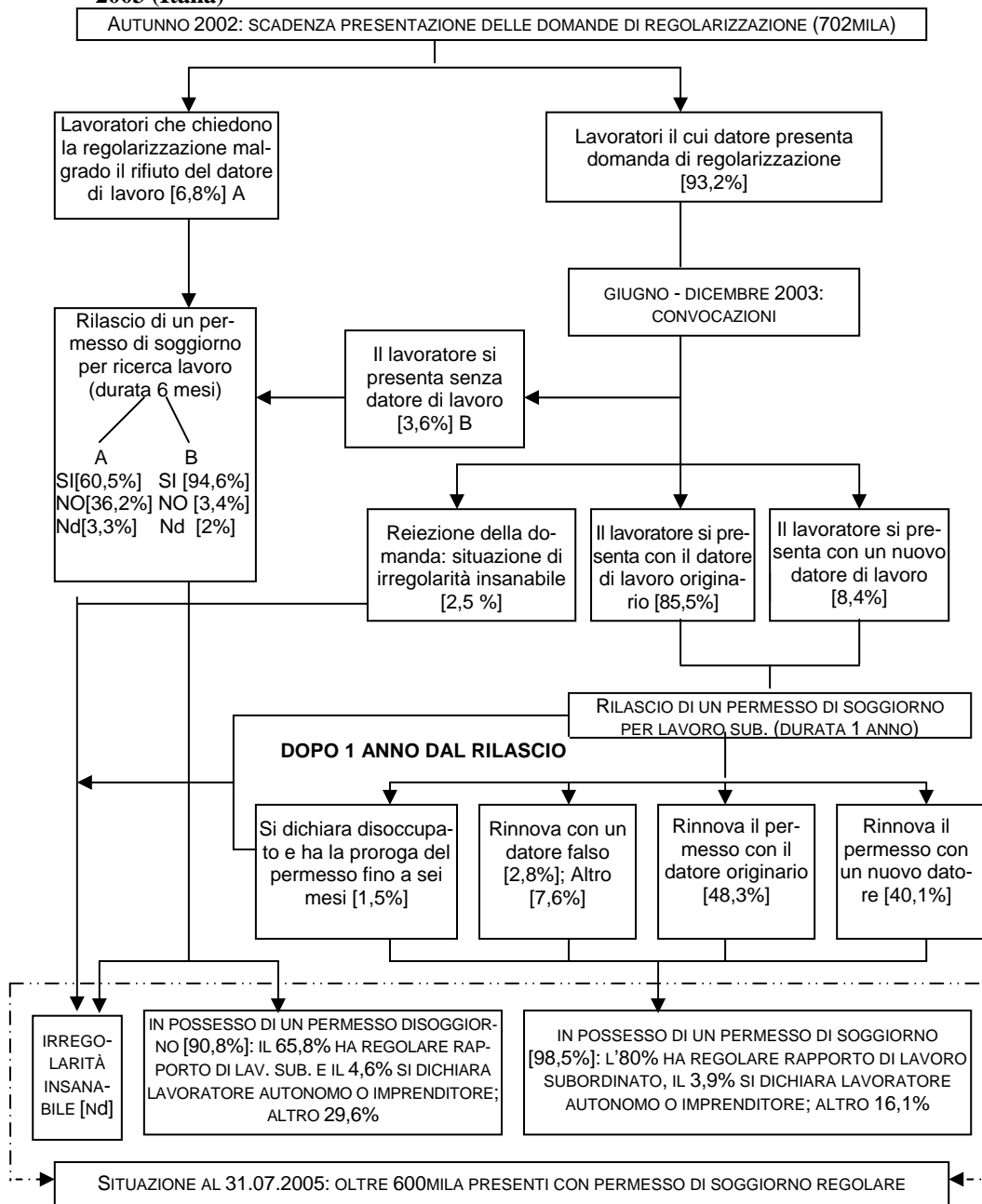
Attraverso l'approfondimento compiuto su quanti – tra i 30mila lavoratori immigrati intervistati nel corso della ricerca – hanno avuto a che fare con la procedura di regolarizzazione, è stato possibile ottenere interessanti riscontri empirici in merito ai percorsi di emersione dalla illegalità.

Il campione di riferimento, da cui è possibile trarre queste informazioni, corrisponde a circa il 30% dell'universo di intervistati: in termini assoluti 8.878 lavoratori. Il corrispondente riporto all'universo consente di stimare i percorsi di tutti i 702mila lavoratori che hanno presentato domanda di regolarizzazione nell'autunno 2002<sup>8</sup>. In base a questa procedura le considerazioni che seguono possono essere correttamente riferite alla popolazione dei regolarizzandi sia nell'intero paese sia nel Mezzogiorno (Schemi 2 e 3).

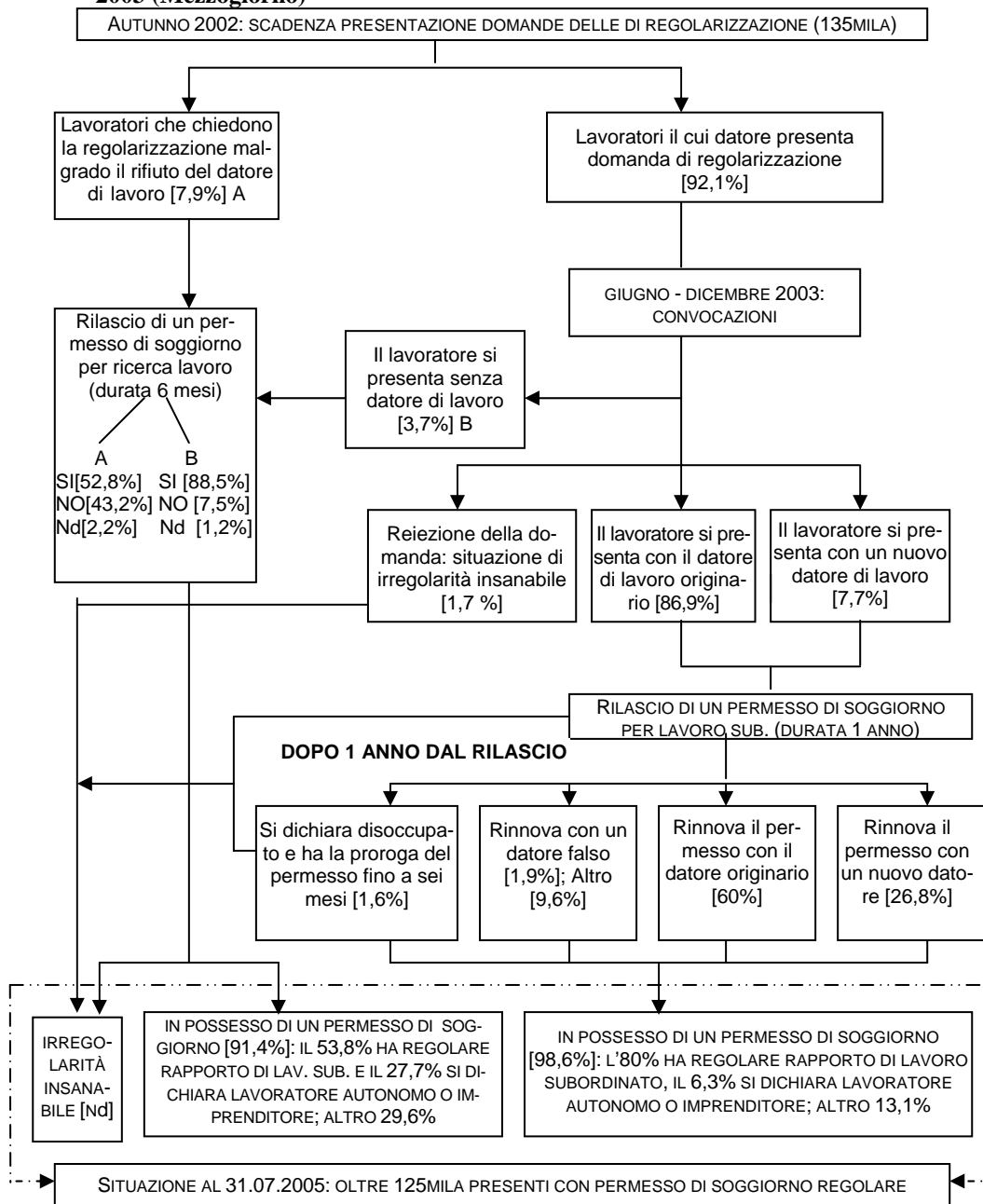
---

<sup>8</sup> La metodologia adottata per la ponderazione è illustrata nell'Appendice 2 del terzo volume di questa collana editoriale.

**Schema 2 - Esiti dei percorsi in base alla procedura di regolarizzazione del 2002  
- 2003 (Italia)**



**Schema 3 - Esiti dei percorsi in base alla procedura di regolarizzazione del 2002  
- 2003 (Mezzogiorno)**



Precisato ciò, per quanto riguarda il livello nazionale (Schema 2), alla scadenza dei termini di presentazione delle domande, degli oltre 700mila degli immigrati che si sono presentati alla convocazione con un datore di lavoro il 93,9% ha ottenuto un permesso di soggiorno per lavoro subordinato di durata annuale, sulla base del consenso garantito dal datore di lavoro originario (85,5%) o di un nuovo datore di lavoro (8,4%). Coloro i quali mancavano del requisito di un datore di lavoro hanno ottenuto, in larga maggioranza (94,6%), la concessione di un permesso di soggiorno per ricerca di lavoro della durata di 6 mesi, mentre tra quanti hanno chiesto la regolarizzazione malgrado il rifiuto del datore di lavoro, il rilascio del permesso di soggiorno temporaneo ha interessato una quota più contenuta e valutabile nell'ordine del 60,5%. Il risultato è stato, nel complesso, quello di ridurre radicalmente lo stock di immigrati irregolari presenti entro i confini nazionali alla data di approvazione della legge. Le situazioni di irregolarità insanabile sono state limitate entro livelli frizionali e in alcuni casi sono risultate essere la conseguenza della decisione degli stessi lavoratori immigrati di rinunciare alla possibile regolarizzazione.

Per quanto attiene alle regioni del Mezzogiorno (Schema 3), il rilascio di un permesso di soggiorno per lavoro subordinato ha riguardato il 94,6% dei circa 135mila immigrati che hanno presentato istanza con il consenso del datore di lavoro. Di costoro l'86,9% si è presentato con il datore di lavoro originario, mentre il 7,7% ha usufruito del supporto di un datore di lavoro diverso da quello che aveva presentato a suo tempo la domanda. In aggiunta, è stato concesso un permesso di soggiorno di durata semestrale per ricerca di lavoro all'88,5% dei lavoratori immigrati presentatisi alla convocazione senza il datore di lavoro e al 52,8% degli immigrati che non disponevano del necessario consenso da parte del datore di lavoro. Ciò significa che, rispetto al dato nazionale, nelle regioni del Mezzogiorno le situazioni di irregolarità insanabile, conseguenti alla chiusura della procedura di regolarizzazione, sono state relativamente più numerose, pur rimanendo comunque entro livelli contenuti.

Il confronto degli schemi 2 e 3 con lo schema 1 (cfr. pag. 19) consente dunque di visualizzare che la nostra ipotesi di partenza è da ritenersi ampiamente verificata.

Infine, rispetto alla *normalización* portata a termine in Spagna – un procedimento conclusosi con la regolarizzazione di oltre 650mila immigrati, ma anche con il permanere di ingenti sacche di irregolarità valutabili, secondo stime attendibili, nell'ordine di un milione di immigrati – la presente ricerca ha consentito, tra l'altro, di rimarcare come l'efficacia della “grande regolarizzazione” sia in buona parte legata anche all'*iter* procedurale seguito. Sebbene le istanze presentate nel nostro paese siano state oltre 700mila, l'intero processo di emersione si è concluso positivamente in un lasso temporale rela-

tivamente contenuto, e comunque entro le scadenze programmate, in ragione delle modalità di attuazione previste. È stato infatti deciso di rendere le procedure più snelle rispetto al passato e di abbandonare il riferimento unico agli uffici del Ministero degli Interni, favorendo invece la creazione di sportelli decentrati sul territorio, istituiti attraverso lo sviluppo di un reticolo sinergico tra gli attori coinvolti nella regolarizzazione. Ciò ha consentito di valorizzare la pluralità delle risorse presenti in ambito locale (istituzioni, ma anche l'universo dell'associazionismo e del volontariato) e di superare quindi le principali difficoltà organizzative e le lentezze burocratiche. Lo schema operativo costruito secondo queste modalità si è rivelato premiante per semplicità ed efficacia, tanto che da più parti lo si eleva a modello di riferimento per l'attività ordinaria di rinnovo dei permessi di soggiorno.

### *1.5.2 Effetti della regolarizzazione*

Il successo dell'ultima procedura di regolarizzazione è riscontrabile anche tramite l'analisi dello stato giuridico e della condizione occupazionale dell'insieme degli immigrati presenti nel nostro paese. I dati ottenuti consentono infatti di rilevare chiaramente che l'intervento normativo ha favorito la capacità di mantenere nel tempo la condizione di legalità da parte di chi ha avuto accesso alla regolarizzazione, con una perdita dello *status* di regolare che è decisamente contenuta.

Questo risultato conferma l'ipotesi che la transizione alla legalità costituisce il passaggio più difficile da superare per riuscire a restare in Italia, ma che una volta conseguita diventa difficile perderla successivamente. Un ulteriore elemento positivo emerso dall'indagine consiste nel fatto che, a distanza di quasi tre anni, il 74% circa degli immigrati regolarizzati continua a svolgere un'occupazione regolare, in misura più elevata nel Mezzogiorno rispetto al Centro-nord. L'emersione di una quota ragguardevole di lavoro sommerso consente inoltre di poter contare su un maggiore gettito fiscale. A tale riguardo le stime relative ai redditi dichiarati mettono in evidenza che il contingente dei regolarizzati contribuisce ormai per oltre 1/3 al volume di reddito complessivamente prodotto dai lavoratori stranieri presenti nel nostro paese. Tale incidenza, nel dettaglio, sfiora addirittura il 40% al Centro-nord, mentre risulta più contenuta nell'area del Mezzogiorno (12%). Alla luce di questi riscontri empirici c'è quindi ragione di ritenere che la regolarizzazione ha effettivamente portato vantaggi all'intero sistema economico italiano.

### 1.5.3 Questioni aperte

Accanto agli indubbi risultati positivi che la “grande regolarizzazione” ha prodotto sotto il profilo socio-economico e culturale del nostro paese, la ricerca, di cui si è dato conto in queste pagine e i cui risultati sono analiticamente presentati nei quattro volumi che seguono, consente anche di evidenziare come permangano alcune questioni irrisolte relative alla gestione complessiva del fenomeno migratorio.

Da quanto emerge da un confronto con l’esperienza internazionale, la scelta di ricorrere a procedure di regolarizzazione straordinarie non costituisce una peculiarità del nostro paese, ma è una pratica piuttosto diffusa anche altrove. Essa si ritrova, invero, anche per esempio in Spagna e nei paesi dell’Europa Mediterranea, così come negli Stati Uniti e nei Paesi Bassi. La peculiarità dell’Italia va, piuttosto, individuata nella scelta di:

- valorizzare il requisito del rapporto di lavoro, mentre nei paesi analizzati la tendenza principale è di premiare l’avvenuto radicamento dello straniero nel contesto socio-economico;
- non prevedere una disciplina generale di regolarizzazione ordinaria.

L’Italia si va configurando, pertanto, come uno dei pochi paesi – tra quelli che hanno fatto notevole ricorso alle sanatorie – che non prevede nel proprio ordinamento un *meccanismo ordinario* di regolarizzazione che sia complementare o addirittura alternativo rispetto ai provvedimenti straordinari. Alla luce dell’esperienza accumulata in tema di gestione del fenomeno migratorio, altri paesi stanno invece indirizzandosi verso il progressivo abbandono del modello delle regolarizzazioni straordinarie “a finestra”, per passare a sistemi ordinari di gestione dei flussi di immigrazione irregolare sulla base di principi generali, validi in ogni tempo. Al riguardo, è abbastanza significativo il caso della Spagna che, con esperienza immigratoria simile alla nostra, si sta orientando verso un regime in cui ordinariamente si concedano permessi di soggiorno a stranieri irregolarmente presenti sul territorio sulla base di determinati requisiti sanciti per legge. Questo orientamento trova riscontro anche in altri contesti – Francia e Stati Uniti in primo luogo – i cui governi, riconosciuta l’impossibilità di risolvere una volta per tutte la questione degli ingressi illegali, hanno cercato di sperimentare modalità diverse, favorendo il progressivo passaggio da un regime rigorosamente straordinario a un regime in cui ordinariamente si concedono permessi di soggiorno secondo determinati principi generali che devono essere molto precisi e rigorosi.

La necessità di definire percorsi ordinari di regolarizzazione trova ragione, inoltre, negli effetti perversi prodotti dalla reiterazione di misure *una tantum*. Le regolarizzazioni straordinarie, in Italia come altrove, rischiano di diffonde-

re un'immagine di lassismo e appaiono come una sorta di cedimento dell'ordinamento nazionale. Per di più, esse possono produrre un indubbio "effetto richiamo" di nuovi ingressi irregolari, alimentati dal sorgere di aspettative nei confronti di possibili ulteriori provvedimenti di regolarizzazione della presenza straniera.

Oltre a tale questione, l'ultima – in ordine temporale – regolarizzazione straordinaria prevista dal nostro ordinamento ha suscitato controversie in merito a:

- la durata annuale dei permessi di soggiorno concessi ai regolarizzati;
- il requisito della sussistenza di un rapporto di lavoro dipendente per ottenere il rinnovo del permesso di soggiorno.

Si tratta di vincoli particolarmente problematici per due ordini di motivi. In primo luogo, il fatto di subordinare il mantenimento della condizioni di legalità alla sussistenza di un rapporto di lavoro regolare non consente di dare rilievo a eventuali situazioni di regolarità pregresse e a rapporti di lavoro informale. Sotto questo profilo si coglie un'ambivalenza di fondo nello strumento della regolarizzazione, giacché esso pone, come condizione per ottenere un permesso di soggiorno o il suo rinnovo, la stabilità del rapporto di impiego, che però è sempre meno congruente con un mercato del lavoro fortemente segmentato quale quello italiano dove sono frequenti i passaggi tra lavoro, non lavoro, lavoro informale e dove cresce la spinta verso la flessibilizzazione dei rapporti di impiego. Questa subordinazione dello *status* di immigrato regolare all'esistenza di un lavoro stabile rivelerebbe l'intenzione di configurare gli immigrati come dei *gastarbeiter*, ossia come lavoratori ospiti, la cui presenza è da ritenersi provvisoria e esclusivamente funzionale alle necessità del sistema socio-economico (in proposito si rimanda alla seconda parte di questo stesso volume).

In secondo luogo, la necessità di mantenere in essere un rapporto di lavoro regolare per ottenere (o rinnovare) il documento di soggiorno limita, se non addirittura impedisce, le traiettorie di mobilità occupazionale e i percorsi di autoimpiego. In questo limite si coglie, allora, un ulteriore elemento di ambivalenza della regolarizzazione, in quanto essa sembra offrire ai regolarizzati minori *chance* rispetto agli immigrati già regolarmente presenti nel paese. In merito a ciò, tuttavia, in sede di verifica della ipotesi di ricerca (cfr. Schema 2) si è notato come, nonostante la presenza del vincolo legislativo, un buon numero di regolarizzati dichiara di aver compiuto una transizione al lavoro autonomo. Si tratta, ad ogni modo, di forme di autoimpiego che, pur costituendo il segno della spinta imprenditoriale degli immigrati, sono destinate a essere sostituite o quantomeno mascherate, in sede di rinnovo del permesso di sog-

giorno, da un contratto di lavoro subordinato, pena la ricaduta nei meandri dell'irregolarità.

Tra le altre questioni aperte va particolarmente sottolineato il problematico incontro tra domanda e offerta di lavoro immigrato. In particolare, dalla ricostruzione dei percorsi occupazionali dei regolarizzati viene empiricamente confermato quanto già acquisito in letteratura riguardo al permanere di percorsi di specializzazione etnica e di segregazione occupazionale. Oltre a negare il riconoscimento sociale del ruolo della manodopera immigrata, essi possono finire per produrre degli effetti perversi sullo stesso funzionamento del mercato del lavoro, alimentando fenomeni di spiazzamento e di concorrenzialità al ribasso.

In realtà, diventa ormai necessario problematizzare e rimettere in discussione sia la lettura del lavoro immigrato come esclusivamente funzionale alla domanda di lavoro e complementare agli altri occupati autoctoni, sia lo stereotipo del migrante come perfetto *homo oeconomicus*, preoccupato solo di massimizzare le proprie *chance* retributive.

Questa rivisitazione è tanto più opportuna quanto più le migrazioni si diversificano per qualità e quantità nella loro composizione interna e quanto più si affermano i nuovi caratteri del mercato del lavoro postfordista, dove cresce l'atipicità e soprattutto si ridefiniscono i confini tra lavoro e non lavoro, in un *continuum* variegato che va dal lavoro a tempo pieno e indeterminato fino alla mancanza di impiego.

In questo scenario si potrebbe registrare anche il progressivo ridimensionamento delle opportunità lavorative, non tanto e non solo per la sfavorevole congiuntura economica, quanto piuttosto perché è cresciuta fortemente l'offerta di lavoro immigrata, per cui anche le tradizionali nicchie di inserimento di manodopera straniera si presentano sovraffollate.

Per altro verso è necessario mettere in luce la specificità dell'insediamento migratorio nei territori del Mezzogiorno, in particolare di quelli che rientrano nell'Obiettivo 1. A fronte di una minore presenza quantitativa – e quindi anche di una minore densità sul totale della popolazione residente – rispetto a quanto registrato nella media nazionale e soprattutto nelle regioni settentrionali, nella maggior parte delle province meridionali si evidenzia un tasso di irregolarità più marcato. Ciò testimonia, ancora una volta, che l'economia sommersa costituisce uno dei fattori più rilevanti di attrazione di flussi di immigrazione irregolare. In questa ottica, la lotta al lavoro nero si configura come un obiettivo imprescindibile delle stesse politiche di governo del fenomeno migratorio.

L'immigrazione nel Mezzogiorno evidenzia inoltre una più debole stabilizzazione e un suo basso grado di radicamento nel territorio. A tale riguardo

basti osservare non solo la minore propensione a iscriversi all'anagrafe comunale da parte degli immigrati regolarmente residenti in queste regioni, ma anche la minore incidenza in queste aree di proprietari di abitazione, circa  $\frac{1}{3}$  rispetto a quella registrata nel Centro-nord. L'analisi degli indicatori relativi alla mobilità territoriale non giungono peraltro a evidenziare un vero e proprio esodo dalle regioni del Mezzogiorno verso il resto del paese, sebbene le prime costituiscano, almeno in una certa misura, un'area di transito in vista di successive e più ambite destinazioni, soprattutto del settentrione e del resto d'Europa.

#### *1.5.4 Regolarizzazione e integrazione*

Come si è appena esposto, l'analisi dei processi di regolarizzazione effettuata ha consentito di porre in evidenza alcune questioni relative al prerequisito della sussistenza di un rapporto di lavoro dipendente, alla breve durata (un solo anno) dei permessi di soggiorno, alla problematicità dell'incontro tuttora alquanto rigido tra domanda e offerta di lavoro che richiede invece flessibilità, alla tendenziale etnicizzazione delle attività lavorative degli immigrati con il conseguente rischio di provocare fenomeni di segregazione occupazionale. L'analisi svolta e i confronti internazionali inducono anche a prendere in considerazione l'ipotesi di regolarizzazioni ordinarie accanto o in alternativa a quella straordinaria oggetto del presente studio. Sollevare questi problemi non significa peraltro sminuire la positività della regolarizzazione realizzata. Essa, infatti, ha avuto l'indubbio merito, è bene sottolinearlo ancora, di aver portato alla condizione di legalità centinaia di migliaia di persone, garantendo loro dei diritti e imponendo loro dei doveri. In relazione a questo ampio processo di legalizzazione va evidenziata inoltre la notevole emersione dal lavoro sommerso con tutti gli effetti positivi che ne conseguono, pur nella consapevolezza dell'atavico radicamento di questo fenomeno nel nostro paese. Occorre tuttavia non sottovalutare il rischio di una ricaduta nell'illegalità, nonché della crescita del numero di nuovi irregolari.

Nonostante i rischi per i problemi che permangono, peraltro non risolvibili soltanto attraverso lo strumento della regolarizzazione, va ricordato un altro effetto positivo da essa prodotto, seppur meno evidente e meno direttamente riscontrabile. C'è infatti ragione di ritenere che essa produca un benefico effetto sotto il profilo dell'integrazione non solo economica ma anche sociale e culturale degli immigrati, nonché della riduzione della devianza che trova nell'irregolarità una sua causa principale.

Del resto, la necessità di misurare e monitorare l'inserimento degli stranieri nei diversi ambiti della società italiana ha assunto, nel corso degli ultimi anni, un rilievo via via crescente. In altri termini si è imposta la necessità di misurare il grado di integrazione degli immigrati nella realtà di accoglimento e, nello stesso tempo, di determinare il ruolo giocato in tale processo dalle principali caratteristiche demografiche, sociali e migratorie.

Sulla base delle informazioni acquisite tramite l'indagine sui 30mila stranieri presenti sul territorio italiano nell'estate 2005 (cfr. terzo volume di questa collana e paragrafo 1.3.2), si è pervenuti a definire alcuni indicatori di sintesi per la misurazione dell'integrazione degli immigrati. A tale scopo sono state considerate soprattutto cinque variabili di *proxy* di rilevanti aspetti che possono ritenersi condizioni necessarie, quand'anche non del tutto sufficienti, per accedere, o per proseguire, lungo la via dell'integrazione. Tali variabili sono la condizione giuridica di soggiorno, l'iscrizione anagrafica, l'alloggio, il lavoro e il nucleo familiare.

Questi tentativi di misurazione hanno messo in luce alcuni comuni fattori determinanti. Si tratta in particolare di un insieme di elementi "minimali", ovvero di caratteristiche di cui deve godere l'immigrato per poter accedere con più probabilità a un percorso di integrazione e senza le quali qualsiasi altro fattore può incidere scarsamente. In altre parole, queste caratteristiche possono essere interpretate come prerequisiti all'integrazione.

A tale proposito occorre ancora una volta sottolineare come giochi un ruolo fondamentale proprio la regolarità nello stato giuridico; essa risulta infatti decisiva nell'inserimento lavorativo così come nella conoscenza delle garanzie sul lavoro. L'anzianità migratoria, che si accompagna all'acquisizione di esperienze e conoscenze del paese ospitante, appare altrettanto significativa per l'inserimento, sebbene oltre una certa soglia di tempo (il decennio) essa ha mostrato di perdere incisività a vantaggio di altre caratteristiche. Più precisamente, almeno da quanto emerge delle nostre elaborazioni, nove anni di presenza in Italia rappresentano l'anzianità minima per potersi definire "integrati".

Un ulteriore elemento, significativo ai fini dell'integrazione, è rappresentato dal territorio d'insediamento. In particolare, vivere in una regione del Centro-nord, rispetto al vivere in una regione del Mezzogiorno, porta maggiori vantaggi d'inserimento sia lavorativo (con riferimento al solo collettivo di coloro che al momento delle rilevazioni hanno dichiarato di svolgere un'attività lavorativa) sia in termini complessivi (con riferimento all'insieme degli immigrati a prescindere dalla loro condizione occupazionale). A questi aspetti fondamentali se ne aggiungono di volta in volta altri. Essere in possesso di un buon livello di istruzione e appartenere a una comunità etnica radicata in Italia

da lungo tempo rappresentano due ulteriori caratteristiche che incidono positivamente sulla probabilità di integrazione sia in termini generali sia dal punto di vista della sola condizione lavorativa.

Per altro verso, guardando alle differenze di genere, la capacità femminile di integrarsi sembra maggiore di quella maschile nel momento in cui si affronta il tema della presenza degli stranieri nel nostro territorio; il risultato può invertirsi a favore dei maschi quando viene considerato solo il contingente degli occupati. Inoltre non si evidenziano differenze di genere in merito alle conoscenze dei diritti e delle garanzie di cui godono i lavoratori.

Quanto evidenziato induce una volta di più a considerare l'universo degli immigrati come una realtà decisamente complessa e articolata, per nulla monolitica, ma anzi dai molteplici volti anche sotto il profilo delle modalità di inserimento nella società italiana.

Di qui la necessità sia di raffinare gli strumenti di misurazione dell'integrazione sia di monitorare i successivi percorsi dei beneficiari della recente regolarizzazione per comprendere i loro destini non solo sotto il profilo delle scelte lavorative.

## Bibliografia

- Ambrosini M., *Utiles invasori. L'inserimento degli immigrati nel mercato del lavoro italiano*, FrancoAngeli, Milano, 1999.
- Ambrosini M., *La fatica di integrarsi. Immigrazione e lavoro in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2001.
- Ambrosini M., *Da braccia a persone. Ambiguità e precarietà di un processo di affrancamento*, in Barbagli M., Colombo A., Sciortino G. (a cura di), *op. cit.*, pp. 139-165.
- Ambrosini M., *Sociologia delle migrazioni*, Il Mulino, Bologna, 2005.
- Ambrosini M., *Immigrazione irregolare e sanatorie. Riflessioni e proposte a partire da una ricerca*, in "Aggiornamenti Sociali", n.7-8, Luglio-Agosto, 2005a.
- Ambrosini M., *L'altro welfare. Famiglie in affanno e aiutanti domiciliari immigrate*, in Ambrosini M., Cominelli C. (a cura di), *Un'assistenza senza confini. Welfare "leggero", famiglie in affanno, aiutanti domiciliari immigrate*, Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multietnicità, Regione Lombardia – Fondazione I-smu, Milano, 2005b.
- Anastasia B., Bragato S., Rasera M., *Dopo la grande regolarizzazione del 2002. Percorsi lavorativi degli immigrati e impatto sul mercato del lavoro*, in Barbagli M., Colombo A., Sciortino G. (a cura di), *op. cit.*, pp. 103-137.
- Barbagli M., Colombo A., Sciortino G. (a cura di), *I sommersi e i sanati. Le regolarizzazioni degli immigrati in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2004.
- Bernasconi M., Zucchetti E., *L'orario di lavoro e il reddito*, in Strozza S., Zucchetti E. (a cura di), *Il Mezzogiorno dopo la grande regolarizzazione. Vecchi e nuovi volti della presenza migratoria*, FrancoAngeli, Milano, 2006.
- Bernasconi M., Cangiano A., Conti C., Strozza S., *Alcuni modelli di sintesi della regolarizzazione tra territori e collettività*, in Strozza S., Zucchetti E., (a cura di), *op. cit.*
- Bohning, A. R., *Studies in international labour migration*, Macmillan, London, 1984.
- Cangiano A., Strozza S., *Le procedure straordinarie di regolarizzazione: regole e risultati delle diverse tornate*, in Strozza S., Zucchetti E., (a cura di), *Il Mezzogiorno dopo la grande regolarizzazione. Vecchi e nuovi volti della presenza migratoria*, FrancoAngeli, Milano, 2006.
- Carfagna M., *I sommersi e i sanati. Le regolarizzazioni degli immigrati in Italia*, in Colombo A. e Sciortino G. (a cura di), *Stranieri in Italia. Assimilati ed esclusi*, Il Mulino, Bologna, 2002a.

- Codini E., *Gli aspetti normativi*, in Fondazione Ismu, *Ottavo Rapporto sulle migrazioni*, FrancoAngeli, Milano, 2003.
- Colasanto M., *L'occupazione possibile. Percorsi tra lavoro e non lavoro e servizi per l'inserimento lavorativo dei cittadini non comunitari*, Ministero del Lavoro – Regione Lombardia, Milano, 2004.
- Colasanto M., Lodigiani R. (a cura di), *Complementare, sostitutivo, discriminato? Il lavoro immigrato in Lombardia tra programmazione dei flussi e funzionamento del mercato del lavoro*, Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multietnicità, Fondazione Ismu – Regione Lombardia, Milano, 2005.
- Conti C., Strozza S., *Lavoratori e lavori sommersi: il quadro attraverso l'ultima regolarizzazione degli stranieri*, in Strozza S., Zucchetti E. (a cura di), *op. cit.*
- Fondazione Ismu – Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multietnicità Regione Lombardia, *L'immigrazione straniera in Lombardia. La terza indagine regionale*, Milano, 2004.
- Fondazione Ismu – Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multietnicità Regione Lombardia, *L'immigrazione straniera in Lombardia. La quarta indagine regionale*, Milano, 2005.
- Pastore F., *Che fare di chi non dovrebbe essere qui? La gestione della presenza straniera irregolare in Europa tra strategie nazionali e misure comuni*, in Barbagli M., Colombo A., Sciortino G. (a cura di), *op. cit.*, pp. 19-46.
- Reyneri E., *Sociologia del mercato del lavoro*, Il Mulino, Bologna, 2002.
- Zanfrini L., *Fabbisogni professionali delle imprese e programmazione flussi*, in Fondazione Ismu, *Ottavo Rapporto sulle migrazioni*, FrancoAngeli, Milano, 2003.
- Zanfrini L., *Sociologia delle migrazioni*, Laterza, Roma-Bari, 2004.
- Zanfrini L., *Braccia, menti e cuori migranti: la nuova divisione internazionale del lavoro riproduttivo*, in Zanfrini L. (a cura di), *La rivoluzione incompiuta. Il lavoro delle donne tra retorica della femminilità e nuove disuguaglianze*, Edizioni Lavoro, Roma, 2005.
- Zucchetti E. (a cura di), *La regolarizzazione degli stranieri. Nuovi attori nel mercato del lavoro italiano*, FrancoAngeli, Milano, 2004.
- Zucchetti E., *Caratteristiche essenziali e questioni aperte della "grande regolarizzazione" in Italia*, in Barbagli M., Colombo A., Sciortino G. (a cura di), *op.cit.*, pp. 71-102.
- Zucchetti E., *Un mercato del lavoro plurale: tra "vecchi" e "nuovi" equilibri*, in "Sociologia del lavoro", n. 97, 2005, pp. 25-41.

*Parte Seconda – Un confronto con le esperienze straniere*

di *Ennio Codini*



## 2.1 *Obiettivi e risultati della regolarizzazione italiana del 2002*

di *Ennio Codini*

Per collocare l'esperienza italiana in tema di regolarizzazione e anzitutto la regolarizzazione varata nel 2002 nel contesto delle principali esperienze straniere a riguardo è necessario in primo luogo mettere in luce i criteri salienti della regolarizzazione di quattro anni fa.

Considerando nell'insieme gli atti normativi ed il relativo retroterra emerge abbastanza nettamente un disegno del legislatore circa il rapporto tra la regolarizzazione varata nel 2002 (sulla base della legge n. 189 del 30 luglio, c.d. Bossi-Fini, e del connesso decreto legge n. 195 del 9 settembre) e la disciplina dell'immigrazione. Tre gli obiettivi fondamentali:

- 1) anzitutto, dare a tutti o quasi gli immigrati illegali un regolare permesso di soggiorno idoneo all'immigrazione;
- 2) insieme, dar vita per i 'regolarizzati' ad uno *status* coerente con la *ratio* delle modifiche apportate dalla legge Bossi-Fini alla disciplina dell'immigrazione;
- 3) infine, prevenire per quanto possibile una ricaduta dei regolarizzati nell'illegalità.

Inoltre, sempre considerando nell'insieme gli atti normativi ed il relativo retroterra, emerge un disegno del legislatore circa il rapporto tra la regolarizzazione del 2002 e la disciplina del lavoro. In essenza, in Italia come altrove i provvedimenti di regolarizzazione degli immigrati sono riferiti ad una situazione di illegalità riguardo alla disciplina dell'ingresso e soggiorno degli stranieri; in sintesi, regolarizzare significa dare all'immigrato che ne è privo quel permesso di soggiorno la cui mancanza sostanzia una sua posizione illegale rispetto alla disciplina dell'ingresso e soggiorno degli stranieri. Tuttavia la regolarizzazione non di rado si rapporta anche con altre discipline, in particolare quella del lavoro.

Il rapporto tra la regolarizzazione del 2002 e la disciplina del lavoro è almeno in parte dichiarato dalla stessa rubrica dell'articolo 33 della legge Bossi-

Fini dedicato alla regolarizzazione: “Dichiarazione di emersione del lavoro irregolare”. Considerato anche il successivo decreto legge n. 195 (del 9 settembre 2002 convertito con modifiche dalla legge n.222 dello stesso anno) emergono due obiettivi ulteriori rispetto a quelli di cui sopra:

- rendere regolari tutti o quasi i rapporti di lavoro degli immigrati sino ad allora privi di permesso di soggiorno e perciò necessariamente secondo la legge “condannati” al lavoro nero (essendo vietato assumere immigrati sprovvisti di idoneo permesso di soggiorno);
- prevenire per quanto possibile una ricaduta dei regolarizzati nell’area del lavoro nero.

Le sopraindicate finalità non sono state certo le uniche della regolarizzazione varata nel 2002, basti pensare a quanto hanno pesato obiettivi di carattere fiscale e contributivo o a quanto ha pesato l’inquietudine delle centinaia di migliaia di famiglie che, per lo più senza ragionevoli alternative, dipendevano strettamente dal lavoro di una collaboratrice senza permesso di soggiorno così (forse) commettendo un reato.

Peraltro, i cinque obiettivi sopraindicati costituiscono l’essenza della *ratio* della regolarizzazione del 2002.

In queste pagine, dopo alcune considerazioni circa il delinarsi di tali obiettivi si valuterà la rispondenza ad essi della disciplina nel suo insieme, del processo di regolarizzazione come concretamente dispiegatosi e dei percorsi degli immigrati successivi alla regolarizzazione.

### **2.1.1 Una regolarizzazione *omnibus***

La regolarizzazione del 2002 era stata invero inizialmente pensata in termini in parte diversi da quelli sopra indicati.

In particolare, inizialmente non si voleva certo dare a tutti o quasi gli immigrati illegali un regolare permesso di soggiorno; e parallelamente, non si voleva certo rendere regolari tutti o quasi i rapporti di lavoro irregolari degli immigrati illegali.

Se consideriamo l’iter di formazione della legge Bossi-Fini vediamo che la regolarizzazione, assente nel disegno di legge governativo, compare nel testo approvato in prima lettura dal Senato come regolarizzazione riservata, ricorrendo determinati presupposti, esclusivamente ai lavoratori stranieri presenti nel territorio alla fine del 2001 ed impegnati nel lavoro domestico.

Se tali fossero rimasti i termini della regolarizzazione al suo definitivo delinarsi nell’autunno del 2002 si intuisce che solo una componente seppur importante dell’immigrazione illegale avrebbe potuto essere regolarizzata rima-

nendo comunque esclusi gli immigrati illegali impegnati in attività di lavoro subordinato extrafamiliare – non certo meno numerosi di quelli impegnati nel lavoro domestico – oltre che gli immigrati entrati nel territorio nel 2002.

Peraltro, nel testo approvato della legge Bossi-Fini (e pubblicato nella G.U. del 3 agosto 2002) si è aperta la regolarizzazione, ricorrendo a determinati presupposti, anche ai lavoratori domestici entrati nel territorio nel 2002, purché soggiornanti nei tre mesi antecedenti la data di entrata in vigore della legge. Infine, poco dopo l'approvazione della legge Bossi-Fini il Governo ha varato un decreto legge (il già citato decreto 9 settembre 2002 n. 195) che ha ulteriormente aperto la regolarizzazione, sempre ricorrendo a determinati presupposti, agli immigrati impegnati in attività di lavoro subordinato extrafamiliare purché soggiornanti nei tre mesi antecedenti la data di entrata in vigore del decreto.

Ecco allora delinearsi una regolarizzazione *omnibus*, ossia volta a dare a tutti o quasi gli immigrati illegali un regolare permesso di soggiorno. Certo, si chiede come requisito l'essere lavoratori dipendenti, ma ordinariamente in Italia come altrove l'immigrato illegale è un lavoratore dipendente (anche se il lavoro autonomo degli immigrati illegali è una realtà non certo trascurabile). Ancora, si subordina la regolarizzazione alla volontà degli interessati ma, in linea di principio, a fronte di siffatti provvedimenti si può sempre assumere come un dato di fatto che gli interessati desiderino usufruirne.

Al di là dell'obiettivo di dare un permesso di soggiorno a tutti o quasi gli immigrati che ne erano privi, data la rigida correlazione prevista tra rilascio del permesso di soggiorno e l'instaurarsi di un regolare rapporto di lavoro, si profila, nel definitivo delinearsi della disciplina, anche l'obiettivo di rendere regolari tutti o quasi i rapporti di lavoro degli immigrati sino allora sprovvisti di permesso di soggiorno e perciò "condannati" al lavoro nero.

Se la regolarizzazione fosse rimasta riservata ai lavoratori domestici sarebbe stata se non un *unicum* certo un'esperienza davvero peculiare a livello internazionale, dove il settore di lavoro dell'immigrato non è certo il criterio selettivo (anche la regolarizzazione statunitense del 1986, pur valorizzando il lavoro agricolo non era riservata esclusivamente agli stranieri operanti in tale settore, cfr. cap. 2.5). Configurandosi invece come regolarizzazione *omnibus* nei termini sopra indicati, quella italiana del 2002 è andata a collocarsi in un insieme di provvedimenti ravvisabile a livello internazionale, basti pensare all'esperienza spagnola (cfr. cap. 2.4), anche se, come emergerà nei prossimi capitoli, le regolarizzazioni a livello internazionale sono perlopiù concepite in termini selettivi. Quanto infine all'obiettivo di far "emergere" il lavoro nero, anch'esso trova riscontro nell'esperienza internazionale – basti pensare da ultimo al caso della *normalización* varata in Spagna alla fine del 2004 (cfr. cap.

2.4) o, per certi versi, alla regolarizzazione statunitense del 1986 (cfr. cap. 2.5) – anche se non è certo prevalente nell’esperienza internazionale l’idea di correlare rigidamente il rilascio del permesso di soggiorno all’instaurarsi di un regolare rapporto di lavoro.

### **2.1.2 Coerenza con la Bossi-Fini e prevenzione dell’illegalità**

Quanto all’obiettivo di prospettare comunque per l’immigrato regolarizzato uno *status* coerente con la *ratio* della legge Bossi-Fini, esso emerge immediatamente al delinearci in sede parlamentare del progetto di regolarizzazione.

Quest’ultima infatti viene da subito, nel testo approvato in prima lettura dal Senato, configurata come tale da:

- correlare rigidamente il rilascio del permesso di soggiorno all’instaurarsi di un regolare rapporto di lavoro;
- portare al rilascio di un permesso di soggiorno “della durata di un anno, rinnovabile per uguali successivi periodi, se è data prova della continuazione del rapporto e della regolarità della posizione contributiva”.

La disciplina per i lavoratori extradomestici sarà poi disegnata in termini leggermente diversi, ma analoghi per quanto qui interessa.

È allora evidente lo stretto legame con la *ratio* della legge Bossi-Fini, una legge voluta per accentuare la correlazione tra immigrazione e sussistenza di un rapporto di lavoro – emblematica la cancellazione della possibilità di ingresso per ricerca di lavoro e la riduzione delle possibilità di ottenere il rinnovo del permesso in caso di disoccupazione – e caratterizzata da una netta riduzione della durata media dei permessi di soggiorno.

Nel panorama internazionale non appare certo singolare l’inserimento della regolarizzazione nel contesto di un più generale ripensamento della disciplina dell’immigrazione (si pensi, ad esempio, al caso spagnolo). D’altra parte, ricorrendo tale circostanza, la coerenza dello *status* dei regolarizzati con la nuova disciplina appare naturale conseguenza. Tuttavia, emergerà nel prosieguo di questo studio che l’aver previsto un permesso di soggiorno di durata breve e rinnovabile *solo* in presenza di un regolare rapporto di lavoro è soluzione che si discosta nettamente da molte e rilevanti esperienze straniere.

Quanto infine all’obiettivo di evitare ricadute nell’illegalità – sia rispetto alla disciplina dell’immigrazione sia rispetto alla disciplina del lavoro – anch’esso emerge dalla rigida correlazione tra il rilascio del permesso di soggiorno e l’instaurarsi di un regolare rapporto di lavoro. Nella mente del legislatore del 2002, infatti, l’aver un lavoro regolare si configura non solo come l’aver un requisito che ove permanga alla scadenza del permesso ne consente

il rinnovo ma anche come elemento essenziale di una effettiva integrazione sociale tale da concorrere a scongiurare il pericolo di ricadute nell'illegalità.

Tale obiettivo è del resto (diversamente da quello di avere una regolarizzazione *omnibus*) enfatizzato dai proponenti anche contrapponendo la regolarizzazione del 2002 alle precedenti che sarebbero state semplici sanatorie ossia procedure volte a sanare la posizione dell'immigrato illegale senza però un'adeguata attenzione all'esigenza di un successivo permanere del beneficiario nella legalità.

A livello internazionale, invero, la pur ovviamente diffusa volontà di impedire "ricadute" nell'illegalità ha dato luogo a soluzioni anche assai diverse. Basti pensare all'esperienza statunitense, dove la non-ricaduta nell'illegalità per quanto concerne la disciplina dell'immigrazione è garantita dal rilascio di un permesso di residenza permanente; o alla scelta spagnola nel 1991 di puntare su un rinnovo agevole e su scadenze lunghe del permesso di soggiorno.

### **2.1.3 Coerenza della disciplina rispetto alle finalità**

Come accennato in apertura, in queste pagine si cercherà di rispondere a tre interrogativi. Rispetto alla *ratio* di cui sopra, ossia ai cinque obiettivi delineati:

- 1) è risultata nel complesso adeguata la disciplina prevista?
- 2) È risultato adeguato il processo di regolarizzazione come concretamente dispiegatosi?
- 3) Sono risultati conformi i percorsi degli immigrati successivi alla regolarizzazione?

Quanto al primo interrogativo, va osservato anzitutto che rispetto all'obiettivo di dare a tutti o quasi gli immigrati illegali un regolare permesso di soggiorno e a quello di regolarizzare tutti o quasi i rapporti di lavoro degli immigrati illegali appariva astrattamente problematica la scelta sul piano procedurale di subordinare la regolarizzazione alla disponibilità del datore di lavoro a presentare la relativa domanda impegnandosi a sottoscrivere poi un regolare contratto di lavoro. È vero che, come sopra accennato, quando il legislatore offre simili possibilità ipotizza una risposta globalmente positiva degli interessati, ma l'esperienza dice che di fatto non sempre, non per tutti gli interessati questo accade. Nel caso dell'immigrazione illegale, l'immigrato ha certo più vantaggi che svantaggi ottenendo un permesso di soggiorno e un regolare rapporto di lavoro, ma non è detto che ciò sia vero anche per il datore di lavoro che spesso invece sceglie di rapportarsi in modo illegale con gli immigrati per ridurre i costi. Si trattava, considerando la disciplina, di una

scommessa: i datori di lavoro avrebbero complessivamente accettato la proposta del legislatore o l'avrebbero respinta<sup>1</sup>?

Questo per quel che riguarda l'avvio della procedura<sup>2</sup>. Inoltre, appariva astrattamente problematica la previsione secondo la quale tale procedura avrebbe dovuto chiudersi con la stipula di un regolare contratto di lavoro tra immigrato e datore di lavoro intestatario della domanda. I rapporti di lavoro soffrono fisiologicamente di una certa instabilità; quelli degli immigrati, per vari fattori, ne soffrono in maniera maggiore; quelli poi dei lavoratori stranieri interessati alla regolarizzazione erano ancor più a rischio trattandosi spesso di attività economiche piccole e/o precarie; per non parlare delle collaborazioni di lavoro domestico, tradizionalmente legate a instabili rapporti fiduciari, o addirittura specificamente del lavoro di cura – su cui si sarebbero poi fondate circa 140mila domande – anzitutto legato al permanere di un bisogno intrinsecamente temporaneo. Il legislatore, nel delineare la tempistica dell'operazione aveva indicato per la conclusione un termine, variabile secondo i casi, di uno o due mesi, ma si trattava chiaramente di indicazioni 'fantasiose'. Non potendo non risultare i tempi reali di una regolarizzazione così ampia e complessa assai più lunghi, appariva serio il rischio di trovarsi in molti casi alla fine della procedura con rapporti che non potevano continuare perché, ad esempio, nel frattempo l'impresa aveva cessato di esistere o nel frattempo l'assistito a domicilio era morto, determinando ciò secondo le previsioni di legge la chiusura della procedura stessa con esito negativo.

Rispetto all'obiettivo di avere una regolarizzazione tale da determinare uno *status* dell'immigrato coerente con la *ratio* delle modifiche apportate dalla legge Bossi-Fini alla disciplina dell'immigrazione, la disciplina prevista si è configurata invece nel complesso come in qualche modo addirittura eccedente

---

<sup>1</sup> Decisamente poco rilevante a riguardo la pur prevista sanzione. La disciplina infatti prevedeva ad esempio il pagamento da parte delle imprese di un contributo forfettario di 700 euro per ciascun lavoratore regolarizzando: un onere non irrilevante ma certo non tale da essere decisivo a proposito di aderire o meno alla proposta del legislatore (sugli abusi a riguardo peraltro vedi *infra*). Sostanzialmente analoga la situazione per le famiglie.

<sup>2</sup> Invero la disciplina conteneva ulteriori limiti però non tali da impedire una regolarizzazione tendenzialmente *omnibus*. In particolare, l'esclusione dei destinatari di provvedimento di espulsione per motivi diversi dal mancato rinnovo del permesso e dei denunciati per uno dei reati di cui agli artt. 380 e 381 c.p.p. e condannati o con procedimento pendente. Esclusioni discutibili – inerendo la prima un evento decisamente casuale e posizioni di fatto assai diverse e contrastando l'altra con la presunzione di innocenza – ma comunque riguardanti solo una minima parte degli irregolari; inoltre non va trascurato che quanto all'espulsione con la legge n. 222 si è *in extremis* attenuato il rigore della preclusione con la clausola "salvo che non sussistano le condizioni per la revoca del provvedimento in presenza di circostanze obiettive riguardanti l'inserimento sociale" e che quanto alla denuncia la giurisprudenza si è subito orientata in termini critici fino a che la Corte Costituzionale ha bocciato la preclusione per mera pendenza di processo (dec. 78/2005).

nei termini di un carattere eccessivamente restrittivo. Infatti, se confrontiamo lo *status* del regolarizzato con lo *status* degli altri immigrati regolari come derivante dalla disciplina del testo unico dopo le modifiche apportate dalla legge Bossi-Fini, notiamo che la concessione al regolarizzato di un permesso di soggiorno di durata annuale era destinata a porlo in una condizione di svantaggio rispetto a quella degli altri immigrati regolari con i loro permessi di quattro o almeno due anni di durata<sup>3</sup>; stando alla lettera della disciplina, inoltre, il rinnovo del permesso presuppone la sussistenza di un rapporto di lavoro subordinato<sup>4</sup>, prefigurando dunque l'impossibilità per l'immigrato di abbandonare il lavoro subordinato per mettersi in proprio, e addirittura per i regolarizzati in quanto lavoratori domestici presuppone la "continuazione del rapporto"<sup>5</sup> prefigurando dunque l'impossibilità di cambiare lavoro se si vuol restare in regola laddove per gli altri immigrati la possibilità di cambiare lavoro rimanendo in regola è pienamente garantita: netta la differenza di *status* tra i regolarizzati italiani e, ad esempio, quelli statunitensi con il loro permesso di residenza permanente cui si è già fatto cenno.

L'impressione nel complesso è quella di una disciplina della regolarizzazione coerente solo in parte con gli effettivi contenuti della legge Bossi-Fini e invece in parte ricollegantesi a quelle che erano le più radicali intenzioni innovatrici dei proponenti o almeno di una parte dei proponenti del progetto da cui è sorta la legge: configurare gli stranieri extracomunitari non come veri e propri immigrati bensì come dei *gastarbeiter*, ossia dei lavoratori ospiti venuti in Italia per un certo lavoro, per il quale momentaneamente non fosse disponibile manodopera indigena, e destinati a lasciare il territorio esauritosi tale compito. A tale idea sembra in qualche modo corrispondere la scelta della durata annuale del permesso – del resto tipica dell'esperienza tedesca – e ancor più l'indicazione secondo cui per i collaboratori domestici la permanenza verrebbe subordinata al protrarsi del rapporto di lavoro originario.

Ecco comunque delinearsi da un diverso punto di vista una condizione dell'immigrato tale da apparire problematica rispetto all'obiettivo di evitare ricadute nell'illegalità quanto alla disciplina dell'immigrazione e a quella del lavoro. I commentatori hanno ampiamente sottolineato il rischio che un per-

---

<sup>3</sup> E questo non solo quanto al problema dei più frequenti rinnovi ma quanto a certi diritti come quello di accedere agli alloggi di edilizia pubblica riservato dalla legge ai titolari di permesso di soggiorno con validità almeno biennale e quindi negato ai regolarizzati.

<sup>4</sup> Cfr. il quinto comma dell'art. 1 del decreto legge n. 195: "(...) Il permesso di soggiorno può essere rinnovato previo accertamento dell'esistenza di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato ovvero a tempo determinato di durata non inferiore ad un anno (...)".

<sup>5</sup> Così dispone il quinto comma dell'art. n. 33 della legge Bossi-Fini: "(...) Il permesso di soggiorno è rinnovabile previo accertamento da parte dell'organo competente della prova della continuazione del rapporto e della regolarità della posizione contributiva (...)".

messo da rinnovarsi annualmente – e in base al presupposto ineludibile della sussistenza di un rapporto di lavoro subordinato o addirittura solo se permane il rapporto di lavoro originario – si riveli, in un contesto dove già ordinariamente non è raro il mancato rinnovo, un permesso che di fatto alla scadenza non viene rinnovato con ricaduta dell'immigrato in una condizione di illegalità in termini di soggiorno e di conseguenza necessariamente anche sul piano lavorativo.

#### **2.1.4 Coerenza della procedura rispetto alle finalità**

Se confrontiamo la procedura di regolarizzazione come concretamente sviluppata con le finalità di cui sopra, notiamo invero un livello di coerenza maggiore di quel che si sarebbe potuto pensare considerando alcuni aspetti della disciplina.

Il primo dato, ampiamente noto, è che il numero delle domande di regolarizzazione presentate è stato assai elevato. Tale numero è stato addirittura superiore a quello degli immigrati irregolari come stimato nel 2001 (circa 700mila domande laddove le stime nel 2001 parlavano di circa 500mila immigrati illegali). Questa paradossale discrepanza si spiega considerando che non solo le stime dell'immigrazione illegale sono sempre assai approssimative, ma mesi di dibattito politico di grande risonanza anche internazionale sul tema della regolarizzazione non potevano non generare un forte richiamo rispetto ai potenziali immigrati illegali (e, come sopra ricordato, anche le persone immigrate nel 2002 hanno infine potuto partecipare alla procedura). In ogni caso, resta netta l'impressione che la domanda di regolarizzazione sia stata presentata per quasi tutti gli immigrati illegali soggiornanti in Italia al varo della relativa procedura.

Come sopra accennato, guardando alle norme emergeva una scommessa: i datori di lavoro avrebbero accettato la proposta del legislatore o l'avrebbero respinta? I dati sulle domande presentate – ferma restando una quota inevitabile di domande con datore fittizio – ci parlano di una scommessa sostanzialmente vinta per quel che riguarda l'aprirsi della procedura. In tal senso, sono indicativi anche i dati emersi dalla ricerca nel cui contesto si colloca questa riflessione secondo i quali solo due lavoratori ogni trenta interessati alla regolarizzazione si sono visti opporre un rifiuto dal loro datore di lavoro. Questo anche se gli stessi dati segnalano che, come del resto era in qualche modo emerso anche da precedenti indagini (Ambrosini, Salati, 2004), in non pochi casi il datore di lavoro ha preteso dal lavoratore un qualche improprio corrispettivo: a detta dei lavoratori in oltre il 60% dei casi il lavoratore avrebbe pa-

gato per lo meno il contributo posto dalla legge a carico del datore e non di rado una somma superiore.

A proposito dell'aprirsi della procedura va poi subito aggiunto che l'esecutivo è intervenuto con una circolare volta a rendere la regolarizzazione davvero per quasi tutti estendendo la possibilità di ottenere un permesso di soggiorno anche a quei lavoratori stranieri per i quali sussistevano tutte le condizioni di legge salvo la disponibilità del datore di lavoro alla regolarizzazione. Invero nella disciplina di legge la regolarizzazione appariva, come già sottolineato, rigidamente subordinata alla decisione in tal senso del datore di lavoro ma con la citata circolare, facendosi riferimento alla figura legale del permesso di soggiorno semestrale per ricerca di lavoro, peraltro formalmente dalla legge riferita ai soli immigrati regolari, si è data la possibilità di regolarizzarsi – secondo un canale speciale, separato da quello ordinario<sup>6</sup> – anche a quei lavoratori stranieri per i quali sussistevano tutte le condizioni di legge salvo la disponibilità del datore di lavoro alla regolarizzazione<sup>7</sup>.

Discutibile sul piano formale così come rispetto alla *ratio* della legge Bossi-Fini, la soluzione è risultata sostanzialmente coerente con l'obiettivo di un regolarizzazione *omnibus* se non sul piano dei rapporti di lavoro per lo meno sul piano della concessione di un permesso di soggiorno. Dai dati emersi dalla ricerca si rileva che circa i  $\frac{2}{3}$  dei lavoratori che si erano visti opporre dal datore un rifiuto all'avvio della procedura e però avevano insistito a richiederlo hanno infine ottenuto un permesso di soggiorno in virtù della citata circolare. Da ciò peraltro sorgeva un nuovo interrogativo: i regolarizzati senza lavoro l'avrebbero trovato nei sei mesi loro concessi o sarebbero poi ricaduti nell'illegalità?

Considerando a questo punto il concludersi della procedura di regolarizzazione, l'analisi della sua coerenza rispetto alle finalità di cui sopra dà luogo ad un giudizio necessariamente più articolato di quello riferito alla fase iniziale della procedura stessa.

Anzitutto, va osservato che il canale speciale aperto per quei lavoratori il cui datore rifiutava la regolarizzazione – coerente con la finalità di una regolarizzazione *omnibus* come già accennato – non poteva per sua natura essere certo pienamente coerente con l'obiettivo di dare all'immigrato regolarizzato

---

<sup>6</sup> Cfr. lo schema 1 a pagina 32 della prima parte del presente volume.

<sup>7</sup> Il riferimento è alla circolare del Ministero dell'Interno del 31 ottobre 2002 – adottata sulla spinta anche di una serie di decisioni giurisprudenziali configuranti in capo al lavoratore una sorta di “diritto alla regolarizzazione” – secondo la quale come detto nel testo la posizione del lavoratore nel caso di specie andava “assimilata (...) a quella dei perdenti posto di lavoro di lavoro (regolare)” con la conseguenza di un diritto dello straniero al rilascio di un permesso di soggiorno della validità di sei mesi per la ricerca di lavoro.

uno *status* in linea con la *ratio* della legge Bossi-Fini e con l'obiettivo di evitare ricadute nell'illegalità. In questo caso, infatti, la procedura si è conclusa semplicemente con il rilascio di un permesso di sei mesi per ricerca di lavoro: un ingresso del lavoratore nell'area dell'immigrazione legale senza contratto di lavoro, contro la *ratio* della legge Bossi Fini. Inoltre, terminato il semestre a disposizione, il lavoratore si sarebbe ritrovato in una condizione di immigrato illegale se non avesse nel frattempo trovato nessun datore disponibile ad una regolare assunzione.

Quanto invece al percorso di regolarizzazione previsto dalla legge, nel corso della procedura è emerso un problema, del resto come sopra accennato prevedibile, implicante il rischio di una riduzione significativa della portata della regolarizzazione a dispetto dell'obiettivo di una regolarizzazione per tutti o quasi i lavoratori stranieri in posizione illegale.

Il legislatore aveva previsto quale unica modalità di chiusura positiva della procedura la stipula di un regolare contratto di lavoro tra le parti di cui alla domanda, ma in media la durata delle singole procedure è stata di circa un anno. Così alla fine si è posto in molti casi il problema del 'che fare' a fronte di rapporti che non potevano continuare perché nel frattempo, ad esempio, l'impresa aveva cessato di esistere o l'assistito a domicilio era morto. Secondo quanto emerge dai dati della presente ricerca il datore di lavoro che aveva presentato la domanda non era comunque più disponibile al momento della convocazione da parte dell'autorità competente in circa il 15% dei casi. Come già sottolineato, stando alla lettera della legge, in questi casi la procedura avrebbe allora dovuto concludersi con esito negativo.

Ma ancora una volta, come già per il caso dei datori di lavoro che rifiutavano la procedura, l'amministrazione si è orientata a concedere comunque la regolarizzazione, ove sussistessero gli altri requisiti di legge, ammettendo senza limiti il subentro, ossia ammettendo un esito positivo della procedura con la stipula del contratto di lavoro da parte di un nuovo datore di lavoro e conseguente rilascio del permesso di soggiorno<sup>8</sup>, e addirittura concedendo allo straniero, in assenza di un datore di lavoro disponibile, anche in questo caso un permesso di soggiorno di sei mesi per ricerca di lavoro. Sempre secondo i dati che emergono dalla ricerca, l'8% circa dei convocati ha conseguito il

---

<sup>8</sup> Per il subentro la prima breccia nel rigore legislativo si apre il 19 febbraio 2003 con un protocollo d'intesa presso la Prefettura di Milano. Da tale accordo locale sorge, non senza polemiche, una prassi diffusa, in un primo tempo sconsigliata a livello centrale ma poi – seppur con alcune restrizioni – recepita da due circolari ministeriali del mese di aprile, una del Ministero dell'Interno il 3 aprile, l'altra del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali l'8 aprile. La sospensione cautelare di quest'ultima da parte del giudice amministrativo produrrà l'effetto di una piena accettazione del subentro.

permesso di soggiorno – quello di durata annuale ordinariamente previsto per i regolarizzati– in virtù di un subentro, mentre il 2% circa ha ottenuto un permesso di soggiorno semestrale per ricerca di lavoro<sup>9</sup>.

Discutibili sul piano formale, siffatte soluzioni hanno reso la procedura in concreto davvero coerente con l'obiettivo di una regolarizzazione *omnibus*. Anche in virtù di esse si è arrivati alla fine ad un bilancio di circa 650mila permessi di soggiorno rilasciati. Certo, vi sono stati casi di mancato accesso alla procedura così come di mancata risposta alla convocazione o di reiezione della domanda ma nel complesso relativamente pochi degli immigrati illegali presenti nell'estate del 2002 sono rimasti esclusi dalla regolarizzazione.

Tale conclusione è indirettamente confermata dai risultati della nostra ricerca laddove portano a concludere che nell'estate del 2005 gli immigrati senza permesso di soggiorno fossero meno di mezzo milione (dal campione dell'indagine risulta infatti una quota del 14% di immigrati senza permesso). Essendo ragionevole ipotizzare un flusso annuo di entrata nell'area dell'immigrazione illegale – vuoi per ingresso clandestino, vuoi per mancato rinnovo del permesso – di oltre 100mila unità si deduce che quasi tutti gli immigrati illegali presenti nel 2005 erano divenuti tali dopo l'estate del 2002 avendo la regolarizzazione del 2002 sostanzialmente azzerato lo stock pregresso.

Un siffatto azzeramento, effetto caratterizzante invero non solo la regolarizzazione del 2002 ma anche le precedenti degli anni Ottanta e Novanta, non è certo una costante nelle regolarizzazioni a livello internazionale. Non solo, come già accennato, perlopiù le relative discipline sono concepite in termini selettivi (cfr., ad esempio, l'esperienza francese considerata nel cap. 2.2 e quella olandese considerata nel cap. 2.3), ma anche laddove sono pensate per tutti o quasi gli immigrati irregolari di fatto spesso molti restano esclusi dal beneficio, per difetto di informazioni e/o per timore di rivolgersi alle autorità e/o per 'rigidità' nell'esame delle domande ecc. (esemplare a riguardo l'esperienza spagnola, cfr. cap. 2.4).

---

<sup>9</sup> Entrambi i percorsi sono evidenziati negli schemi 2 e 3 presenti nella prima parte del presente volume (pp. 67-68)

### **2.1.5 Conformità dei successivi percorsi degli immigrati rispetto alle finalità**

Gli esiti della nostra ricerca consentono un primo bilancio circa la conformità dei percorsi degli immigrati successivi alla regolarizzazione rispetto alle finalità del legislatore.

Nelle pagine precedenti sono emersi tre specifici dati problematici a riguardo derivanti dalla legge o comunque dallo svolgersi delle procedure:

- 1) l'aver tutti i regolarizzati un permesso di soggiorno di durata annuale, ossia con durata più breve di quella ordinariamente prevista per i permessi di soggiorno degli immigrati, con possibili conseguenze negative sul piano dei tassi di rinnovo;
- 2) l'essere il rinnovo del permesso formalmente dalla legge subordinato alla sussistenza di un rapporto di lavoro dipendente se non addirittura – è il caso di 300mila regolarizzati, ossia i collaboratori domestici – subordinato alla continuazione del rapporto originario con, ancora una volta, possibili conseguenze negative sul piano dei tassi di rinnovo;
- 3) l'aver non pochi immigrati conseguito in esito del processo di regolarizzazione un mero permesso di soggiorno per ricerca di lavoro con conseguente rischio che alla scadenza, in mancanza di regolare attività lavorativa, vi fosse ricaduta nell'area dell'immigrazione illegale oltreché necessariamente nell'area del lavoro nero.

Sullo sfondo, un interrogativo più generale: i regolarizzati che erano vissuti sino ad allora restando al di fuori delle procedure autorizzatorie previste dalla disciplina dell'immigrazione e, più in generale, al di fuori della legalità anzitutto sul piano lavorativo (e non pochi di essi erano sempre vissuti così trattandosi di clandestini) sarebbero riusciti, superando un gran numero di ostacoli legali, ben al di là di quelli specifici di cui sopra, ed extralegali, a costruirsi stabilmente un percorso migratorio regolare?

Ebbene, i risultati della ricerca propongono dati abbastanza confortanti. Infatti:

- 1) circa il 90% degli immigrati irregolari che – o per un rifiuto alla regolarizzazione immediatamente opposto dal datore di lavoro, o per l'impossibilità comunque di stipulare un regolare contratto al chiudersi della procedura – avevano ottenuto un semplice permesso di soggiorno per ricerca di lavoro al termine della procedura, ha comunque iniziato una regolare attività lavorativa nei sei mesi di validità del permesso;
- 2) solo circa l'1% degli immigrati che avevano conseguito un permesso di soggiorno di durata annuale in esito della regolarizzazione non ha ottenuto il rinnovo alla prima scadenza (per lo più, alla fine del 2004).

Per valutare adeguatamente quest'ultimo dato bisogna invero tener conto di una serie di elementi ulteriori rispetto a quelli sin qui indicati.

Anzitutto, una parte non trascurabile, circa il 3%, dei regolarizzati intervistati ha ammesso di aver ottenuto il rinnovo del permesso fraudolentemente, in particolare avvalendosi di un datore di lavoro fittizio; per intuibili ragioni questo dato non è certo eccedente rispetto alla realtà, collocandosi piuttosto al di sotto dell'ampiezza reale del fenomeno.

Inoltre, circa il 40% dei regolarizzati intervistati ha dichiarato di aver ottenuto il rinnovo del permesso allegando la sussistenza di un rapporto di lavoro con un datore diverso da quello che aveva avviato la procedura di regolarizzazione. A riguardo va osservato che, poiché la metà circa dei regolarizzati ha ottenuto il permesso sulla base di un'attività di lavoro domestico, essendo difficile ipotizzare che quasi il 100% degli altri lavoratori regolarizzati abbiano nel frattempo cambiato datore di lavoro, si ha che molti dei regolarizzati impiegati nel lavoro domestico hanno ottenuto il rinnovo pur cambiando datore di lavoro, ossia contro la lettera della legge<sup>10</sup> (invero a livello di prassi non sembra nemmeno emergere un problema quanto alla possibilità di ottenere il rinnovo del permesso con un datore di lavoro 'nuovo' mentre è risultato e risulta essere un problema la 'pretesa' del legislatore a che vi sia comunque un rapporto di lavoro dipendente<sup>11</sup>). In tal senso, è chiara la coerenza della prassi rispetto all'obiettivo di evitare ricadute nell'illegalità; inoltre, si può parlare di coerenza anche rispetto all'obiettivo di uno *status* dell'immigrato in linea con la *ratio* della legge Bossi-Fini rispetto alla quale, come osservato, il vincolo del permanere del rapporto di lavoro originario era vistosamente eccedente.

### 2.1.6 Conclusioni

La riflessione svolta sulla rispondenza della disciplina nel suo insieme, del processo di regolarizzazione come concretamente dispiegatosi nonché dei percorsi degli immigrati successivi alla regolarizzazione rispetto alle finalità del legislatore come tratteggiate in apertura ha dato un esito sostanzialmente posi-

---

<sup>10</sup> Significativo in tal senso anche il dato che scaturisce dalla ricerca nel cui contesto si colloca questa riflessione secondo cui il 13% dei regolarizzati che nel 2005 avevano almeno una volta cambiato datore di lavoro dichiarava di averlo fatto a causa della morte del datore di lavoro, un'ipotesi che riguarda quasi esclusivamente i rapporti di 'cura'.

<sup>11</sup> A quanto risulta le questure hanno negato il rinnovo a coloro che si sono presentati come lavoratori autonomi. In giurisprudenza emergono invece aperture a riguardo, cfr. T.A.R. Veneto, sez. III, ord. 1/7/2004 n. 661.

tivo. Fermo restando il limite costituito dal fatto che quanto ai permessi di soggiorno ci sono dati solo rispetto alla *prima* scadenza, si può dire che:

- 1) si è dato a tutti o quasi gli immigrati illegali presenti nell'estate del 2002 un regolare permesso di soggiorno idoneo all'immigrazione;
- 2) si è dato vita per i regolarizzati ad uno *status* coerente con la *ratio* delle modifiche apportate dalla legge Bossi-Fini alla disciplina dell'immigrazione;
- 3) si è realizzata una regolarizzazione i cui beneficiari sono poi quasi tutti rimasti nella legalità per quel che riguarda la disciplina del soggiorno;
- 4) si sono resi regolari molti dei rapporti di lavoro di quegli immigrati che nel 2002 operavano *in toto* nell'area del lavoro nero e comunque si è consentito a tutti, o quasi, tali immigrati di accedere a un rapporto di lavoro regolare (sul piano formale vi è stato certo uno scostamento rispetto al riferimento esclusivo del legislatore alla emersione dei rapporti di lavoro in nero ma sul piano sostanziale ben può vedersi coerenza).

Anche in merito al permanere degli immigrati nell'area del lavoro regolare i dati sono relativamente positivi: nell'estate del 2005, almeno l'80% dei beneficiari della regolarizzazione svolgeva regolare attività di lavoro dipendente.

Le deroghe rispetto alla disciplina di legge, da un lato, hanno consentito di raggiungere l'obiettivo primario di una regolarizzazione *omnibus* e, dall'altro, hanno concorso – o comunque non sembrano aver posto ostacoli – al raggiungimento dell'altro obiettivo primario, di avere cioè prodotto non solo una sanatoria ma anche una situazione di legalità destinata a permanere per i beneficiari del provvedimento.

Resta ovviamente l'interrogativo sulla *tenuta* con il passare degli anni del rapporto tra regolarizzati e disciplina dell'immigrazione e del lavoro, un rapporto che tra l'altro rischia sempre più di reggersi su finzioni anche per la propensione comunemente registrata degli immigrati a passare dal lavoro dipendente a quello autonomo. Per quanto concerne il permanere nel tempo delle "regolarità", rispetto alla disciplina dell'immigrazione e a quella del lavoro non è facile operare confronti a livello internazionale (cfr. comunque il cap. 2.4) per la scarsità degli studi e talora per la radicale diversità delle discipline, come nel caso della regolarizzazione statunitense del 1986 (cfr. cap. 2.5); quest'ultima, in particolare, è stata oggetto di studi anche da questo punto vista ma era caratterizzata dal rilascio di un permesso di soggiorno permanente sicché per definizione non poteva porsi un problema di ricaduta nell'illegalità rispetto alla disciplina dell'immigrazione mentre il problema del lavoro sommerso si poneva in termini decisamente peculiari.

## 2.2 *L'esperienza italiana nel contesto internazionale*

di *Ennio Codini*

Se nell'analizzare obiettivi e risultati della regolarizzazione italiana del 2002 sono già emersi elementi per un confronto a livello internazionale, tale confronto va ulteriormente sviluppato con riguardo ad alcune fondamentali opzioni. Guardando ai paesi dell'Unione Europea e agli Stati Uniti, infatti, non è certo l'Italia l'unico paese destinatario di importanti flussi migratori in cui negli ultimi decenni si sia regolarizzata la posizione di un gran numero di immigrati illegali.

È vero che in alcuni paesi pur con rilevante e crescente presenza straniera la regolarizzazione degli immigrati illegali appare pratica di scarso rilievo quantitativo. Ma in molti e importanti paesi destinatari di flussi migratori – si pensi alla Spagna o agli Stati Uniti – negli ultimi decenni centinaia di migliaia se non milioni di immigrati illegali sono stati regolarizzati.

Tuttavia sarebbe riduttivo semplicemente collocare l'Italia nell'insieme dei paesi che negli ultimi anni hanno regolarizzato 'molto' in antitesi con i paesi che invece hanno regolarizzato 'poco'.

Al di là dei profili quantitativi quel che più conta è *come* nei diversi paesi si è regolarizzato.

### **2.2.1 Le situazioni di limitato ricorso alla regolarizzazione**

Il fatto che, come già anticipato, in alcuni paesi pur destinatari di importanti flussi migratori la regolarizzazione degli immigrati illegali appaia pratica di scarso rilievo quantitativo richiede comunque qualche ulteriore indicazione e considerazione.

In Germania si afferma addirittura comunemente che non vi sarebbero state negli ultimi decenni regolarizzazioni di immigrati illegali; questo anche se esiste un permesso di soggiorno 'per circostanze eccezionali' (*Aufenthaltsbe-*

*fugis*) utilizzato in qualche caso per ‘regolarizzare’ immigrati illegali (Hailbrunner, 2000) e vi sono state poi due regolarizzazioni straordinarie – una nel 1996 e l’altra nel 1999 – per i richiedenti asilo con domanda respinta ma in possesso di determinati requisiti. A proposito del Regno Unito vengono proposti dati che indicano un ricorso minimo alla regolarizzazione, nell’ordine delle poche migliaia di persone l’anno (Guild, 2000); pur non dovendosi trascurare che in quel paese è abbastanza frequente – ma comunemente non considerata quando si parla di ‘regolarizzazione’ – la concessione discrezionale di un permesso di soggiorno a coloro che pur avendo i requisiti non hanno chiesto il rinnovo nel termine prescritto (Guild, 2000). In Danimarca il fenomeno della regolarizzazione sembra riguardare solo i richiedenti asilo che vedono respinta la propria domanda (Vedsted-Hansen, 2000). L’Olanda, dopo una fase di ricorso comunque limitato parrebbe addirittura orientata a cancellare la regolarizzazione dal novero degli strumenti delle proprie politiche (cfr. cap. 2.3).

A partire dal riferimento all’esperienza italiana ci si chiede: perché questi paesi regolarizzano ‘poco’? Perché invece in Italia ma anche in altri paesi si regolarizza ‘molto’? La differenza dipende da specifici orientamenti culturali, politici, giuridici circa i modi per affrontare l’immigrazione illegale o dalle caratteristiche di quest’ultima?

Non mancano elementi che inducono a correlare un limitato o viceversa un massiccio ricorso allo strumento della regolarizzazione alle caratteristiche dell’immigrazione illegale. In verità a proposito dei paesi che regolarizzano ‘poco’ abbiamo scarse informazioni circa la consistenza dell’immigrazione illegale. Tuttavia, non mancano elementi significativi riguardo a questo fenomeno per quanto esso sia, in generale, oggetto di limitata attenzione.

Sovente i paesi che ricorrono in misura limitata allo strumento della regolarizzazione sono paesi poco soggetti, per motivi geografici, al fenomeno dell’immigrazione clandestina, si pensi ad esempio al Regno Unito o alla Danimarca; peraltro, anche in Francia – un paese che appare intermedio tra quelli che regolarizzano ‘poco’ e quelli che regolarizzano ‘molto’ – il 90% dei beneficiari della regolarizzazione del 1981 erano entrati regolarmente nel territorio. Un basso numero di ingressi clandestini riduce e comunque modifica in misura rilevante i connotati del fenomeno dell’immigrazione illegale. D’altra parte, i paesi che invece negli ultimi decenni hanno regolarizzato la posizione di un gran numero di immigrati illegali sono per lo più soggetti a rilevanti flussi clandestini, si pensi alla situazione nel Mediterraneo o al confine tra Stati Uniti e Messico: negli Stati Uniti nell’ultimo decennio secondo le stime correnti ogni anno sono entrati illegalmente attraverso tale confine almeno un milione di immigrati latinoamericani (questo fermo restando che non necessa-

riamente i clandestini sono in tali paesi la componente principale dell'immigrazione illegale; in Italia ad esempio nel 2005 si stimava che rappresentassero "solo" il 25% del totale<sup>1</sup>).

I paesi che ricorrono in misura limitata allo strumento della regolarizzazione, inoltre, sono spesso paesi dove è particolarmente difficile vivere da immigrato illegale, per lo scarso spazio del lavoro nero e per altri fattori (dal forte controllo sociale alla rilevanza di un *welfare state* dai cui benefici l'immigrato illegale è escluso); questo, oltre a frenare l'immigrazione clandestina tende a ridurre anche il numero degli *overstayer* (Hailbronner, 2000; Vedsted-Hansen, 2000). D'altra parte, nei paesi che invece negli ultimi decenni hanno regolarizzato la posizione di un gran numero di immigrati illegali lo spazio concesso al lavoro nero è invece per lo più maggiore.

Tuttavia non può trascurarsi anche il peso di fattori culturali. Già la scarsa attenzione per il fenomeno dell'immigrazione illegale, che seppur di proporzioni mediamente più ridotte non appare in Germania o ad esempio in Olanda trascurabile, risponde anche a peculiari orientamenti culturali che poi si traducono in orientamenti politici e giuridici. Più in generale non sembra un caso che i paesi sopra citati che regolarizzano 'poco' siano di cultura tedesca o nordica. È poi significativo che spesso ivi assuma particolare rilievo la categoria degli irregolari 'tollerati'. In Germania (ma anche in Olanda, cfr, cap. 2.3) ad esempio è abbastanza ampio l'insieme degli irregolari non espellibili per le più svariate ragioni: questo non implica la concessione di un permesso di soggiorno ma appunto l'ingresso nella categoria (ufficiale) dei tollerati; è poi possibile che il 'tollerato' infine ottenga un permesso di soggiorno 'per circostanze eccezionali' ma in generale non vi sono garanzie circa il se e il quando ciò possa accadere (Hailbronner, 2000).

### **2.2.2 Le regolarizzazioni a 'finestra'; le regolarizzazioni straordinarie**

Di norma nei paesi che negli ultimi decenni hanno regolarizzato la posizione di un gran numero di immigrati, ma talvolta anche nei paesi che hanno fatto un limitato ricorso a tale strumento, almeno una parte dei regolarizzati lo è stato sulla base di un provvedimento che subordinava tale opportunità al presentare domanda di regolarizzazione entro una certa data e possedendo determinati requisiti (non a caso anche sopra si sono fatti esempi connotati da una data di riferimento). Date tali caratteristiche possiamo parlare di regolarizza-

---

<sup>1</sup> Da una dichiarazione di Alessandro Pansa, direttore centrale dell'Immigrazione del Ministero dell'Interno, del 19 aprile 2005 riportata dalle agenzie di stampa.

zioni ‘a finestra’: in un certo momento viene offerta una *chance* a chi è pronto (con formula che pare a chi scrive meno icastica si parla talora in letteratura di ‘*régularisations punctuelles*’ (Apap *et al.*, 2000)). Dato che molti immigrati illegali risultano coinvolti in quella che appare un’unica procedura – anche se poi le singole domande danno inevitabilmente luogo a singoli procedimenti – possiamo anche parlare di regolarizzazioni collettive.

In molti paesi e, specialmente, in molti dei paesi che negli ultimi decenni hanno regolarizzato la posizione di un gran numero di immigrati illegali le regolarizzazioni ‘a finestra’ sono state lo strumento principale delle politiche di regolarizzazione. Vi sono addirittura esperienze, come quella italiana o quella spagnola, dove quasi tutti i regolarizzati lo sono stati per siffatta via. D’altra parte, anche al di là del rilievo quantitativo, per loro natura le regolarizzazioni ‘a finestra’, ovvero collettive, hanno caratteristiche che catturano l’attenzione: l’annuncio, le relative polemiche, il mobilitarsi degli immigrati illegali desiderosi di beneficiare del provvedimento ecc.

Tutto questo ha portato molti osservatori addirittura a far coincidere il fenomeno ‘regolarizzazione’ con il fenomeno delle regolarizzazioni collettive quasi che non vi fossero – e invece, come vedremo, vi sono – anche altre importanti modalità. Spesso termini come *regolarizzazione*, *régularisation*, *regularización* ecc. vengono utilizzati con riferimento esclusivo alle regolarizzazioni ‘a finestra’ con le relative conseguenze anche sul piano statistico. E nulla cambia anche se nella legge o in letteratura la terminologia è diversa da quelle di cui sopra; anche quando si parla di *amnesty* – com’è comune nel Regno Unito – o di *sanatoria* – come talvolta avviene in Italia – o di *normalización* – come in Spagna nel 2004 – il riferimento tende ad essere esclusivamente ad ipotesi di regolarizzazione ‘a finestra’. Eventuali altre ipotesi vengono considerate ‘a parte’ e spesso senza nemmeno una terminologia connotante; si pensi all’articolo 18 del Testo unico italiano che consente di regolarizzare la posizione di immigrati illegali vittime della criminalità ove essi collaborino a ‘smascherare’ i criminali di cui sono appunto vittima: in esso non si parla di ‘regolarizzazione’ né si utilizza altra terminologia atta a ricondurre in qualche modo l’ipotesi al *genus* ‘regolarizzazione’.

Ciò premesso, come si colloca l’esperienza italiana nel contesto internazionale per quanto riguarda le regolarizzazioni collettive?

In Italia negli ultimi decenni si è fatto ricorso molte volte a siffatta modalità: nel 1986, 1990, 1995, 1998 e 2002. Simile da questo punto di vista l’esperienza spagnola che ha visto nello stesso periodo sei regolarizzazioni ‘a finestra’: nel 1985, 1991, 1996, 2000, 2001 e 2004. Anche il Portogallo ha fatto ricorso a ben tre regolarizzazioni collettive in poco più di dieci anni: nel 1992, 1996 e 2002.

Altrove il ricorso alle regolarizzazioni ‘a finestra’ è stato più sporadico. In Francia ve ne è stata una nel 1981 e poi un’altra nel 1997 (con nel 1991 una regolarizzazione riservata ai richiedenti asilo con istanza respinta); in Belgio una nel 1974 e un’altra nel 1999; nel Regno Unito – se escludiamo interventi relativi a categorie particolari – dobbiamo invece andare indietro fino agli anni Settanta del secolo scorso per segnalare quelle del 1971 e 1977.

Vi sono poi paesi che negli ultimi decenni non hanno mai varato regolarizzazioni collettive. Un caso particolare è quello dei paesi che hanno promosso regolarizzazioni collettive ma per categorie di immigrati. La Germania, ad esempio, ha operato negli anni Novanta due regolarizzazioni ‘a finestra’ riservate ai richiedenti asilo con istanza respinta entrati prima del primo luglio 1990 (regolarizzazione del 1996) e prima del primo luglio 1993 (regolarizzazione del 1999).

Al di là del dato della frequenza, va poi rilevata un’ulteriore netta differenza quantitativa. Abbiamo paesi, come l’Italia, la Spagna o gli Stati Uniti, dove per questa via in pochi decenni si sono regolarizzate addirittura milioni di posizioni irregolari. In Italia, ad esempio, la regolarizzazione collettiva del 2002 ha fatto superare nettamente la soglia del milione di regolarizzati con tale modalità in meno di vent’anni. In Spagna è avvenuto lo stesso con la regolarizzazione collettiva del 2004. Mentre negli Stati Uniti, durante gli anni Ottanta e Novanta, sono stati regolarizzati per questa via circa cinque milioni di immigrati (cfr. cap. 2.5).

Ma abbiamo anche paesi dove, invece, nello stesso arco di tempo le regolarizzazioni collettive hanno riguardato poche centinaia di migliaia, se non addirittura poche migliaia di persone: in Francia le due regolarizzazioni del 1981 e del 1997 hanno coinvolto complessivamente poco più di 200mila persone (cui si possono aggiungere i 15mila beneficiari della regolarizzazione del 1991); in Belgio le due regolarizzazioni del 1974 e del 1999 hanno coinvolto complessivamente circa 50mila persone (Bernard, 2000); nel Regno Unito, le due regolarizzazioni ‘a finestra’ sopra citate hanno coinvolto in tutto poco più di tremila persone di cui solo circa 2.500 effettivamente regolarizzate (Guild, 2000); in Germania le due regolarizzazioni del 1996 e del 1999 sono state assai rilevanti per la specifica categoria considerata – richiedenti asilo con domanda respinta – ma in termini assoluti, proprio per il limitato *target*, ‘piccole’: la prima ha coinvolto meno di 10mila persone, la seconda circa 20mila.

Queste diversità in parte si spiegano semplicemente ricollegando l’ampiezza delle regolarizzazioni ‘a finestra’ all’essere il paese uno di quelli che hanno in generale sul piano quantitativo utilizzato ‘poco’ oppure invece ‘molto’ lo strumento della regolarizzazione; tuttavia non va trascurato anche il fatto che, come vedremo meglio più avanti, le modalità di regolarizzazione

non riconducibili al modello della regolarizzazione collettiva non hanno lo stesso peso in tutti i paesi.

Va poi specificamente considerato il carattere più o meno selettivo della procedure: in Italia, al di là dei diversi requisiti di volta in volta previsti – ora semplicemente l’essere presenti nel territorio a una certa data, così nel 1990, ora invece anche l’essere lavoratori dipendenti, così nel 2002 – di fatto, non solo quella del 2002, sulla quale ci si è già soffermati (cfr. cap. 2.1) ma, in generale le diverse regolarizzazioni ‘a finestra’ sono state utilizzate (e con successo) da quasi tutti gli immigrati illegali presenti al varo della procedura. Non è stato così, invece, ad esempio in Spagna dove quasi tutte, se non tutte, le regolarizzazioni collettive, compresa quella maggiore del 2004, hanno escluso un gran numero di immigrati illegali soggiornanti nel paese al varo del provvedimento. Varie le cause: a proposito della Spagna si è sovente parlato di deficit informativi oltre che di regole troppo restrittive (per un confronto tra le due esperienze cfr. cap. 2.4). Ancor più selettive già a livello di criteri le due regolarizzazioni francesi sopra citate (; significativo anche il fatto che ad esempio la seconda abbia visto la reiezione di circa un terzo delle domande (Thierry, 2000).

Nell’ambito dei criteri di selezione l’alternativa probabilmente più rilevante è stata la seguente: regolarizzare ‘persone’ oppure ‘lavoratori’?

In Italia, com’è noto, vi sono state oscillazioni a riguardo. Si è fatto ad esempio riferimento ai soli lavoratori dipendenti nel 2002 e invece ai soggiornanti a una certa data nel 1990 con peraltro una preferenza per la regolarizzazione dei lavoratori. Nel complesso nettamente indirizzate ai lavoratori sono state le regolarizzazioni collettive spagnole. Opposta la strategia statunitense (cfr. cap. 2.5) e anche in Belgio la regolarizzazione del 1999 (di ben altra consistenza rispetto a quella del 1974) non ha avuto come presupposto la condizione di lavoratore: l’aver un impiego ha assunto rilevanza solo come possibile sintomo della sussistenza di *attaches sociales durables* (uno dei possibili presupposti della regolarizzazione) (Bernard, 2000) .

Dunque, l’esperienza italiana in tema di regolarizzazioni collettive ovvero ‘a finestra’ si è caratterizzata nel contesto internazionale per un ricorso frequente a tale modalità e con un numero di beneficiari assai elevato, nonché per una bassa selettività di fatto e per l’assunzione per lo più del lavoratore come *target*.

Come è emerso nessuna di queste caratteristiche rende unica l’esperienza italiana; peraltro, considerate nel complesso, esse delineano un modello relativamente peculiare.

In ogni caso la relativa peculiarità dell’esperienza italiana si accentua ove si consideri un ulteriore aspetto. Parlando di regolarizzazioni ‘a finestra’ si è

parlato di procedure con le quali in un certo momento è stata offerta una chance di regolarizzazione a chi era pronto, ossia in possesso di determinati requisiti. Questo però non significa che si sia sempre trattato di regolarizzazioni eccezionali.

In Italia, sicuramente, e anche ad esempio in Spagna. In letteratura addirittura affiora l'idea che la regolarizzazione sia in essenza "*exorbitante soit du droit commun, soit de la pratique abituelle*" (De Bruycker *et al.*, 2000).

Se però consideriamo l'esperienza statunitense o quella francese notiamo che quando si è aperta la 'finestra' lo si è fatto sempre o quasi sulla base di regole generali.

Negli Stati Uniti l'Ina (*Immigration and Nationality Act*) contiene disposizioni in tema di regolarizzazione la cui operatività viene variata dal congresso secondo valutazioni di opportunità (cfr. cap. 2.5).

In Francia, come ribadito dal *Conseil d'Etat* nel 1996 (ma vi è una pronuncia in tale senso del 1975 e una prassi amministrativa ancor più vecchia, risalente agli anni Cinquanta e Sessanta quando si regolarizzò più di un milione di stranieri), esiste un principio generale secondo cui il Ministero degli interni può *sempre* discrezionalmente regolarizzare immigrati illegali al di là dei casi specificamente stabiliti dalla legge. Quando in Francia si parla dell'avvio di una procedura di regolarizzazione secondo lo schema qui definito 'a finestra' si intende semplicemente fare riferimento a un provvedimento – che può anche essere una semplice circolare – con il quale, per ragioni di opportunità, i funzionari vengono chiamati ad applicare con maggiore larghezza il proprio ordinario potere discrezionale di regolarizzazione per un certo arco di tempo. Si prenda come esempio la circolare del Ministro degli interni del 24 giugno 1997 (*circulaire Chevènement*): essa contiene indicazioni per i prefetti circa i criteri da seguire in un certo arco di tempo e rispondere, con maggiore larghezza rispetto al consueto, alle molteplici istanze di regolarizzazione loro proposte in quel periodo.

Quindi, rispetto a quanto già detto, l'esperienza italiana in materia di regolarizzazioni collettive si caratterizza ulteriormente per essere nel segno di una vera e propria eccezionalità rispetto ai principi dell'ordinamento laddove in altri paesi siffatti principi contemplano la possibilità di aprire la 'finestra'.

### **2.2.3 Le regolarizzazioni individuali**

La peculiarità dell'esperienza italiana si accentua ancor più nettamente considerando un ulteriore aspetto del fenomeno 'regolarizzazione' nel contesto internazionale.

Come già ricordato, ancorché talvolta gli osservatori trascurino la cosa, il fenomeno regolarizzazione non si risolve semplicemente nelle regolarizzazioni collettive sin qui considerate.

Anche in Italia, come già accennato, esiste un'ipotesi di regolarizzazione non collettiva, quella di cui all'articolo 18 del Testo unico. Tuttavia questa è sostanzialmente l'unica ipotesi e, seppur significativa per le caratteristiche delle persone coinvolte, risulta ed è per sua natura destinata a risultare comunque di scarsissima rilevanza sul piano quantitativo.

In molti altri paesi, invece, la possibilità di regolarizzare in via ordinaria in ogni tempo singoli immigrati illegali in possesso di determinati requisiti è stata di fatto e in misura crescente nel tempo un rilevante canale di regolarizzazione alternativo o comunque aggiuntivo rispetto alle regolarizzazioni collettive<sup>2</sup>.

Dal 1980 in Belgio la legge consente regolarizzazioni caso per caso e sono state varate circolari contenenti i relativi criteri: negli ultimi decenni si sono concesse per tale via un migliaio di regolarizzazioni l'anno (Bernard, 2000). Tenendo presenti i numeri delle due regolarizzazioni 'a finestra' di cui sopra, si può dire che in quel paese negli ultimi decenni i due canali sul piano quantitativo hanno dato luogo a un rapporto del tipo 1/3-2/3 rispetto al totale delle regolarizzazioni.

Nel Regno Unito – dove comunque, come già ricordato, tradizionalmente si regolarizza 'poco' – si è fatto ricorso a regolarizzazioni 'a finestra' negli anni Settanta ma poi tale modalità è stata abbandonata (se non per categorie speciali), affermandosi invece il principio secondo cui qualunque immigrato illegale ma da lungo tempo soggiornante in territorio britannico può, in assenza di gravi ragioni ostative, ottenere la regolarizzazione: negli anni Novanta ogni anno circa 5.000 persone si sono 'regolarizzate' per tale via (Guild, 2000), più di quante si fossero regolarizzate negli anni Settanta attraverso regolarizzazioni collettive. Anche in Portogallo, dopo due regolarizzazioni 'a finestra' di cui avevano beneficiato circa 60mila persone, nel 2001 la nuova legge sull'immigrazione ha previsto che chi ha un lavoro e soddisfa certi ulteriori requisiti può comunque ottenere un permesso di soggiorno (Urbano de Sousa, 2002).

In Francia, come già accennato, in ogni tempo le competenti autorità del Ministero dell'interno possono regolarizzare e di fatto regolarizzano singole

---

<sup>2</sup> Qui si parla di 'regolarizzazioni individuali' dando alla formula un significato diverso da quello che si riscontra talora in letteratura dove si parla di *régularisations individuelles* e proprio in contrapposizione a *régularisations collectives* per proporre una distinzione tra regolarizzazioni dove l'autorità nell'apprezzamento dei singoli casi gode di un potere discrezionale e regolarizzazioni dove questo non avviene (Apap *et al.*, 2000).

posizioni. Oltre a ciò l'articolo 12 bis della *ordonnance sur les conditions d'entrée et de séjour des étrangers* – come risultante dalle modifiche apportate nel 1998 dalla *loi Chevènement* – prevede per l'immigrato illegale il diritto a ottenere una *carte de séjour* in alcuni casi specificamente indicati; tra l'altro quando lo straniero:

- risiede abitualmente in Francia da più di dieci anni (anche prima la regolarizzazione per lungo soggiorno era ammessa, ma si richiedevano ben quindici anni);
- é nato in Francia e vi ha stabilmente risieduto per almeno otto anni e ha altresì frequentato la scuola francese per almeno cinque anni;
- oppure ha in ogni caso “*liens personnels et familiaux en France ... tel que le refus d'autoriser son séjour porterait à son droit au respect de sa vie privée et familiale une atteinte disproportionnée au regard des motifs du refus*”.

In Spagna nel 2000 si era introdotta una disciplina di regolarizzazione ‘individuale’; essa era peraltro rimasta per varie ragioni inapplicata ma nel 2004 se ne è varata una nuova che dà all'immigrato illegale la possibilità di regolarizzarsi per *situación de arraigo*, ossia per un radicamento territoriale che può essere provato con una serie di elementi indicati dalla normativa, nonché per *razones humanitarias* – dalla necessità di cure non garantite nel paese di provenienza al fatto che in caso di rientro l'immigrato sarebbe comunque in pericolo – e per *colaboración con la justicia*, una fattispecie che comprende ipotesi di collaborazione non solo con l'autorità giudiziaria o di pubblica sicurezza, ma anche con la pubblica amministrazione in genere (cfr. cap. 2.4).

Quel che emerge è non solo la presenza di modalità di regolarizzazione individuale ma il crescente ricorso a esse; in Francia, Regno Unito e Spagna trent'anni orsono il ricorso a siffatte modalità era o insussistente o comunque più limitato. Da un diverso punto di vista si può notare che il livello di selettività appare maggiore di quello che si riscontra mediamente nelle regolarizzazioni collettive – specialmente quelle straordinarie – fermo restando che i requisiti sono qualitativamente diversi: il riferimento tende infatti a essere la persona piuttosto che il lavoratore.

A questo punto, rispetto a quanto già detto, l'esperienza italiana in materia di regolarizzazioni collettive si caratterizza ulteriormente per essere quella di un paese rimasto ancor oggi legato all'idea che la regolarizzazione, salvo casi particolarissimi, non possa che essere del tipo ‘a finestra’, un approccio che trova delle somiglianze verosimilmente solo rispetto ad un altro paese Sud europeo, la Grecia.

## 2.2.4 Questioni definitorie

A questo punto è doveroso farsi carico di una possibile obiezione metodologica. La scelta di andare al di là della mera considerazione delle regolarizzazioni collettive, come tutte le scelte che propongono un oggetto di studio con estensione diversa rispetto a quella convenzionale, propone infatti inevitabilmente interrogativi sulla corretta definizione dell'oggetto.

Se sono regolarizzazioni anche le concessioni di tipo 'individuale', non dovrebbero rientrare nel *genus tutti* i casi in cui viene dato comunque un permesso di soggiorno a uno straniero che si trova in posizione irregolare? In caso di risposta positiva dovrebbero includersi molteplici casi che invece non sono stati qui considerati. In particolare:

- quello dell'immigrato che presenta domanda per il rinnovo del permesso di soggiorno e non ottiene alcuna risposta entro la scadenza del permesso di cui è titolare (ipotesi relativamente frequente in Italia ma anche in altri paesi) per poi ottenere una risposta positiva appunto *dopo* la scadenza del preesistente permesso;
- quello dell'immigrato irregolare che ottiene un permesso di soggiorno avvalendosi delle quote di ingresso avendo un datore di lavoro disponibile a chiedere il suo regolare ingresso nel territorio (così come è avvenuto in Italia, in Spagna o negli Stati Uniti, cfr. capp. 2.4 e 2.5).

In effetti, definizioni correnti di regolarizzazione potrebbero indurre ad una tale conclusione. Si dice: regolarizzare è dare un permesso di soggiorno a uno straniero che ne è privo e che perciò si trova in posizione irregolare. È regolarizzazione "*l'octroi ... d'une autorisation de séjour á une personne de nationalité étrangère qui réside illégalement sur (le) territoire*" (Apap et al., 2000).

Quest'ultima definizione è certo costituita da elementi tutti rilevanti sicché, ad esempio, resta necessariamente fuori dal *genus*, anche se spesso il legislatore e gli osservatori di fatto ragionano diversamente, il caso della concessione di un ordinario permesso di soggiorno a richiedenti asilo rimasti per lungo tempo invano in attesa di una risposta alla propria istanza (come nel caso della legge Belga del 1999 che ha trattato - come avvenuto anche ad esempio nell'esperienza olandese, cfr. cap. 2.3 - questa ipotesi insieme ad altre di regolarizzazione). Però, a parere di chi scrive, per lo meno da un punto di vista giuridico bisogna distinguere: vi sono provvedimenti che presuppongono, esplicitamente o comunque implicitamente, la posizione irregolare dell'immigrato; vi sono provvedimenti, invece, che pur potendo servire di fatto all'individuo per regolarizzarsi hanno altro presupposto. Nel caso dell'immigrato che chiede il rinnovo del permesso e non ottiene risposta nei

tempi previsti, la successiva risposta positiva fuori termini si configura come accoglimento dell'istanza di rinnovo proposta da soggetto in posizione regolare; nel caso dell'immigrato illegale che si avvale delle quote di ingresso, similmente il presupposto è il perfezionarsi di un percorso migratorio qualificato come *ab origine* legale, si procede (salvo casi particolari, cfr. capp. 2.4 e 2.5) come se l'immigrato fosse all'estero (anche se, al più, si avrà un breve rientro in patria per rispettare la forma). Dunque, da un punto di vista giuridico, non si tratta di regolarizzazioni ancorché possano risultare tali di fatto; e comunque sul piano operativo lo studio di queste 'regolarizzazioni di fatto' dovrebbe collocarsi nel quadro di una riflessione complessiva, secondo i casi, sul procedimento di rinnovo del permesso di soggiorno o sull'applicazione della disciplina in tema di quote d'ingresso.

Precisando qui che cosa si intende per regolarizzazione vale la pena di mettere in luce un'ulteriore delimitazione, meno rilevante sul piano quantitativo rispetto a quella di cui sopra, ma in linea di principio non trascurabile. Parlando di regolarizzazione si è in una qualche misura detto e sempre comunque presupposto che si tratta:

- della concessione del permesso di soggiorno non genericamente ad uno *straniero* che soggiorni irregolarmente nel territorio ma specificamente ad un *immigrato* che soggiorni irregolarmente nel territorio;
- della concessione non di un *qualsiasi* permesso di soggiorno bensì di un permesso di soggiorno *idoneo all'immigrazione* ossia tale da conferire almeno il diritto a svolgere una qualche attività economica e senza limiti di validità o, comunque, suscettibile di un numero illimitato di rinnovi.

Formalmente anche concedere ad esempio a un turista o a uno studente – effettivamente tali – in posizione irregolare di continuare a restare legalmente nel territorio equivale a metterli in regola. Lo stesso si può dire ove si conceda ad un immigrato illegale di rimanere legalmente nel territorio ma solo per il tempo strettamente necessario all'espletarsi di determinate indagini. Ma le problematiche e le prospettive personali e collettive soggiacenti sono radicalmente diverse.

Quindi, si ritiene opportuno intendere il regolarizzare come il dare un permesso di soggiorno idoneo all'immigrazione ad un immigrato che ne sia privo.

## 2.2.5 Conclusioni

Dalle riflessioni di questo studio è emersa progressivamente una non trascurabile peculiarità dell'esperienza italiana in tema di regolarizzazione.

Al di là del fatto che l'Italia si colloca nell'ambito di quei paesi che hanno fatto massiccio ricorso a questo strumento, l'esperienza italiana si è caratterizzata per un ricorso frequente a regolarizzazioni 'a finestra', ovvero collettive, con un numero di beneficiari assai elevato, con una bassa selettività di fatto, con per lo più come *target* il lavoratore, e eccezionali rispetto ai principi dell'ordinamento; quasi irrilevante, invece, il ruolo delle regolarizzazioni individuali.

Gli aspetti problematici risultano essere molteplici e non ci si riferisce tanto al massiccio ricorso allo strumento della regolarizzazione.

In un contesto caratterizzato dall'ingresso ogni anno di decine se non centinaia di migliaia di persone nell'area dell'immigrazione illegale – è il caso dell'Italia ma anche di molti altri paesi – non pare nemmeno pensabile puntare sulle espulsioni come strumento di risposta primario sul piano quantitativo: anche al di là delle inevitabili esclusioni, in Italia come negli Stati Uniti come in Spagna e in molti altri paesi è difficile individuare buona parte degli immigrati illegali per il loro stesso numero elevato, oltre che per il loro essere spesso ben mimetizzati nel contesto comunitario. È inoltre difficile – a fronte della scarsa propensione degli immigrati illegali a ottemperare spontaneamente ai provvedimenti – giungere su larga scala a una effettiva esecuzione dei provvedimenti, per la difficoltà tecnica ed economica di rimpatriare coattivamente centinaia di migliaia di persone, per la difficoltà politica di far accettare all'opinione pubblica espulsioni coattive di massa riguardanti persone povere e spesso con un lavoro utile alla società seppur irregolare (si pensi ai molti immigrati illegali impegnati nell'assistenza domiciliare ad anziani e disabili); per la difficoltà tecnico-giuridica di trovare procedure di espulsione efficaci e insieme rispettose dei principi dello stato di diritto<sup>3</sup>; per l'importanza economica di un gran numero di persone per lo più impegnate, seppur irregolarmente in attività produttive; per la difficoltà politica di far accettare ad alcuni governi il rimpatrio coattivo di propri cittadini<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> In Italia la Corte costituzionale ha ritenuto in linea di principio ammissibile l'espulsione coattiva e anche il previo trattenimento nel rispetto però della garanzie costituzionali della libertà personale (decisione di riferimento la n. 105/2001) con conseguente 'bocciatura', da ultimo, nel 2004 di una parte essenziale dell'allora vigente disciplina dell'espulsione coattiva (dec. n. 222).

<sup>4</sup> Significativo il fatto che in Italia ad esempio nel 2003, pur sussistendo un orientamento politico decisamente favorevole a una sistematica azione di polizia volta a individuare gli immigrati illegali e pur in presenza di una normativa decisamente orientata, più che negli anni precedenti, a favorire l'espulsione e l'effettiva fuoriuscita dal territorio degli immigrati illegali, sono stati

D'altra parte la mera tolleranza rischia di creare un gran numero di soggetti di diritto e di fatto marginali, con scarse chance di integrazione. Invero la presenza di immigrati in posizione irregolare può anche essere accettata – se non addirittura gradita – dai centri di potere come dalla pubblica opinione: se pochi sono gli irregolari la loro presenza non desta allarme sociale e d'altra parte in certi ambiti può essere apprezzata la presenza di manodopera disponibile e senza diritti. Ma in ogni paese, pur non essendo precisamente definibile, esiste una soglia oltrepassata la quale gli immigrati illegali sono, sarebbero troppi<sup>5</sup>. Si ha allarme sul piano dell'ordine pubblico – essendo inevitabile una qualche correlazione tra immigrazione illegale specie di lunga durata e criminalità – mentre il lavoro nero dilaga insieme al commercio abusivo, creando problemi alle stesse attività economiche legali soggette a una concorrenza anomala. Inoltre, anche al di là della considerazione degli effetti direttamente pregiudizievole per la popolazione a fronte di una massiccia presenza di immigrati in posizione irregolare, le componenti più civili dell'opinione pubblica e degli organi di governo non possono non percepire come intrinsecamente ingiusta, anche badando ai diritti degli immigrati, una situazione in cui molti e per molto tempo risultano 'ai margini' della società.

Dunque – dal momento che a fronte dell'immigrazione illegale o si espelle, o si tollera, o si regolarizza – un massiccio ricorso alla regolarizzazione spesso si impone. Invero esistono in Italia come altrove anche ulteriori risposte che tendono a incoraggiare una fuoriuscita dall'area dell'immigrazione illegale in termini di abbandono volontario del progetto migratorio; il fatto che ordinariamente si neghino all'immigrato illegale quei diritti civili riconosciuti ai cittadini e agli immigrati regolari può vedersi anche come un incentivo a rinunciare al progetto migratorio; anche il fatto che ricorrendo determinate condizioni il soggiorno illegale sia un reato e sia un reato dare lavoro a immigrati illegali, può vedersi come un incentivo a rinunciare al progetto migratorio. Ma in Italia, come anche in altri paesi, tali misure sono sempre risultate scarsamente efficaci per quanto qui interessa, vuoi talvolta per la sporadicità dell'applicazione (è raro che in Italia come anche in Spagna o negli Stati Uniti

---

meno di 10mila gli immigrati effettivamente rimpatriati, ossia presumibilmente nemmeno un decimo del numero degli immigrati nello stesso periodo entrati a far parte della schiera degli immigrati illegali.

<sup>5</sup> Si pensi, ad esempio, ai quasi 600mila stranieri irregolari che secondo alcune stime erano presenti in Grecia nel 1992: quasi il 5% della popolazione! Certo, non tutti erano in realtà propriamente degli immigrati essendo la Grecia anche un paese 'di transito' degli stranieri intenzionati a immigrare altrove, come del resto confermano i dati della regolarizzazione del 1997 con meno di 400mila beneficiari pur essendo pensata come 'quasi generale', tuttavia resta che sommando 'immigrati irregolari' e 'stranieri in transito irregolari' si aveva una situazione limite cui si sarebbe poi cercato di rispondere anche con la citata regolarizzazione del 1997.

un datore di lavoro sia condannato per aver assunto immigrati illegali), vuoi in generale perché l'immigrato illegale non vive quasi mai tali misure come un incentivo a rinunciare al proprio progetto quanto piuttosto secondo i casi come un 'rischio' o un 'prezzo' accettabile e da accettarsi per la realizzazione del progetto migratorio. Resta poi il dubbio che in Italia come altrove con diverse politiche si sarebbe potuto e si potrebbe rendere più contenuti i flussi di entrata dell'immigrazione illegale<sup>6</sup>; ma siffatte questioni sono estranee a uno studio come questo nel quale si è assunta l'immigrazione illegale come un dato.

Parlando di aspetti problematici ci si riferisce piuttosto, anzitutto, al caratterizzarsi dell'esperienza italiana nel contesto internazionale per:

- scarsa selettività;
- eccezionalità;
- sostanziale assenza di forme di regolarizzazione individuale.

Per cogliere la problematicità di tali caratteristiche bisogna considerare alcune questioni.

Anzitutto: l'offrire *chance* di regolarizzazione può incentivare l'ingresso illegale degli immigrati nel territorio e questo tanto più quanto più si regolarizza e lo si fa secondo la modalità 'a finestra'. Infatti le regolarizzazioni 'a finestra', tendenzialmente periodiche, quanto più sono poco selettive tanto più generano nei potenziali migranti aspettative che possono indurre a muoversi illegalmente verso quel paese. Assai minore l'effetto di richiamo di una disciplina di regolarizzazione individuale, specie se richiedente requisiti comunque non conseguibili sempre e in poco tempo (ad esempio: essere residenti da almeno cinque anni e avere un datore di lavoro disponibile a regolare assunzione). Forse anche per questo, seppur certo non solo per questo, nel Regno Unito il numero degli immigrati illegali sembra sia stato negli ultimi decenni decisamente più basso che non in Italia o in Spagna: nel Regno Unito come già osservato vi è stato l'abbandono del modello 'a finestra' a favore di uno stabile e selettivo. In Italia e in Spagna invece le regolarizzazioni negli ultimi vent'anni si sono sviluppate in un convulso alternarsi di periodi di pressoché totale chiusura e momenti di apertura, specie in Italia, pressoché generalizzata.

---

<sup>6</sup> Qualche esempio banale: laddove, come avviene ordinariamente ad esempio negli Stati Uniti, l'immigrato inizia il suo percorso già con un permesso di soggiorno senza limiti di durata automaticamente si riduce di molto la categoria degli *overstayer* che può essere ulteriormente ridotta se, come avviene sempre negli Stati Uniti, lo straniero con titolo non idoneo all'immigrazione (lavoratore stagionale, turista ecc.) può divenire un immigrato regolare attraverso un *adjustement of status*.

In letteratura talvolta si afferma che le regolarizzazioni ‘a finestra’ verrebbero preferite a quelle individuali “per il motivo che queste ultime sono guardate con timore in quanto potrebbero incoraggiare nuovi afflussi di migranti” laddove “in linea di principio ... ciò non avviene nel caso delle regolarizzazioni prodotte *una tantum* le quali, oltre a essere per definizione limitate nel tempo, possono anche prevedere come condizione la prova della presenza sul territorio a una data anteriore al loro annuncio, per impedire, a parte i casi di frode, l’ingresso di nuovi immigrati illegali attratti dalla prospettiva della regolarizzazione” (Apap, 2001). Ma non va trascurata l’indicazione “in linea di principio”. Nei paesi come l’Italia, che hanno fatto coincidere regolarizzazione e regolarizzazione ‘a finestra’, si è realizzato un vero e proprio (e del tutto prevedibile) ciclo con fasi ricorrenti costituite da “*une période d’accumulation d’un stock d’étrangers illégaux suivie d’un temps de régularisation*” (Apap *et al.*, 2000) con marcato effetto di incoraggiamento.

Ancora: l’offrire *chance* di regolarizzazione può vulnerare la certezza del diritto ma questo tanto più quanto più la regolarizzazione è ‘a finestra’ e addirittura non fondata su regole generali. L’offrire *chance* di regolarizzazione può inoltre vulnerare il principio di eguaglianza a meno che il campo dei beneficiari, ossia dei privilegiati non sia individuato ragionevolmente. Ma come può dirsi ragionevole una selezione derivante anzitutto dall’essere la regolarizzazione ‘a finestra’? L’offrire *chance* di regolarizzazione, infine, implica sempre il rischio di immettere nella comunità persone che in realtà non stanno seguendo e non seguiranno un percorso di integrazione, e questo tanto più quanto più la regolarizzazione è ‘a finestra’ e non selettiva.

## *2.3 La regolarizzazione in Olanda*

di *Marina D'Odorico*

L'Olanda è nota per il diffuso atteggiamento di tolleranza nei confronti di culture differenti, che l'ha portata a essere considerata, con il passare del tempo, una sorta di paradiso terrestre per gli immigrati che già dal Sedicesimo secolo hanno iniziato a varcarne i confini. Un approccio improntato su un modello multiculturale che non ha significato, d'altra parte, un minor controllo degli ingressi.

Ripercorrendo brevemente la storia del fenomeno migratorio olandese si nota come alla fine del primo conflitto mondiale fossero circa 300mila i Belgi che risiedevano in Olanda così come sarebbero stati poco tempo dopo 20mila i rifugiati provenienti dall'Austria e dalla Germania in seguito alle persecuzioni naziste.

Dal 1945 l'ondata migratoria ha cambiato aspetto e ha interessato maggiormente le popolazioni provenienti dalle colonie olandesi (Indonesia, Suriname, Caraibi) e i richiedenti asilo, tanto da portare il governo a modificare le sue strategie verso questi ultimi. A riguardo, l'obiettivo principale è stato quello di limitare il numero di ingressi e di sviluppare un sistema di ricezione degli arrivi spontanei tale da garantire l'identificazione dei cosiddetti "rifugiati autentici" tra tutti coloro che presentano domanda. Si tratta di una problematica che ha riguardato di continuo la scena politica olandese impegnata a distinguere tra chi realmente poteva rientrare nella categoria di rifugiato e chi, invece, cercava solo una più semplice e sicura possibilità di soggiorno.

In linea con molti paesi europei, anche l'Olanda ha reagito alla crisi petrolifera del 1973 adottando misure ancor più restrittive nei confronti dell'immigrazione, ossia di un fenomeno che, visto il crescere dei tassi di disoccupazione, aveva perso il ruolo di aiuto per l'economia. L'idea di fondo è stata quella di negare, come accaduto nella vicina Germania, la possibilità di nuovi ingressi, concentrando l'attenzione su coloro che si trovavano già

all'interno dei confini; in tale contesto si è avuta anche, come vedremo, una regolarizzazione di grande portata.

L'obiettivo iniziale di limitare il numero di immigrati è però rimasto, come del resto in molti altri paesi, disatteso, e anzi si è assistito ad un incremento progressivo della popolazione straniera come conseguenza dell'aumento dei ricongiungimenti familiari e della nascita delle nuove generazioni.

Le motivazioni principali alla base degli ingressi in Olanda sono la richiesta di asilo, la ricerca di un lavoro, il ricongiungimento familiare e la formazione di una nuova famiglia. Dal 1995 il numero di stranieri è notevolmente aumentato raggiungendo la quota di 668mila immigrati nel 2000 (IOM, 2003). Nonostante la consolidata esperienza migratoria, l'Olanda dispone di pochi dati statistici, e comunque di recente edizione, riguardanti le caratteristiche e la numerosità degli stranieri. La causa di questa mancanza è attribuibile al fatto che solo nel 1994 è stato introdotto un sistema decentrato e automatizzato di registrazione municipale della popolazione. Una categorizzazione che comunque ovviamente non comprende la fascia degli irregolari.

Tra gli iscritti nel registro spicca la categoria degli asilanti, che nonostante il calo registrato nell'ultimo decennio, costituisce ancora una componente significativa. L'esempio del 1998 (anno in cui si registra il primo record di arrivi) conferma l'affermazione precedente: su un totale di circa 82mila arrivi 18mila erano spinti dalla decisione di formare una famiglia, oltre 17mila per richiesta di asilo e più di 15mila per lavoro. Sebbene, come abbiamo detto, il numero dei richiedenti asilo abbia subito una cospicua diminuzione nel corso degli ultimi anni, la considerazione di questo particolare segmento dell'immigrazione trova rilevanza soprattutto in riferimento alle procedure di regolarizzazione attuate. Queste ultime hanno rappresentato, infatti, una sorta di "perdono generale" dettato di volta in volta da considerazioni differenti spesso comunque riferite ai richiedenti asilo.

Per prima cosa deve essere fatto un accenno su chi rientra nella categoria degli "immigrati per asilo". Tra questi si collocano naturalmente le persone alle quali viene riconosciuto lo status di rifugiato – in possesso di un permesso di residenza temporaneo, condizionale o per motivi umanitari – ma anche coloro che sono in attesa di ricevere un riscontro alla presentazione della domanda e i minori non accompagnati. La vasta categoria dei richiedenti asilo, quindi, comprende al proprio interno anche persone entrate nel paese per motivi differenti.

La componente irregolare in Olanda non ha destato, soprattutto nell'ultimo decennio, l'attenzione da parte delle autorità e di coloro che si occupano di immigrazione se non attraverso iniziative saltuarie di natura generalmente politica. Nel 2001 le stime, relative al segmento irregolare dell'immigrazione nei

Paesi Bassi, hanno riportato valori oscillanti tra le 46mila e le 110mila unità. La maggior parte degli irregolari risiede nelle quattro città principali (Amsterdam, Rotterdam, Utrecht e The Hague); particolarmente rilevante è la componente costituita da immigrati dalle ex-colonie olandesi (Suriname, Antille, ecc.); cospicuo il numero degli entrati con permesso per turismo che hanno poi deciso di rimanere sul territorio (IOM, 2003).

A questo riguardo, nel 1998, un decreto di emendamento alla legge sull'immigrazione rappresentò un esempio di contrasto all'immigrazione illegale dalle conseguenze inattese. La volontà alla base dell'iniziativa era quella di creare un legame tra la possibilità, da parte degli stranieri, di godere dei benefici della previdenza sociale e di altri sussidi e lo *status* giuridico di immigrato regolare. L'obiettivo, quindi, era quello di ridurre il flusso di ingresso irregolare. Destinatari dell'emendamento furono tuttavia necessariamente gli immigrati irregolari già presenti sul territorio, anzitutto gli asilanti rimasti all'interno dei confini olandesi nonostante il rigetto della loro domanda. Si trattò di un decreto che ebbe conseguenze probabilmente non valutate a priori. Tra queste in primo luogo il fatto che una parte dei richiedenti asilo, non potendo essere espulsi a causa della situazione del proprio paese d'origine e rimanendo comunque nel paese senza documenti, non poterono usufruire dei diritti sociali garantiti a chi si trovava in una condizione di regolarità.

L'utilizzo delle regolarizzazioni ebbe generalmente inizio con il cambiamento radicale delle politiche europee che rese impossibile la regolamentazione posteriore all'ingresso nel territorio attraverso l'assunzione. Una procedura, quest'ultima, utilizzata ampiamente in Francia, Germania e Olanda ma terminata in seguito, per esempio, al blocco del reclutamento attivo. La conseguenza principale fu il passaggio da sanatorie permanenti e decentrate a regolarizzazioni centralizzate.

Alla base delle differenti procedure di regolarizzazione sono stati segnalati di volta in volta alcuni criteri indispensabili per vedersi riconosciuto il permesso di restare nel paese. I principali requisiti che il candidato doveva dimostrare di possedere riguardavano perlopiù gli ambiti territoriali, economici, sanitari, o quelli strettamente legati alla sicurezza e all'ordine pubblico.

Prima di approfondire il discorso riguardante la regolarizzazione degli immigrati illegalmente presenti nel territorio olandese, è necessario fare qualche precisazione. Innanzitutto deve essere considerato il fatto che diverse fonti riportano come non sia possibile parlare di veri e propri programmi di regolarizzazione in Olanda, soprattutto nel passato più recente, a meno che non si valutino alcune eccezioni come il caso dei richiedenti asilo oppure l'attuarsi di situazioni tanto spiacevoli da portare a concedere un vero e proprio perdono generale. L'aspetto dell'amnistia è, infatti, centrale parlando dei programmi

messi in atto in Olanda per fronteggiare la situazione delle presenze irregolari. A riguardo si ricorda la procedura attuata nel 1992 allorché la caduta di un aereo su un quartiere di Amsterdam, abitato da immigrati senza documenti, provocò morte e distruzione lasciando centinaia di persone senza un tetto. La reazione del governo fu quella di concedere il permesso di residenza agli irregolari coinvolti nell'incidente.

Tornando al tema dei requisiti, il comune denominatore delle differenti procedure di regolarizzazione messe in atto dagli Stati è l'aspetto riguardante appunto la richiesta di conformità a determinati requisiti. Questi si riferiscono a criteri di natura territoriale, economica, familiare e umanitaria, ma con modalità difformi a seconda del contesto considerato. Valutando esclusivamente la realtà dei Paesi Bassi si possono notare alcuni elementi peculiari (Apap, 2/2001). Di norma il criterio geografico si riferisce al periodo di residenza richiesto per poter presentare la domanda di regolarizzazione. La durata del periodo, cioè il numero di anni di residenza richiesti, presenta alcune variazioni. In alcuni paesi questo requisito ha subito una diminuzione – in Italia, a questo proposito, nel 2002 si sono chiesti solo tre mesi – mentre in altri, tra cui l'Olanda, si è assistito ad un incremento nel tempo. Si pensi a riguardo che mentre nelle procedure del 1975 e del 1980 veniva richiesta alle persone in regola con i versamenti fiscali la presenza di un anno nei Paesi Bassi, nel 1996 questo periodo si dilatò fino a sei anni. Il fattore tempo assume una certa rilevanza anche per quanto riguarda le procedure di asilo. Nonostante la concessione dello status di rifugiato apra un capitolo a parte rispetto alle procedure di regolarizzazione, in molti Stati le difficoltà a livello burocratico, con la conseguente dilatazione dei tempi utili per avere risposta, ha portato a considerare sempre più la durata del procedimento di riconoscimento come un importante criterio per ottenere la regolarizzazione. L'esempio migliore è ancora una volta offerto dalla "politica dei tre anni" olandese (cfr. par. 3.1).

La specificità dell'Olanda riguarda anche il requisito economico considerato come elemento indispensabile per partecipare al programma sanatoriale. In questo senso viene dato peso alla reale integrazione del candidato nel mercato del lavoro, al pagamento delle tasse e dei contributi da parte dello stesso per i periodi di tempo in cui ha avuto un'occupazione. Questo aspetto ha importanza soprattutto perché porta a escludere, in partenza, alcune persone dal processo di regolarizzazione. Accanto ai requisiti di base, molti paesi – tra i quali la Francia, i Paesi Bassi e il Regno Unito – ritengono, in modo assai più articolato di quanto non sia avvenuto ad esempio in Italia, il grado di integrazione del candidato nella società come un importante fattore aggiuntivo. Tra gli indicatori dell'avvenuto inserimento vengono considerati la frequenza del-

le scuole da parte delle seconde generazioni, la padronanza della lingua, le relazioni amicali, la partecipazione ad associazioni.

Ciò premesso, pur nella consapevolezza di dover forzare l'interpretazione di quelle che di norma vengono considerate come regolarizzazioni, cercheremo di procedere con la più usuale differenziazione delle procedure in ordinarie e straordinarie.

### 2.3.1 Le regolarizzazioni ordinarie

L'Olanda è ricorsa a procedure di regolarizzazione ordinaria, e in particolare a procedure di regolarizzazione individuale secondo la tipologia di cui al capitolo 2.2, in misura limitata rispetto ad altri paesi europei (anche se nettamente maggiore rispetto ad esempio all'Italia). In ogni caso, si è prevista la subordinazione della possibilità di vedersi accolta la domanda a determinati requisiti decisi a priori quali l'anzianità di permanenza nel territorio dello Stato (da tre a sei anni), la possibilità di ottenere un lavoro e ulteriori criteri di carattere strettamente familiare.

Si tratta, quindi, di elementi comuni a molti programmi di regolarizzazione attuati da diversi governi europei ma che richiedono, per quanto concerne la realtà olandese, considerazioni ulteriori. Procediamo con ordine.

Nel 1991 è stata prevista la regolarizzazione degli "illegali bianchi" o degli irregolari di lungo termine, poi in concreto attuata a partire dal 1996. In sostanza ci si riferiva alla condizione degli immigrati illegali che avessero lavorato per più di sei anni, regolarmente e senza interruzioni, in Olanda<sup>1</sup>. Punto focale di questo procedimento erano i legami intrecciati, durante il periodo di illegalità, dallo straniero con l'Olanda e quelli esistenti con il proprio paese d'origine oltre al periodo di residenza in territorio olandese. Dopo sei anni di lavoro e di pagamento dei contributi l'immigrato poteva vedersi riconosciuto un permesso di residenza. Tale *chance* è venuta meno con l'entrata in vigore del *Koppelingswet* (1998). I requisiti considerati rilevanti riguardavano:

- la natura e la durata totale del soggiorno in Olanda;
- la situazione familiare;
- la conoscenza della lingua;

---

<sup>1</sup> La letteratura a riguardo spesso posiziona questa procedura tra le sanatorie attuate *una tantum* (ovvero "a finestra" secondo la terminologia di cui al cap. 2.2) probabilmente per la breve durata della vigenza della disciplina.

- la consapevolezza da parte delle istituzioni pubbliche della presenza dello straniero, oltre naturalmente ai soliti principi di base quali quello territoriale e quello economico.

Nello specifico lo straniero doveva dimostrare di:

- aver risieduto almeno sei anni in Olanda al momento della domanda;
- aver guadagnato, lavorando durante lo stesso periodo senza interruzioni, il necessario per pagare le tasse e i premi sociali oppure, in sostituzione di guadagni provenienti dal lavoro, aver beneficiato di prestazioni sociali (*welfare*) grazie alle quali era stato possibile provvedere ai suddetti pagamenti. L'unica interruzione permessa al fine di non arrestare il conteggio degli anni riguardava il periodo di prestazione del servizio militare nel proprio paese o le vacanze brevi facenti parte di un normale contratto di lavoro.

Il permesso di residenza veniva naturalmente garantito se il candidato rispondeva a tutti i requisiti sopra esposti, ma poteva altresì essere rilasciato a discrezione sulla base appunto di un “criterio di integrazione” che dimostrasse l'avvenuto intreccio di legami forti con il paese che rappresentava la nuova patria. Potevano mettere in discussione la concessione del permesso di residenza certi elementi connessi alla situazione del candidato. Tra questi:

- aver ricevuto ordine di lasciare il paese;
- aver fornito informazioni non corrette;
- essere in possesso di documenti falsi;
- avere un precedente criminale.

Nel caso di conformità rispetto ai requisiti quanto alla residenza, economici e di assenza di elementi ostativi, il servizio inoltrava la pratica ad un apposito comitato per la valutazione del livello di integrazione sociale raggiunto dal candidato. In caso di risposta positiva ci si poteva aspettare un permesso di residenza per motivi umanitari. Per quanto concerne il livello di integrazione, lo straniero non doveva risultare orientato esclusivamente verso la comunità di appartenenza, né dipendere interamente da questa. Doveva inoltre aver raggiunto una conoscenza della lingua olandese tale da poter affrontare una conversazione nei semplici contesti della vita quotidiana nonostante venissero fatte delle eccezioni per chi non possedeva un'istruzione adeguata o per i soggetti più anziani. Altri aspetti significativi dell'avvenuta integrazione riguardavano, da un lato, la partecipazione alla vita sociale e i contatti con la popolazione autoctona e, dall'altro lato, la posizione dei membri del nucleo familiare e in particolare la frequentazione della scuola da parte dei figli.

Il permesso di residenza per motivi umanitari, ottenuto dallo straniero regolarizzato, doveva essere rinnovato ogni anno fino a quando l'immigrato non ne avesse avuto uno per cinque anni consecutivi. Trascorso il quinquennio ve-

niva garantito un permesso di residenza permanente. Il rinnovo poteva essere rifiutato nel caso in cui l'immigrato avesse ottenuto il permesso attraverso la presentazione di dati errati oppure se lo stesso avesse infranto le regole dell'ordine pubblico.

La "politica dei tre anni" è un perfezionamento, introdotto nel 1994, di quella politica dei cinque anni che prevedeva l'assegnazione del permesso nel caso in cui la procedura per la richiesta del permesso di soggiorno, fosse durata oltre il quinquennio a condizione che il candidato fosse rimasto legalmente nel territorio e non avesse fatto eccessivamente ritardare la procedura. Per un lungo periodo, fino al 1° gennaio 2003, l'Olanda ha fatto esperienza della suddetta "politica dei tre anni" la quale garantiva, in base a determinate condizioni, l'ottenimento di un permesso di soggiorno per motivi umanitari a colui che a distanza di tre anni non avesse ancora avuto un riscontro, positivo o negativo, in riferimento alla sua richiesta. Da qui il nome dato al procedimento, il quale, ancora una volta, mette in risalto la nota forma di "tolleranza olandese" nei confronti di chi ha proceduto a segnalare la propria presenza alle autorità rimanendo, tuttavia, nell'irregolarità per il mancato riscontro da parte di queste ultime (Spijkerboer, 2000). Non si può, infatti, parlare in questo caso di irregolari secondo la più comune accezione data al termine ma casomai di "tollerati" ossia di una fascia particolare di stranieri che si riscontra in alcuni altri paesi, tra i quali la Germania, e che comprende, accanto agli irregolari non espellibili per diversi motivi, coloro che vivono in una situazione di precarietà causata più che altro da ritardi burocratici. Si tratta quindi di una politica che obbligava chi di dovere a prendere coscienza delle proprie mancanze e ad assumersene la responsabilità.

I destinatari di questa procedura di regolarizzazione erano sia gli immigrati entrati illegalmente in Olanda sia i richiedenti asilo che non avevano ancora avuto nessun tipo di riscontro sul loro destino. In questo particolare caso la Corte di Distretto, che dal 1994 si occupa di immigrazione, procedette all'emissione di un permesso di residenza soprattutto nei casi in cui non fosse stato possibile il rimpatrio per motivi di sicurezza o per la non fondatezza dell'applicazione. Una situazione differente era vissuta da chi non poteva comunque essere espulso per motivi, questa volta, legati alla non cooperazione del candidato o del paese d'origine. In riferimento a questa ipotesi, la Corte fece tuttavia alcune distinzioni individuando tre situazioni differenti:

- la prima riguardava i casi nei quali l'immigrato era stato informato che la "non espulsione" era legata alle regole dell'immigrazione. Questa ipotesi prevedeva la concessione, dopo i tre anni, del permesso di residenza;

- la seconda prendeva in considerazione la possibilità in cui l’immigrato fosse stato informato che la “non espulsione” non era fondata sulle regole dell’immigrazione ma, piuttosto, su un fattore esterno comunque ostativo;
- la terza eventualità considerava i casi nei quali l’immigrato non era stato informato delle motivazioni della non espulsione.

La “politica dei tre anni” non è più in vigore dal gennaio 2003, come ricordato precedentemente. La motivazione alla base dell’abrogazione è rintracciabile nella scarsa conformità con la politica più restrittiva adottata nei confronti dei richiedenti asilo. La volontà è stata quella di concentrare maggiormente l’attenzione su chi davvero necessitava di vedersi riconosciuto lo status di rifugiato in seguito a situazioni di pericolo e di emergenza nel proprio paese d’origine. In altre parole, si è cercato di limitare le richieste d’asilo presentate come *escamotage* per entrare nel paese.

Tuttavia con le elezioni del 2003 la coalizione al governo decise di garantire, negli anni a venire, un’amnistia a coloro che, considerati come un gruppo limitato di richiedenti asilo, avevano risieduto in Olanda per un periodo superiore ai cinque anni ma che non avevano ricevuto una risoluzione finale della propria condizione a causa di un ritardo dell’amministrazione. Una decisione che causò non pochi problemi a causa del numero elevato di domande presentate, 7mila già nel luglio di quell’anno.

### **2.3.2 Le regolarizzazioni straordinarie**

La prima regolarizzazione attuata in Olanda è stata la procedura straordinaria – a finestra, secondo la tipologia del capitolo 2.2 – del 1975, con il governo di centro sinistra, di cui beneficiarono circa 15mila lavoratori senza documenti. Per godere della procedura di regolarizzazione lo straniero doveva dimostrare:

- di essere entrato in Olanda prima del 1° novembre 1974 (criterio territoriale);
- di essere entrato legalmente nel mercato del lavoro (criterio economico);
- di aver avuto tra i 18 e i 45 anni al momento del suo arrivo in Olanda nel caso in cui avesse avuto un’istruzione, oppure tra i 18 e i 35 anni in caso contrario;
- di non essere stato coinvolto in attività criminali (requisito di ordine pubblico);
- di essere in possesso di passaporto nazionale (requisito generale);
- di essere risultato negativo al test della tubercolosi (requisito sanitario).

Nel caso in cui un candidato non avesse risposto positivamente a ognuno di questi criteri poteva comunque vedersi concesso un permesso di residenza

se era sposato con una cittadina olandese o con una donna straniera legalmente residente (questo a indicare che i regolarizzati erano uomini) o se aveva riportato lesioni permanenti in seguito a un incidente sul lavoro per il quale avesse ricevuto un contributo sociale.

Con la prima procedura di regolarizzazione del 1975, l'Olanda visse un forte cambiamento demografico: gli irregolari che si videro riconoscere un permesso di residenza furono infatti 15mila su un totale di 18mila domande presentate, nella maggior parte da turchi e marocchini. A questi si aggiunsero tre anni dopo, centottanta "vittime della regolarizzazione", ossia quelle persone che, al tempo della domanda, non rientravano per poco nelle categorie ammissibili o che non potevano portare una prova certa della veridicità di quanto affermato. Anche queste ultime ottennero, dopo una campagna di proteste, un permesso di residenza.

La cosiddetta "regolarizzazione transitoria" del 1980 prevede la concessione di un permesso di lavoro (come principale requisito per ottenere un permesso di residenza) nel caso in cui il candidato:

- avesse lavorato per un'azienda senza interruzioni dal 1° gennaio 1978 fino al 31 ottobre 1979 sulla base di un contratto di lavoro;
- avesse provveduto al pagamento, in questo lasso di tempo, delle tasse e dei premi sociali;
- avesse posseduto sufficienti mezzi di sostentamento (criterio economico);
- non avesse commesso azioni criminali (criterio di ordine pubblico).

Il tempo concesso per la presentazione delle domande fu di 14 giorni. Le persone regolarizzate poterono avere un permesso di lavoro mentre per il permesso di residenza furono richiesti ulteriori criteri generali come il passaporto o la negatività al test della TBC.

### **2.3.3 I cambiamenti degli ultimi anni**

La cronaca dell'ultimo periodo, culminata con l'uccisione del regista Theo Van Gogh nel 2005, ha portato il paese, considerato come il più tollerante d'Europa, a rivedere il proprio modello d'integrazione. L'opinione che si sta diffondendo maggiormente è, infatti, quella di un'Olanda vittima oggi della tolleranza dimostrata in passato. Riprendendo il pensiero del sociologo H. Vuijsie, si può mettere in evidenza quello che rappresenta oggi il principale elemento di discussione a livello internazionale e riassumibile nel fatto che si tende a focalizzare l'attenzione sui diritti degli immigrati piuttosto che sui doveri insiti nel concetto stesso di appartenenza.

Oggi l'Olanda si trova a raccogliere i frammenti prodotti dal proprio modello di società multiculturale. In altre parole se, da una parte, la tolleranza e l'apertura dimostrata nei confronti dell'altro hanno permesso di realizzare l'inserimento degli immigrati nella società olandese, dall'altra questo stesso atteggiamento potrebbe, paradossalmente, essere stato alla base dello sviluppo di comunità separate l'una dall'altra. Una situazione divenuta, per il governo olandese, insostenibile e che ha avuto seguito nella discussione, aperta nel febbraio 2004 all'interno del parlamento dell'Aja, su un controverso progetto di legge riguardante i richiedenti asilo in territorio olandese. Alla proposta presentata dal Ministro per l'immigrazione di elaborare un'amnistia per 2.300 stranieri irregolari si contrappose la scelta del governo di espellere tutti gli immigrati entrati illegalmente in territorio olandese prima dell'aprile del 2001 e non ancora regolarizzati. L'approvazione della proposta di legge da parte del governo olandese ha portato, da un lato, a una vera e propria espulsione di massa che ha previsto, nei tre anni successivi, il rimpatrio di 26mila immigrati irregolari che avevano fatto domanda di asilo e, dall'altro lato, a un'amnistia per 2.300 persone aventi una situazione particolarmente grave alle spalle. Si tratta di una richiesta presentata dal governo già nel 2003 allorché fu chiesto di garantire a questi richiedenti di lungo termine un permesso di residenza permanente. La proposta è stata presentata in un periodo caratterizzato da una diminuzione delle richieste d'asilo passate, secondo l'ufficio di statistica olandese, dalle 43.900 pratiche del 2000 alle 18.700 del 2002 (Sopemi, 2002; Sopemi, 2004). Tra i principali requisiti utili per godere dell'eventuale amnistia senza dubbio si pone la presenza in Olanda da almeno cinque anni (senza aver ricevuto risposta alla domanda di asilo) mentre si è dibattuto molto sulla necessità di prevedere ulteriori caratteristiche come la conoscenza della lingua. In realtà gli stessi requisiti non hanno salvato i 26mila richiedenti che hanno ricevuto l'ordine di lasciare il paese nel quale hanno risieduto anche per un periodo superiore ai cinque anni. L'inserimento di questo programma all'interno delle procedure straordinarie ha rappresentato una forzatura dal momento che in realtà è stato presentato come un "perdono generale" (simile a quello avvenuto nel 1964 sotto la coalizione del centro destra, per i rifugiati illegalmente residenti) comunque rientrante nell'applicazione della procedura di asilo. L'attuale legge del 2000 sull'immigrazione dà ampio spazio alla categoria dei non espellibili e per questo "tollerati". Tra le motivazioni alla base della non espulsione devono essere considerati la situazione che vivrebbe lo straniero una volta tornato in patria in termini di sicurezza personale e le motivazioni di salute dell'interessato stesso. Fanno parte di questi "tollerati" anche gli stranieri in attesa che la richiesta di asilo riceva un riscontro da parte delle autorità. La residenza legale, come citato nel cap. 3, sez. 8, della norma-

tiva vigente, è di fatto riconosciuta anche allo straniero che è in attesa di ricevere risposta alla richiesta del permesso di soggiorno. In questo caso l'espulsione non potrà essere effettuata fintanto che la decisione rimarrà in sospeso.

### **2.3.4 Conclusioni**

Quanto finora esposto mette in evidenza la peculiarità delle procedure messe in atto dai Paesi Bassi per far fronte al problema dell'immigrazione irregolare.

La maggior parte dei processi di regolarizzazione ha avuto origine come azione straordinaria per cercare di risolvere situazioni di emergenza. Una costante che ha accomunato, in un certo senso, sia le procedure straordinarie che quelle ordinarie. Esemplificativo in questo senso è stato il caso legato all'incidente aereo del 1992 e il fatto che anche la più strutturata "politica dei tre anni" ha costituito a lungo il mezzo più semplice, grazie ai deficit di natura burocratica e politica, per vedersi riconosciuto il permesso di rimanere nel paese.

Lo strumento delle sanatorie o delle regolarizzazioni è stato quindi utilizzato anche nei Paesi Bassi ma con modalità e caratteristiche del tutto peculiari. Innanzitutto per quanto riguarda l'aspetto quantitativo. Il numero di regolarizzati in generale si è dimostrato di molto inferiore rispetto ad esempio a quello di una qualsiasi delle singole procedure straordinarie messe in atto in Italia. Per dare alcuni parametri di confronto si pensi che dal 1975 al 1996 sono stati regolarizzati in Olanda 18.800 immigrati contro i 235mila della legge Martelli del 1990. Lo scarso valore numerico delle regolarizzazioni olandesi può essere collegato proprio alla facilità di ingresso permessa dai Paesi Bassi almeno fino ai fatti dell'11 settembre del 2001. Da quel momento la situazione è profondamente mutata con una svolta impensabile per un paese che per anni ha visto crescere al suo interno molteplici culture ed etnie. Oggi, gli immigrati turchi e marocchini nello specifico non vengono più considerati per la loro appartenenza etnica quanto per il loro credo religioso. Questo atteggiamento, sempre più diffuso, ha messo in luce la crisi del modello multiculturale olandese: nonostante, infatti, la società sia certamente multiculturale, è stato messo in dubbio il successo tanto decantato dell'interazione tra autoctoni e alloctoni.

Il paese sta vivendo una situazione caratterizzata da un profondo turbamento dal momento che non solo si trova ad affrontare la sconosciuta o dimenticata "paura dell'altro" ma deve anche – comprensibilmente – rivedere l'intero sistema integrativo da un punto di vista sociale e politico. Il modello

olandese di inclusione è stato finora caratterizzato dalla libera espressione della propria cultura e religione con la possibilità di fondare proprie scuole e luoghi di culto.

Quello che è sembrato mancare è un vero e proprio dialogo e un incontro costruttivo tra gli immigrati e gli olandesi. Oggi questa lacuna si manifesta in modo doloroso dal momento che si sta creando una spaccatura tra chi crede, sulla base dell'esperienza vissuta, di poter continuare a vivere come ha sempre fatto con vicini di altre etnie e culture e chi, dalla parte opposta, ha cominciato o ha continuato a nutrire sentimenti di ostilità nei confronti degli stranieri che da più o meno tempo dividono con lui gli spazi e i contesti della società. Il razzismo, infatti, comincia a manifestarsi non solo a parole. Gli immigrati e i loro figli di nazionalità olandese vivono in una società che li ha accolti ma che comincia a dare segni di pentimento adottando politiche più restrittive.

Ecco perché parlare oggi di regolarizzazione nei Paesi Bassi non è semplice. Se, come abbiamo visto, già in passato non si trattava di una procedura ricorrente appare chiaro come andando avanti ci sia ancora meno possibilità di vedere attuato un simile programma.

Quello che il governo olandese sta cercando di attuare è una sorta di ingresso facilitato solo per chi realmente "si conosce" e dimostra di condividere i valori del paese ospitante. Questo orientamento emerge chiaramente nella proposta di legge riguardante l'obbligo di frequentare dei corsi e di superare degli esami prima di poter entrare nel paese. Il progetto prevede che l'immigrato richieda nel proprio paese d'origine il *kit* per la preparazione degli esami dal costo di quarantacinque euro, a cui si aggiungono altri 350 euro per l'iscrizione all'esame, da pagare a ogni eventuale tentativo. Il test comprende un esame di lingua – che l'immigrato svolgerà al telefono – gestito da un computer che formulerà le domande e registrerà le risposte e un esame sulla cultura e i valori dei Paesi Bassi da svolgersi nella sede delle ambasciate olandesi del proprio paese. Alla base di questo progetto c'è l'idea che sia necessario anche da parte dello straniero che desidera vivere in Olanda, dimostrare l'impegno a integrarsi nella società del paese ospitante.

L'attuazione di politiche più dure e restrittive nei confronti degli ingressi di nuovi immigrati ha avuto il suo epilogo nella decisione di sospendere momentaneamente, insieme alla Francia, gli accordi di Schengen e di attuare un controllo più ferreo delle frontiere.

La situazione attuale in Olanda può essere letta alla luce del dibattito che sta interessando, a livello globale, le problematiche legate alla convivenza di più culture.

A conclusione dell'esposizione del caso olandese deve essere sottolineato come un paese noto per la sua tolleranza, che per anni non ha fatto parlare di

sé se non come esempio di società multietnica, stia percorrendo un percorso opposto rispetto ai cosiddetti “nuovi paesi d’immigrazione”, come ad esempio l’Italia dove si è passati dall’emergenza all’integrazione.

L’attuale orientamento induce a riflettere soprattutto sulle conseguenze future. Si può infatti ipotizzare che a breve l’Olanda si troverà di fronte a tre opzioni differenti: la prima porterebbe, in linea con i più recenti cambiamenti di atteggiamento dell’opinione pubblica, all’espulsione della gran parte degli irregolari; la seconda consisterebbe in un ritorno alla tolleranza nei confronti soprattutto di chi è vissuto per anni nella società olandese; la terza darebbe luogo a una nuova regolarizzazione della componente illegale. Queste ultime due opzioni, dal momento che andrebbero contro l’attuale chiusura nei confronti dell’immigrazione in generale e del segmento irregolare nello specifico, sembrerebbero ad oggi meno realizzabili. In sostanza quindi dalla considerazione della realtà olandese, ossia di un paese di vecchia immigrazione, è emerso come l’integrazione degli immigrati non sia semplicemente garantita dall’anzianità migratoria ma necessiti di un equilibrio tra diritti e doveri.

## 2.4 La regolarizzazione in Spagna

di Ennio Codini

Da paese di emigranti, negli ultimi decenni – più precisamente a partire dagli anni '80 – la Spagna è divenuta terra di immigrazione secondo un'evoluzione simile a quella italiana. Gli immigrati extracomunitari nel 1981 erano meno di 200mila, ma nel 1999 erano quasi un milione e nel 2004 più di due milioni.

Peraltro l'immigrazione extracomunitaria in Spagna, come del resto nello stesso periodo in Italia e in molti altri paesi, non si è purtroppo sviluppata se non in minima parte secondo le previsioni di legge. Nel 1999, ad esempio, più della metà degli immigrati extracomunitari erano privi di permesso di soggiorno e anche molti di quelli che l'avevano ne erano stati privi in precedenti fasi della loro vita nel paese.

Ogni anno, specie negli ultimi tempi, in Spagna come in Italia decine se non addirittura centinaia di migliaia di cittadini extracomunitari sono entrati ed entrano nell'area dell'immigrazione illegale – a seguito di ingresso clandestino oppure per mancato rinnovo del permesso di soggiorno – risultando essere dei soggiornanti *sin papeles*, formula quest'ultima equivalente alla francese *sans papiers*.

In Spagna come in Italia sul piano quantitativo, e non solo, la principale risposta a tali imponenti flussi in entrata nell'area dell'immigrazione illegale è stata quella di reiterare misure straordinarie di regolarizzazione (*medidas extraordinarias de regularización*) del tipo 'a finestra' secondo la classificazione di cui al capitolo 2.2, seppur con impatto diverso nei due paesi rispetto agli stock di immigrati illegali; questo anche se non va trascurata la rilevanza quantitativa, in entrambi i paesi ma specialmente in Spagna, dell'utilizzo delle quote annuali di ingresso da parte degli immigrati illegali per tale via regolarizzanti. Alla fine degli anni Novanta in Spagna su dieci immigrati regolari sette erano tali in virtù di una regolarizzazione straordinaria o del ricorso alle quote come strumento di regolarizzazione (Reyneri, 2001)

Peraltro in Spagna nell'evolversi dell'ordinamento si riscontrano anche significative previsioni concernenti *chance* di regolarizzazione offerte in via

ordinaria. Da questo punto di vista può vedersi una qualche analogia con l'esperienza della vicina Francia, anche se nell'esperienza spagnola le possibilità di regolarizzazione in via ordinaria sono fino a oggi essenzialmente rimaste sulla carta.

#### **2.4.1 Le regolarizzazioni straordinarie dal 1985 al 2001**

Una prima procedura di regolarizzazione straordinaria (*regularización extraordinaria*) è stata prevista con la *ley orgánica* varata nel 1985<sup>1</sup>; circa 40mila i beneficiari, per lo più lavoratori impegnati nell'agricoltura o nei servizi, al primo posto tra le nazionalità e quella marocchina. Molti gli immigrati illegali rimasti fuori dalla procedura (almeno il 50%) – non tanto per l'operare di clausole restrittive quanto per scarsa informazione, per diffidenza degli immigrati nei confronti delle autorità *et similia* – malgrado la riapertura nel 1986 del termine per la presentazione delle domande proprio per accrescere l'impatto del provvedimento sullo stock degli immigrati illegali; molti anche i beneficiari poi ricaduti nell'illegalità (Gortazar, 2000). Anche per questo, oltre che per i continui ingressi clandestini o con permesso inidoneo all'immigrazione, già alla fine degli anni Ottanta le stime parlavano di circa 200mila immigrati illegali presenti nel territorio spagnolo, quasi il 50% del totale degli immigrati allora residenti.

Nel 1991 – con l'obiettivo, mancato dal provvedimento del 1985, di ridurre decisamente il numero degli immigrati illegali – è stata varata una seconda procedura di regolarizzazione straordinaria sulla base di un'indicazione *bipartisan* delle *Cortes* recepita dal governo avvalendosi di un potere straordinario conferito dalla *ley orgánica*; oltre centomila i beneficiari, per lo più lavoratori nel settore terziario tra cui molti impegnati nei servizi domestici (Gonzalez Perez, 1996), circa diciottomila le domande respinte. A tre anni di distanza, peraltro, circa un terzo dei beneficiari non risultava aver rinnovato alla scadenza il permesso di soggiorno (Reyneri, 2001); buona parte di costoro erano presumibilmente ritornati a essere degli immigrati illegali.

Una terza procedura di regolarizzazione straordinaria é stata prevista nel 1996 in occasione del varo di norme di attuazione della *ley orgánica*: restrittiva la disciplina, riservandosi la regolarizzazione a quegli immigrati che titolari di un permesso di soggiorno non lo avevano poi rinnovato; circa ventimila i beneficiari, poche migliaia le domande respinte. Va tenuto presente che un certo numero di immigrati illegali si erano nel frattempo

---

<sup>1</sup> *Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España.*

regolarizzati avvalendosi delle quote per l'ingresso di lavoratori stranieri previste nel 1993, 1994 e 1995. A questo proposito va osservato in generale che in Spagna come in Italia le quote previste per l'ingresso di lavoratori stranieri spesso vengono di fatto usate da persone già immigrate per regolarizzarsi (Gortazar, 2000); in Spagna, diversamente da quel che avviene in Italia, l'utilizzo sino a oggi non si è fondato sulla finzione del trovarsi lo straniero all'estero bensì su di una disciplina delle quote che formalmente non discrimina tra soggiornanti e residenti all'estero; talvolta in Spagna si è avuta addirittura la riserva di una parte delle quote agli immigrati illegali (così ad esempio nel 1997)<sup>2</sup>.

Nel 2000, con la nuova *ley orgánica*<sup>3</sup> – approvata contro la volontà del Governo Aznar – è stata prevista una quarta procedura di regolarizzazione straordinaria, poi iniziata con il *Real Decreto* n. 239 dello stesso anno. Un certo numero di immigrati illegali si erano nel frattempo regolarizzati avvalendosi delle quote per l'ingresso di lavoratori stranieri annualmente previste, circa 30mila solo nel 1999. Sono state circa 250mila le domande presentate, ma in molti casi da soggetti sprovvisti dei requisiti di legge. La relativa disciplina è stata poi rivista con la *ley* n. 8/2000 – voluta dal Governo Aznar per una parziale modifica della *ley orgánica* – allo scopo di rendere suscettibili di accoglimento domande che, secondo la disciplina originaria, avrebbero dovuto essere (e in una qualche misura già erano state) respinte: se sulla base della disciplina originaria, esaminate 150mila domande quasi la metà erano state respinte, con i nuovi criteri – essenzialmente: modifica della data limite quanto all'inizio del soggiorno – oltre 160mila domande sono state infine accolte.

Una quinta procedura di regolarizzazione straordinaria è stata varata dal Governo Aznar il 6 giugno 2001 ancora sostanzialmente nel contesto di quel tormentato processo riformatore iniziato con il varo, l'anno prima, della nuova *ley orgánica*; circa 350mila le domande presentate, oltre 220mila accolte. Ne hanno beneficiato per lo più lavoratori impegnati nel lavoro domestico o nell'edilizia; tra le nazionalità, ai primi posti equadoregni, colombiani, marocchini e rumeni. Si è trattato in termini assoluti della maggior regolarizzazione fino ad allora varata, che peraltro ha lasciato nell'illegalità centinaia di migliaia di immigrati, se è vero che nel 2004, ossia non più di tre anni dopo, il numero di immigrati illegali superava di molto il milione (vd. *infra*) in una situazione dove i flussi in entrata nell'area dell'immigrazione

---

<sup>2</sup> In questo caso la regolarizzazione incontra limiti quantitativi e si ha 'preferenza' per certune nazionalità (in genere per i cittadini di paesi di lingua spagnola).

<sup>3</sup> *Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.*

illegale, pur crescenti (in corrispondenza ad una *informal* o *underground economy* che vale oltre il 20% del prodotto interno lordo di un paese in crescita), non dovrebbero comunque superare la soglia dei 200mila l'anno.

Concentrando l'attenzione sui tre provvedimenti più rilevanti sin qui considerati, ossia quelli del 1991, 2000 e 2001, sul piano dei requisiti per accedere alla regolarizzazione risulta che:

a) nel 1991 si è offerta la *chance* ai lavoratori stranieri soggiornanti in Spagna anteriormente al 15 maggio 1991, e poi a coloro che all'entrata in vigore del provvedimento risultavano aver presentato domanda d'asilo poi respinta o ancora pendente, a condizione che vi fosse la garanzia di un rapporto di lavoro o di un progetto ragionevole di lavoro autonomo, nonché a coloro che avrebbero avuto i requisiti per beneficiare della regolarizzazione del 1985. Rispetto alla domande presentate il requisito più selettivo è risultato essere quello dell'essere soggiornanti anteriormente al 15 maggio 1991: circa diecimila domande sono state respinte per la mancata prova di tale requisito;

b) la regolarizzazione del 2001, simile quanto ai requisiti a quella del 1991, è stata aperta a tutti gli immigrati extracomunitari in possesso di un'offerta di lavoro giunti in Spagna prima del 23 gennaio 2001.

c) nel 2000 invece si è offerta la *chance* agli immigrati che avessero richiesto un permesso di soggiorno (ivi compresi i richiedenti asilo) o lo avessero posseduto negli ultimi tre anni<sup>4</sup> (secondo un modello simile a quello della regolarizzazione del 1996 che, come accennato, era stata riservata a coloro che, titolari di un permesso di soggiorno, non lo avevano poi rinnovato). Originariamente si era offerta la *chance* agli immigrati soggiornanti in Spagna anteriormente al primo giugno 1999. Con la *ley* n. 8/2000 si è sostituita tale previsione con il più generoso requisito del soggiorno alla data di entrata in vigore di un *Real Decreto* previsto dalla stessa legge n. 8.

Quanto allo *status* dei regolarizzati, sempre concentrando l'attenzione sui tre provvedimenti più rilevanti sin qui considerati, abbiamo la titolarità di un permesso di soggiorno di durata annuale, illimitatamente rinnovabile, salva la possibilità di un permesso di più lunga durata per i beneficiari della regolarizzazione del 2000 se in passato titolari di un permesso di più lunga durata.

A fronte dell'esperienza negativa della regolarizzazione del 1985 dopo la quale molti dei beneficiari erano ricaduti nell'illegalità, dopo la regolarizzazione del 1991 si è stabilito che:

---

<sup>4</sup> Cfr. la *Disposición transitoria tercera* della *ley orgánica* n.4/2000: *Regularización de extranjeros que se encuentren en España*.

a) al rinnovo del permesso di soggiorno la durata del nuovo permesso, valutando tutte le circostanze, potesse essere estesa fino a un massimo di cinque anni;

b) per il rinnovo del permesso non fosse indispensabile la sussistenza di un rapporto di lavoro o di un'attività di lavoro autonomo, potendo bastare che la persona documentasse di aver svolto durante l'anno almeno sporadicamente attività lavorativa e fosse intenzionata a intraprendere un'attività lavorativa stabile nel periodo di validità del nuovo permesso di soggiorno (Gortazar, 2000).

Tuttavia, come già segnalato, a tre anni di distanza, circa un terzo dei beneficiari non risultava aver rinnovato il permesso di soggiorno.

Si può osservare che dal 1985 al 2001, a fronte di flussi di entrata nell'area dell'immigrazione illegale sostanzialmente non dissimili da quelli spagnoli, anche in Italia sono state varate diverse procedure di regolarizzazione 'a finestra' straordinarie – precisamente nel 1986, 1990, 1995 e 1998 – secondo una scansione temporale molto simile a quella dell'esperienza spagnola e, al di là di questo, per molti versi analoghe a quelle spagnole sopra considerate. In particolare:

a) anche in Italia le regolarizzazioni sono state per lo più previste all'interno o comunque nel contesto di provvedimenti di generale riforma o di ripensamento della disciplina dell'immigrazione<sup>5</sup>;

b) in Italia come in Spagna le regolarizzazioni sono state previste allo scopo di ridurre decisamente il numero degli immigrati illegali;

c) lo scopo di ridurre drasticamente il numero degli immigrati illegali e la frequente contestualità rispetto a riforme o comunque ripensamenti della disciplina dell'immigrazione esprimono la logica per lo più caratterizzante i provvedimenti di regolarizzazione straordinaria nei due paesi: essi sono adottati per chiudere i conti in qualche modo con una situazione di illegalità almeno in parte imputata a limiti della disciplina preesistente che verrebbero superati con le nuove norme sicché è frequente l'affermazione secondo cui si

---

<sup>5</sup> Così è stato nel 1986 quando la regolarizzazione si è collocata nel contesto del primo tentativo di disciplina organica dell'immigrazione dei lavoratori (l. n. 943/1986); così è stato nel '90 quando la regolarizzazione si è collocata in quella 'legge Martelli' (n. 39/1990) destinata ad essere il testo base della disciplina dell'immigrazione fino alla riforma del 1998; così è stato nel '98 quando la regolarizzazione si è collocata nel contesto della poc'anzi citata riforma ossia della l. n. 40/1998 c.d. Turco-Napolitano (pur se formalmente adottata con un atto di poco successivo ossia il d.P.C.M. del 16/10/1998 poi recepito dal d.P.R. n. 113/1999); parziale eccezione la regolarizzazione del '95 invero anch'essa nelle intenzioni inserita in un disegno riformatore però non destinato a pieno successo per la tormentata vicenda del d.l. n. 489/1995 (c.d. decreto Dini) .

tratterebbe non solo di un provvedimento *una tantum* ma addirittura dell'*ultima* regolarizzazione (straordinaria);

d) in Italia come in Spagna talvolta la concessione del permesso di soggiorno è stata subordinata alla garanzia dell'avviarsi di una regolare attività economica; peraltro spesso in concreto la garanzia offerta e accettata dalle autorità era fittizia<sup>6</sup>.

Si possono riscontrare anche significative differenze tra le regolarizzazioni però straordinarie spagnole e le coeve regolarizzazioni straordinarie italiane.

In Italia nel complesso le discipline sono state meno restrittive; ad esempio nel 1990 si è offerta la *chance* a tutti gli immigrati illegali presenti nel territorio al 31 dicembre 1989 (esclusi i soli condannati in sede penale con sentenza definitiva) laddove, come si è visto, in Spagna nel 1991 per quasi tutti gli immigrati illegali si è pretesa la garanzia di un regolare rapporto di lavoro e nel 2000 sono stati comunque esclusi i clandestini. Anche per questo – oltre che per una migliore gestione a livello informativo, organizzativo ecc. – nel periodo 1985-2000 il numero dei regolarizzati è stato molto più alto in Italia che non in Spagna: complessivamente oltre ottocentomila, più del doppio dei beneficiari delle procedure spagnole in un contesto di flussi di ingresso nell'area dell'immigrazione illegale relativamente simili nei due paesi; la Spagna si è poi avvicinata all'Italia con la regolarizzazione del 2001, ma un anno dopo quest'ultima avrebbe varato una regolarizzazione straordinaria tale da riportare il rapporto quantitativo tra regolarizzati in Italia e regolarizzati in Spagna alla configurazione 2/1.

In Italia, di fatto, ciascuna delle regolarizzazioni straordinarie considerate – salvo quella del 1995 che si stima abbia lasciato un residuo di oltre centomila immigrati illegali (Reyneri, 2001) – ha quasi azzerato lo *stock* di immigrati illegali presenti nel territorio prima della data limite; in Spagna nemmeno la regolarizzazione del 1991 e quella del 2001, presumibilmente le più incisive rispetto allo *stock* di immigrati illegali all'epoca sussistente, hanno avuto una simile efficacia; ancor meno incidenti, in termini relativi, regolarizzazioni come quella del 1985 o quella (pur in assoluto assai rilevante) del 2000, non casualmente, come accennato, in entrambi i casi si sono addirittura modificate in corso di procedura le regole a fronte di livelli quantitativi che apparivano in concreto troppo bassi. In Spagna ognuna delle regolarizzazioni straordinarie ha lasciato un significativo *stock* di immigrati illegali, cui si è poi cercato di rispondere – oltre che con gli strumenti

---

<sup>6</sup> “In a substantial number of cases the accepted job offers were fictitious, as they were either ‘bought’ or ‘arranged’ by migrant, who continued to work in the underground economy” (Reyneri, 2001).

sanzionatori, di efficacia sempre comunque assai limitata sul piano quantitativo<sup>7</sup> – in parte con le quote degli anni successivi e in parte con ulteriori regolarizzazioni straordinarie peraltro chiamate a fare i conti anche con i nuovi immigrati illegali ivi compresi i – non pochi, come si è accennato – regolarizzati ricaduti nell’illegalità (anzitutto perché in Spagna come in Italia molti regolarizzati continuano poi a lavorare in nero risultando perciò per essi per lo meno problematico il rinnovo del permesso alla scadenza).

#### **2.4.2 La regolarizzazione straordinaria del 2004**

Nel 2004 anche solo utilizzando i dati ufficiali si poteva affermare che immigrati illegali in Spagna fossero circa un milione e mezzo.

In Spagna il Ministero degli Interni indica il numero degli immigrati con permesso di soggiorno mentre l’Istituto nazionale di statistica (INE) quantifica il numero degli immigrati extracomunitari considerando quelli registrati come residenti presso gli uffici comunali ossia *empadronados*. La discrepanza tra i due dati è tradizionalmente notevole, risultando sempre maggiore il secondo perché per la separatezza nell’agire delle amministrazioni l’immigrato illegale *empadronado* per tale fatto non rischia nulla sul piano delle sanzioni a carico degli immigrati illegali e d’altra parte l’essere *empadronado* consente di accedere a importanti benefici in materia assistenziale, sanitaria, scolastica ecc. Ebbene, nel 2004 tra i due dati c’era una discrepanza di circa un milione e mezzo di unità.

Dunque nel 2004 soggiornavano in Spagna almeno un milione e mezzo di immigrati illegali. E presumibilmente molti di più perché, se è vero che per le ragioni di cui sopra la registrazione presso gli uffici comunali è costume diffuso tra gli immigrati illegali, è parimenti vero che in ogni tempo una percentuale non trascurabile di questi ultimi non risulta registrata: vanno a costituire l’insieme le persone appena entrate nel paese o comunque non a conoscenza di tale possibilità o comunque timorose, nonché gli immigrati che si sono visti respingere dal proprio Comune la domanda di registrazione (vi è una certa discrezionalità a riguardo)<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> In merito, si consideri il seguente dato: nel 1999 i rimpatri coattivi sono stati poco più di quindicimila, nemmeno il 4% di quelli che dovevano essere gli immigrati illegali in quel tempo anche solo considerando quelli poi coinvolti nelle regolarizzazioni del 2000-2001 e va anche tenuto presente che nello stesso arco di tempo presumibilmente il numero di persone entrate *ex novo* nell’area dell’immigrazione illegale è stato superiore di circa dieci volte.

<sup>8</sup> Va anche osservato che in alcune zone la registrazione non era richiesta per fruire ad esempio delle prestazioni sanitarie (così tra l’altro in Andalusia).

In un tale drammatico contesto – in parte derivante dal carattere non esaustivo delle procedure di regolarizzazione del 2000-2001, in parte derivante da crescenti flussi di ingresso nell'area dell'immigrazione illegale – sul finire del 2004 il governo Zapatero, nel varare nuove norme di attuazione della *ley orgánica*<sup>9</sup> (necessarie a seguito delle variazioni apportate a quest'ultima dalla legge n. 14/2003), ha varato anche una nuova procedura di regolarizzazione straordinaria; anche se in luogo del tradizionale *regularización* si è preferito parlare di *normalización*<sup>10</sup>. Obiettivo quello di regolarizzare buona parte degli immigrati illegali inseriti nel mercato del lavoro e, insieme, far emergere buona parte del lavoro sommerso (anche se, ovviamente, una parte del lavoro sommerso riguarda cittadini spagnoli o stranieri con permesso di soggiorno).

Quasi 700mila le domande (*solicitudes*)<sup>11</sup>. Molte, molte di più che nelle precedenti campagne di regolarizzazione straordinaria; ma emerge immediatamente dalle stime di cui sopra circa il numero dei *sin papeles* che centinaia di migliaia di immigrati illegali sono rimasti estranei alla procedura (almeno il 50%, anche se in parte sicuramente familiari, destinati perciò a beneficiare indirettamente della procedura).

Quanto alla condizione degli immigrati coinvolti nel processo, dai dati forniti dal Ministero del Lavoro<sup>12</sup> risulta che:

a) per oltre il 50% dei casi si è trattato di immigrati residenti a Madrid, a Barcellona, a Valencia o nell'*hinterland* di tali centri (dove invero si concentra buona parte della presenza straniera in Spagna);

b) per oltre il 50% dei casi si è trattato di immigrati provenienti da tre soli paesi: Ecuador (20%), Romania (17%) e Marocco (13%);

c) per oltre il 30% dei casi si è trattato di persone impegnate nel settore del lavoro domestico (sia nella cura dei beni che nella cura delle persone), per circa il 20% di lavoratori nel settore dell'edilizia. Gli altri due principali canali di inserimento lavorativo, corrispondenti ciascuno a oltre il 10% delle domande, sono stati il lavoro agricolo (e attività assimilate: allevamento, pesca) e l'impiego nel comparto del turismo;

d) per oltre il 40% dei casi si è trattato di donne (per lo più impegnate nel settore domestico o nel turismo).

Dopo un primo *screening* poco più di 600mila domande sono state ritenute ammissibili (sempre secondo i dati forniti dal Ministero del Lavoro<sup>13</sup>). Per le

---

<sup>9</sup> Cfr. il *Real Decreto* 2393/2004, de 30 diciembre.

<sup>10</sup> Cfr. la *Disposición transitoria tercera. Proceso de normalización*.

<sup>11</sup> Il conteggio, secondo dati ufficiali, ha registrato 690.679 domande.

<sup>12</sup> Ci si riferisce ad un documento presentato al Parlamento il 7 giugno 2005.

<sup>13</sup> Vd. nota precedente.

domande ammesse si è avviato un *iter* che dovrebbe condurre alla regolarizzazione dell'immigrato. Nell'ottobre del 2005, data di chiusura della presente analisi, per buona parte delle domande ammesse l'*iter* si era concluso con esito favorevole.

All'accoglimento della domanda ha corrisposto il rilascio di un permesso di soggiorno di validità annuale.

Quali i presupposti per ottenere la regolarizzazione? Essenzialmente i seguenti:

a) l'essere l'immigrato soggiornante in Spagna e *empadronado* da almeno sei mesi alla data del 7 agosto 2004. In un secondo tempo a procedura avviata il governo - dato l'alto numero degli immigrati illegali non registrati e dunque *a priori* esclusi e dato l'obbiettivo di regolarizzare buona parte degli immigrati illegali inseriti nel mercato del lavoro - ha stabilito di ammettere alla procedura anche gli immigrati non iscritti nei registri comunali, ma comunque in condizione di provare con altri documenti la loro presenza in Spagna nel periodo di riferimento;

b) l'esservi una domanda presentata da un datore di lavoro con la garanzia di una regolare assunzione con contratto della durata di almeno sei mesi (tre mesi nel settore agricolo).

Un regime particolare è stato previsto per i lavoratori domestici (*servicio de hogar familiar*) con attività svolta, come spesso accade, simultaneamente presso più famiglie. In questo caso la domanda doveva essere presentata dal lavoratore.

Perché molti immigrati sono rimasti estranei al processo di regolarizzazione? Due i motivi principali:

a) non tutti gli immigrati illegali hanno potuto disporre di un datore di lavoro (vero o fittizio) pronto a instaurare un formale rapporto di lavoro (vero o fittizio);

b) non tutti gli immigrati illegali hanno potuto provare la loro presenza nel territorio nel prescritto arco di tempo. Nessun problema per gli immigrati illegali registrati presso gli uffici comunali. Ma, come accennato, molti non lo erano. Originariamente esclusi *a priori* questi ultimi sono poi stati, come si è accennato, ammessi *in extremis* dal governo, ma non tutti sono stati in condizione di provare in altro modo la presenza nel territorio nel prescritto arco di tempo.

Sul piano degli strumenti per evitare ricadute, va segnalato che nel regolamento troviamo una disciplina simile a quella già adottata dopo la regolarizzazione del 1991; si stabilisce cioè che il rinnovo del permesso di soggiorno non presuppone necessariamente l'esservi in atto un regolare rapporto di lavoro ma solo la prova di una qualche attività lavorativa nel

periodo di validità del permesso, prendendosi così atto della difficoltà per gli immigrati di trovare un lavoro regolare in un contesto dove il lavoro nero ha molto spazio e di fatto riguarda anzitutto proprio gli immigrati.

La regolarizzazione straordinaria del 2004 presenta rilevanti analogie, ma anche differenze, rispetto alle precedenti così come rispetto alla regolarizzazione straordinaria italiana del 2002.

Quanto alle analogie, la *normalización* spagnola del 2004 si è collocata nell'ambito di un più generale ripensamento della disciplina dell'immigrazione e ha avuto lo scopo di ridurre decisamente il numero degli immigrati illegali. Si sono voluti chiudere i conti in qualche modo con una situazione di illegalità imputata a limiti finalmente superati della situazione preesistente, sicché la regolarizzazione è stata formalmente posta come l'*ultima* delle regolarizzazioni straordinarie<sup>14</sup>. A proposito della regolarizzazione attraverso l'utilizzo delle quote annuali si dice nel provvedimento che in futuro non dovrà più aversi siffatto "*mecanismo de regularización encubierta de personas que se allan en Espana en situación irregular*"<sup>15</sup>.

Ancora: allo stesso modo della più parte delle precedenti regolarizzazioni straordinarie e come nel caso della regolarizzazione straordinaria italiana del 2002 si è trattato di una *normalización* per i lavoratori, volta anche a far emergere il lavoro sommerso, "*vinculada, en todo caso, a una futura relación laboral*"<sup>16</sup>.

Quanto alle dimensioni del processo e al suo impatto rispetto all'esistente *stock* di immigrazione illegale, va osservato anzitutto che si è trattato della più grande regolarizzazione mai varata nel paese; badando alle domande, essa ha avuto dimensioni pressoché identiche a quelle della regolarizzazione straordinaria italiana del 2002. Quanto all'impatto rispetto all'esistente *stock* di immigrazione illegale, invece, essa è stata simile alle precedenti regolarizzazioni straordinarie spagnole e diversa rispetto alla regolarizzazione straordinaria italiana del 2002: come già osservato ha lasciato sussistere un numero assai elevato, seppur difficile da stimare con precisione, di immigrati illegali laddove invece quella italiana del 2002 aveva quasi azzerato lo *stock* esistente di immigrati illegali.

Difficile spiegare un così diverso impatto di due regolarizzazioni – quella italiana del 2002 e quella spagnola del 2004 – pur assai simili. Probabilmente è stato limitante il fatto che solo *in extremis* a procedura avviata sia stato

---

<sup>14</sup> Così si legge nel preambolo del *Real Decreto* 2393.

<sup>15</sup> *ibidem*.

<sup>16</sup> *ibidem*.

superato il vincolo della registrazione presso gli uffici comunali. Un'altra limitazione formale rilevante è stato il subordinare, salvo che in alcuni casi, l'accesso alla procedura alla scelta in tal senso del datore di lavoro; invero anche nel caso della regolarizzazione straordinaria italiana del 2002 era stato in origine previsto un tale vincolo ma in sede applicativa, a fronte del rifiuto di non pochi datori di lavoro, il governo ha concesso allo straniero anche a fronte di un tale rifiuto la possibilità di regolarizzarsi ottenendo un permesso di sei mesi per ricerca di lavoro. Peraltro, adottare la soluzione italiana avrebbe comportato, come ha comportato in Italia, un parziale abbandono del criterio selettivo forse centrale della procedura, ossia l'esservi la garanzia di un posto di lavoro; dopo aver abbandonato il riferimento alla registrazione presso gli uffici comunali, pur trattandosi ragionevolmente di un chiaro segno nonché di un fattore di integrazione sociale, abbandonare anche il riferimento alla garanzia di un posto di lavoro avrebbe significato sostanzialmente rinunciare a pretendere un qualsiasi segno di integrazione.

### 2.4.3 Nuovi canali di regolarizzazione

L'articolo 59 della *ley orgánica*<sup>17</sup> prevede la possibilità di ottenere un permesso di soggiorno per l'immigrato illegale che sia stato coinvolto come vittima o anche solo come testimone in episodi di *tráfico ilícito de seres humanos* o comunque di *inmigración ilegal* o di traffico illecito di manodopera o di sfruttamento della prostituzione con abuso di stato di necessità e denunci alle autorità competenti i responsabili di tali episodi o comunque collabori alle indagini a riguardo. Anche nell'ordinamento italiano troviamo una disposizione di questo tipo all'articolo 18 del testo unico. E da ultimo ha recepito tale linea la direttiva 2004/81/CE che dovrà essere attuata nei diversi paesi dell'Unione entro il 5 agosto 2006.

Subito si coglie la radicale differenza di una siffatta disciplina rispetto alle misure di regolarizzazione considerate nei paragrafi precedenti: queste ultime sono state tutte "a finestra" collettive ed *eccezionali*; una disposizione come quella del sopra citato articolo 59 della *ley orgánica*, invece, offre in via *ordinaria* una *chance* di regolarizzazione per tutti i singoli che in ogni tempo dovessero soddisfare le condizioni di legge (per la tipologia di riferimento cfr. cap. 2.2).

---

<sup>17</sup> Originariamente era l'art.55 poi è divenuto il 59 per effetto di successive modifiche della *ley orgánica*.

Peraltro una siffatta disposizione, pur rilevante per vari profili sul piano dei principi, per sua natura non può non avere un impatto sul piano quantitativo decisamente limitato rispetto al fenomeno dell'immigrazione illegale.

Una disciplina in tema di regolarizzazione in via ordinaria di assai più ampia portata era contenuta nell'originario disposto del terzo comma dell'articolo 29 della *ley orgánica* n.4/2000, che consentiva il rilascio del permesso di soggiorno all'immigrato illegale:

- a) soggiornante da almeno due anni ininterrottamente nel territorio spagnolo che fosse;
- b) *empadronado* al momento della formulazione della domanda;
- c) con disponibilità di mezzi economici sufficienti alla sussistenza.

Peraltro in un primo tempo l'applicazione di tale previsione – oltretutto problematica in assenza di regolamento attuativo (Charro Baena, 2000) – è stata messa in ombra dalla regolarizzazione straordinaria varata con la riforma del 2000. Chi avrebbe potuto beneficiare della previsione del terzo comma dell'articolo 29 poteva infatti quasi sempre e più agevolmente beneficiare della suddetta regolarizzazione straordinaria mentre poi, già sul finire del 2000, con la legge n.8 la disciplina veniva modificata in termini restrittivi, limitandosi la *chance* di regolarizzazione a chi avesse anteriormente ottenuto un permesso di soggiorno senza rinnovarlo alla scadenza e a chi potesse vantare una permanenza nel territorio di almeno cinque anni, fermo restando il requisito degli adeguati mezzi di sussistenza. Si affermava inoltre esplicitamente che *reglamentariamente se determinarán los requisitos para acceder a la residencia temporal por esta via...* risultando così al momento la *chance* puramente teorica. E nel 2001 come si è visto veniva varata una nuova regolarizzazione straordinaria.

Da ultimo, il già citato recente regolamento di attuazione della *ley orgánica* varato sul finire del 2004 ha previsto in proposito una disciplina immediatamente attuabile. Peraltro contestualmente come si è visto è stata varata un'ennesima regolarizzazione straordinaria.

Tuttavia, vuoi per l'importanza a livello di principio, vuoi per l'importanza che di fatto tale disciplina potrebbe avere nei prossimi anni per i casi di immigrazione illegale non sanati dalla regolarizzazione del 2004 o a essa successivi, vale la pena di considerarne i tratti salienti.

La disciplina è contenuta nella sezione del regolamento dedicata alla possibilità di ottenere il permesso di soggiorno *en supuestos excepcionales*, sezione che si rapporta in termini attuativi con il terzo comma dell'articolo 31 della *ley orgánica* quale oggi vigente. Ai sensi di quest'ultimo

l'amministrazione può concedere un permesso di soggiorno (*autorización de residencia temporal*) a un immigrato illegale per:

- *situación de arraigo* (potremmo tradurre: di radicamento nel territorio),
- *razones humanitarias*,
- *colaboración con la justicia*.

Il regolamento all'articolo 45 – limitandosi qui l'attenzione a casi più rilevanti – specifica a riguardo che la *situación de arraigo* si ha quando l'immigrato extracomunitario:

- soggiorna da almeno due anni e c'è la prova (perché il dato risulta da una sentenza o da un controllo delle autorità competenti) del fatto che in tale periodo la persona ha lavorato per almeno un anno (*arraigo laboral*);
- soggiorna da almeno tre anni e può allegare un contratto di lavoro di durata non inferiore all'anno o può vantare *vinculos familiares con otros extranjeros residentes* o è in possesso di un documento (*informe*) con il quale l'*ayuntamiento*, ossia il comune di residenza, attesta una sua effettiva *inserción social*<sup>18</sup>.

Quanto invece alle *razones humanitarias*, sempre ai sensi del citato articolo 45 esse sussistono nel caso in cui l'immigrato:

- sia stato vittima di certuni gravi delitti indicati dallo stesso articolo 45;
- soffra di un'infermità (sorta dopo il suo ingresso nel paese) che richieda un trattamento medico di cui egli non potrebbe disporre ove rientrasse nel paese d'origine e la cui mancanza comporterebbe un grave rischio per la salute;
- vedrebbe minacciata la propria sicurezza o quella dei suoi familiari qualora rientrasse nel paese d'origine.

Quanto infine alla *colaboración con la justicia* il regolamento configura un potere discrezionale delle autorità amministrative, di pubblica sicurezza, tributarie e giudiziarie le quali, ben al di là delle ipotesi di cui al sopra citato articolo 59 della *ley orgánica*, possono chiedere alle autorità a ciò preposte il rilascio di un permesso di soggiorno per quegli stranieri che collaborino con esse o il cui soggiorno risulti comunque giustificato da esigenze di interesse pubblico o sicurezza nazionale.

Questa disciplina in ordine alla concessione del permesso di soggiorno *en supuestos excepcionales* non trova riscontro nella legislazione italiana e invece sembra seguire lo schema della disciplina in vigore nella vicina Francia. Il riferimento è in particolare all'articolo 12 bis della *ordonnance* sulle

---

<sup>18</sup> Tale *informe* dovrà da conto della durata della presenza dell'immigrato nel territorio comunale, dei suoi mezzi di sostentamento, del suo grado di conoscenza della lingua del luogo, delle sue relazioni sociali, della sua eventuale partecipazione a programmi di *inserción sociolaboral* e di ogni altro elemento atto da indicare il suo *arraigo* (radicamento nel territorio).

*conditions d'entrée et de séjour des étrangers*<sup>19</sup> – come risultante dalle modifiche apportate nel 1998 dalla *loi Chevènement* – laddove prevede per lo straniero extracomunitario residente *sans papier* il diritto ad ottenere una *carte de séjour* in alcuni casi specificamente indicati. In particolare, quando lo straniero:

- risieda abitualmente in Francia da più di dieci anni<sup>20</sup>;
- sia nato in Francia e vi abbia stabilmente risieduto per almeno otto anni e abbia altresì frequentato la scuola francese per almeno cinque anni;
- abbia in ogni caso “*liens personnels et familiaux en France ... tel que le refus d'autoriser son séjour porterait à son droit au respect de sa vie privée et familiale une atteinte disproportionnée au regard des motifs du refus*”<sup>21</sup>.

Le analogie sono evidenti: in entrambe le discipline si configurano fattispecie di regolarizzazione individuale in via ordinaria dove il presupposto più comune è quello dell'avvenuta integrazione sociale del soggetto. La disciplina francese rispetto a quella spagnola sembra puntare di più a riguardo sul valore presuntivo di un lungo soggiorno laddove invece quella spagnola richiede di meno quanto alla durata del soggiorno valorizzando invece specificamente l'attività lavorativa. Difficile valutare quale delle due discipline sia nel complesso più selettiva (e tra l'altro in questa sede non si è proposta un'indicazione completa sin nei dettagli delle diverse fattispecie di regolarizzazione). In entrambi gli ordinamenti troviamo accanto a fattispecie ben delineate, fattispecie per le quali gioca un ruolo assai rilevante la discrezionalità della autorità competenti; si pensi alla tutela dei *liens personnels et familiaux* come sopra tratteggiata o alla tutela dell'*inserción social* a partire da un'attestazione comunale. In simili casi solo a fronte delle prassi applicative, si può delineare l'effettiva portata della disposizione e questo per quel che riguarda la disciplina spagnola non è ad oggi possibile.

#### 2.4.4 Conclusioni

L'esperienza spagnola è quella di un paese che a fronte di imponenti, continui afflussi di persone nell'area dell'immigrazione illegale ha cercato di rispondere al

---

<sup>19</sup> *Ordonnance* n. 45-2658 del 2 novembre 1945 ma più volte modificata. Tale *ordonnance* in quell'ordinamento ha una portata sostanzialmente analoga a quella della *ley orgánica* in Spagna e del 'testo unico' sull'immigrazione in Italia.

<sup>20</sup> Unico fattore di esclusione: il vivere in condizione di poligamia. Già prima del 1998 l'*ordonnance* ammetteva la regolarizzazione per effetto di una lunga residenza dell'immigrato in territorio francese richiedendo però a riguardo ben quindi anni appunto di residenza.

<sup>21</sup> L'ultima fattispecie indicata opera come una sorta di clausola di chiusura essendo in generale l'art. 12 *bis* relativo ai casi di rilascio della carta di soggiorno '*vie privée et familiale*'.

problema con reiterate procedure straordinarie di regolarizzazione, nonché concedendo anche agli immigrati illegali la possibilità di avvalersi delle quote annuali.

Peraltro, concedere anche agli immigrati illegali la possibilità di avvalersi delle quote annuali significa stravolgere la logica di tali quote. D'altra parte, il ricorso reiterato a procedure di regolarizzazione straordinaria non può che vulnerare l'immagine dell'ordinamento, facendo apparire quest'ultimo poco credibile, sia nel senso di poco rigoroso, lassista (con quale possibile effetto anche un effetto richiamo rispetto ad ulteriori potenziali immigrati illegali), sia nel senso di arbitrario, dipendendo la sorte dell'immigrato illegale dal caso. L'essere espulso, il rimanere per anni nell'illegalità, l'essere regolarizzato non dipendono infatti tanto da una qualche maggiore o minore gravità della condotta o da una qualche maggiore o minore oggettiva meritevolezza bensì appunto dal caso: ciò non può non essere un male agli occhi degli immigrati così come per la società, che si trova ad assistere ora all'espulsione di immigrati integrati o facilmente integrabili ora alla regolarizzazione di persone per le quali in sostanza invece difettano garanzie di integrazione in atto e futura (il che tra l'altro concorre, pur in un contesto decisamente multifattoriale, a spiegare l'alto tasso di ricaduta nell'illegalità).

Per attenuare tali gravi difetti è certo possibile rendere le regolarizzazioni straordinarie ragionevolmente selettive, e si è cercato di farlo in Spagna, ma questo, oltre a non risolvere radicalmente i difetti evidenziati, non esclude certo il costante riprodursi di imponenti *stock* di immigrati illegali in un certo senso costantemente rimettendosi la soluzione del problema a una successiva, inevitabilmente ravvicinata nuova procedura di regolarizzazione.

Per uscire da una situazione che rischia di divenire sempre più drammatica, come anche mostrano i numeri degli inclusi e degli esclusi dalla regolarizzazione del 2004, sembra emergere in Spagna la consapevolezza della necessità di inserire stabilmente nell'ordinamento – secondo l'esperienza della vicina Francia, ossia di un paese che ha una più lunga storia di gestione dell'immigrazione – una disciplina di regolarizzazione individuale ordinaria di ragionevole portata.

Se ben disegnata, una tale disciplina, in Spagna come in Italia, potrebbe stabilmente e ragionevolmente selezionare nell'ambito degli immigrati illegali i meritevoli di regolarizzazione destinandosi gli altri altrettanto ragionevolmente all'espulsione, restando le regolarizzazioni "a finestra" eventualmente riservate a situazioni davvero eccezionali. Questo fermo restando che la risposta ai problemi posti dagli imponenti afflussi nell'area dell'immigrazione illegale non può che venire anche da un qualche più complessivo ripensamento del sistema di gestione dell'immigrazione.

## 2.5 *La regolarizzazione negli Stati Uniti*

di *Raffaele Bracalenti e Chitra Deshpande*

Gli Stati Uniti, tradizionalmente paese d'immigrazione, si confrontano da sempre con una consistente presenza di immigrati irregolari, stimata oggi intorno a 11 milioni di individui. L'atteggiamento dell'opinione pubblica verso questi soggetti è mutato in modo significativo negli ultimi quarant'anni, durante i quali l'ostilità è progressivamente aumentata. L'opposizione all'immigrazione irregolare è sostenuta da argomenti consolidati come la minaccia alla legalità e all'ordine pubblico, l'effetto di *dumping* sui salari, la bassa qualificazione del lavoro immigrato e l'aggravio sul sistema di sicurezza sociale, ai quali si sono aggiunti, dopo l'attacco dell'11 settembre, anche i temi del terrorismo e della sicurezza. Il fatto che simili sentimenti siano diffusi da una parte rende difficile la messa in atto di forme di regolarizzazione delle presenze irregolari, dall'altra, essi possono essere interessanti proprio per giustificare eventuali provvedimenti di questo tipo. Il tentativo di risolvere questa ambivalenza è presente nei dibattiti che hanno accompagnato la definizione dei vari programmi di regolarizzazione, prima dell'11 settembre e, in modo particolare, in quello sulla proposta, avanzata dall'Amministrazione Bush nel gennaio 2005, di regolarizzare i lavoratori messicani irregolari. Si tenta così di dare una risposta al problema dell'immigrazione irregolare che soddisfi la necessità di manodopera, l'esigenza di contenere i flussi di entrata e la salvaguardia degli equilibri etnici e gli imperiosi problemi della sicurezza.

Nonostante il numero elevato di presenze irregolari negli Stati Uniti riproponga in modo pressante il problema della messa in atto di una sanatoria, l'atteggiamento dell'opinione pubblica americana e le pressioni lobbistiche rendono ardua, per il Congresso degli Stati Uniti, l'approvazione di una legge che ufficialmente annunci un programma di regolarizzazione a favore degli stranieri irregolari. Per questi motivi, negli ultimi vent'anni, è stata varata "ufficialmente" solo una "sanatoria straordinaria" con l'*Immigration Reform and Control Act* (Irca) del 1986, approvata dopo cinque anni di dibattito politico e

negoziazioni e presentata come “la prima e l’ultima delle sanatorie per l’immigrazione irregolare”. Quanto detto non implica, però, che non vi siano state, dopo il 1986, altre forme di regolarizzazione più o meno “mascherate”. La pressione delle *lobby* etniche, ad esempio, ha portato all’approvazione di norme che hanno favorito la regolarizzazione di immigrati appartenenti a gruppi specifici, inserite all’interno di più generali provvedimenti. Così nel *Nicaraguan Adjustment and Central American Relief Act* (Nacara) del 2000; e nell’*Haitian Refugee Immigration Fairness Act* (Hrifa), sempre nel 2000.

Questo studio offre un resoconto dettagliato dei provvedimenti di regolarizzazione attuati negli Stati Uniti nel corso degli ultimi 20 anni. Per una comprensione degli aspetti caratterizzanti le sanatorie statunitensi è però necessario leggere tali provvedimenti nel contesto dei tratti salienti delle politiche migratorie che, a partire dalla seconda guerra mondiale, sono state largamente influenzate da due fattori. In primo luogo, da una cultura rigorosamente improntata a un atteggiamento di non discriminazione, tipica dei movimenti sui diritti civili, che ha stimolato una rielaborazione delle politiche sui flussi di ingresso degli immigrati verso una minore rigidità del sistema delle quote, contribuendo alla riforma del 1965. In secondo luogo, dall’accresciuta influenza delle *lobby* etniche e dei gruppi di interesse che, specialmente negli ultimi venti anni, ha aumentato la capacità di gruppi portatori di interessi specifici di incidere sulle politiche in materia di immigrazione (Joppke, 1999). Entrambi questi fattori, seppur con esiti contraddittori, sono in linea con l’immagine che gli Stati Uniti hanno di sé come “nazione universale di immigrazione” (Joppke, 1999: 21) ed hanno contribuito a darle significato.

La nozione di “*nation of immigrants*”, emersa negli anni Sessanta con i movimenti per i diritti civili, ha avuto un ruolo rilevante nell’avviare il processo di riesame della legge statunitense sull’immigrazione. L’emendamento nel 1965 a quest’ultima, che ha modificato normative precedenti estremamente restrittive e basate sulla provenienza nazionale, non ha però eliminato il fattore razziale che è rimasto una costante delle politiche sull’immigrazione statunitensi, e soprattutto delle scelte relative alla regolarizzazione degli immigrati.

Nel tempo, infatti, a sottendere il dibattito sulle politiche di immigrazione e sulle forme di regolarizzazione degli stranieri, è stata la dicotomia tra l’immagine degli Stati Uniti come “nazione di immigrati” e la più o meno aperta affermazione dell’ideale di una “nazione di protestanti bianchi e anglosassoni”. Tale dicotomia si riflette nella contrapposizione, che rimane significativa ancora oggi, tra i sostenitori di politiche di gestione dell’immigrazione basate sulle catene migratorie e i sostenitori di una immigrazione qualificata, per favorire l’ingresso nel paese di cittadini europei.

Negli ultimi vent'anni, gli Stati Uniti hanno concesso agli immigrati irregolari possibilità di regolarizzazione particolarmente “generose” se confrontate con i provvedimenti attuati in Europa. Mentre molti paesi europei concedono solo permessi a termine (seppur rinnovabili), negli Stati Uniti, sia le sanatorie straordinarie sia quelle ordinarie, accordano lo *status* di Residente permanente regolare (*Lawful Permanent Residence, Lpr*), concedendo contestualmente permessi di lavoro e diritti alla riunificazione familiare. La scelta riflette l'atteggiamento del paese riguardo a forme stabili di immigrazione e l'opinione generale circa il grado di accoglienza da concedere agli immigrati regolari. Accordare permessi a tempo indeterminato è, negli Stati Uniti, da una parte la conseguenza di una cultura contro la discriminazione e dell'ideale della ‘nazione d'immigrati’, dall'altra, di una consolidata tradizione di immigrazione da popolamento.

I provvedimenti di regolarizzazione degli immigrati possono essere ricondotti a due categorie: normative che offrono un'opportunità di regolarizzazione a tutti coloro che sono in possesso di determinati requisiti (come la sponsorizzazione di un familiare o di un datore di lavoro o la permanenza pluridecennale negli Stati Uniti), di cui si tratterà nel prossimo paragrafo; e provvedimenti straordinari a favore di gruppi specifici, che hanno sanato situazioni che non potevano attendere i lunghi tempi della regolarizzazione attraverso i provvedimenti ordinari, oppure che hanno risposto alla necessità di bilanciare interessi in conflitto, di cui si dirà nei paragrafi successivi.

### **2.5.1 Le regolarizzazioni ordinarie**

Per “sanatoria ordinaria” si intende la “*legalization*”<sup>1</sup> o regolarizzazione di immigrati irregolari basata su norme di tipo generale, valide in ogni momento e non create specificatamente in risposta a situazioni di emergenza seppur, come vedremo, applicate “a finestra” (cfr. cap. 2.2).

In genere, i destinatari di questi provvedimenti sono coloro che rimangono nel territorio degli Stati Uniti con un visto scaduto – ad esempio per lavoro – o che, essendo entrati nel paese con uno non di lavoro – per turismo o in quanto familiare di un immigrato regolare – hanno violato i termini del visto

---

<sup>1</sup> Il termine “*legalization*” è comunemente utilizzato nelle americhe dove attraverso le sanatorie attuate negli USA, Canada e in molti paesi sudamericani, sono stati concessi ai beneficiari diritti di soggiorno a tempo indeterminato. ‘Regolarizzazione’ è invece il termine generalmente usato nei paesi Europei dove più spesso si concedono permessi temporanei di soggiorno e di lavoro (sebbene il Belgio, la Francia e qualche altro paese conceda anche permessi di soggiorno permanente) (Papadimitriou, 2004: 2).

accettando un lavoro. Si tratta presumibilmente di persone con un più elevato livello di istruzione e migliori competenze rispetto alla maggioranza di coloro che entrano come clandestini; persone che hanno già trovato lavoro e istaurato reti sociali utili a sostenersi nel paese ospitante.

Inoltre, come molti altri paesi, gli Stati Uniti, concedono la regolarizzazione sulla base dell'esistenza di vincoli di matrimonio o altri legami familiari stretti con un cittadino o residente regolare, e ai genitori o figli minori nati nel territorio del paese ospitante. Da una parte, la presenza di parenti di riferimento legalmente immigrati tende ad accelerare il progresso di integrazione degli immigrati nella sfera sociale ed economica. Dall'altra, proprio perché hanno familiari che risiedono legalmente negli Stati Uniti, questi irregolari saranno particolarmente riluttanti a tornare nel proprio paese d'origine (Papademetriou, 2004:10).

Tali meccanismi riducono il bisogno di programmi straordinari di regolarizzazione su larga scala.

Oltre agli strumenti già citati, esistono provvedimenti ordinari di regolarizzazione rivolti a coloro che sono stati presenti negli Stati Uniti in modo continuativo per un lungo periodo di tempo (10-30 anni) (sezione 249 dell'Ina<sup>2</sup>) e a coloro che pur non avendo trascorso molto tempo negli Stati Uniti, usufruiscono di uno sponsor (sezione 245(i) dell'Ina).

In ambedue i casi, si tratta di possibilità fondate sul disposto di sezioni generali della normativa sull'immigrazione vigente negli Stati Uniti. Riguardo la prima, sono probabilmente pochi gli stranieri irregolari entrati prima del 1972 che non ne abbiano già beneficiato. Al contrario, il continuo rinnovo di scadenze per l'applicazione della sezione 245(i), ha fatto sì che questa divenisse nei fatti una sorta di sanatoria continuativa.

#### *2.5.1.1 La sezione 249 dell'Ina*

La sezione 249 dell'Ina consente agli immigrati irregolari di ottenere il permesso di residenza permanente (Lpr) sia che abbiano fatto ingresso negli Stati Uniti in modo legale, sia che siano entrati illegalmente. Il permesso è conces-

---

<sup>2</sup> L'*Immigration and Nationality Act* (Ina) è stato emanato nel 1965 come strumento per unificare in un unico documento i numerosi atti disciplinanti l'immigrazione negli Stati Uniti. L'Ina disciplina gli istituti della cittadinanza, l'asilo, l'espulsione, la residenza permanente, il permesso di lavoro, lo status di rifugiato, i cambiamenti di status, le adozioni internazionali, il duplicato dei documenti per l'immigrazione, i visti d'ingresso, l'immigrazione per ragioni familiari e di lavoro, l'autorizzazione all'ingresso agli studenti stranieri, etc.

so agli immigrati irregolari che abbiano vissuto negli Stati Uniti per un lungo periodo di tempo (generalmente 10-30 anni) e siano in possesso di specifici requisiti; esso è accordato previa presentazione della domanda all'*Immigration and Naturalization Service* (Ins) e ottenuto l'assenso del Procuratore Generale degli Stati Uniti. La sezione 249 è entrata in vigore nel 1952 stabilendo come ultima data utile d'ingresso il 1948. Con una modifica della sezione nel 1986 è stata definita una nuova data di riferimento per l'ingresso, il 1° gennaio 1972, e stabilito che le domande di regolarizzazione potessero essere presentate dal 1987 al 1997. Lo straniero doveva soddisfare i seguenti requisiti:

- ingresso negli Stati Uniti prima del 1° gennaio del 1972;
- permanenza continuativa negli Stati Uniti nel periodo precedente a tale data;
- sani principi morali;
- mancanza dei requisiti per l'acquisizione della cittadinanza, escluso il requisito dei cinque anni di soggiorno regolare e continuativo;
- non aver partecipato ad attività terroristiche, criminali o contro la sicurezza, o alla tratta di immigrati clandestini;
- non aver partecipato alle persecuzioni naziste o a genocidi.
- non dispone di vie alternative per l'acquisizione della residenza permanente.

La sezione 249 negava il diritto di fare domanda di regolarizzazione per un periodo di dieci anni allo straniero che: a) non si fosse presentato ad un'udienza di allontanamento; b) non avesse lasciato il paese dopo aver dichiarato il proprio assenso all'allontanamento volontario.

Non era previsto alcun appello nel caso di respingimento della domanda, ma una nuova domanda poteva essere presentata di fronte al giudice per l'immigrazione, che aveva la facoltà di accoglierla o no. I requisiti e le procedure per l'acquisizione della residenza permanente stabiliti dalla sezione 249, sono anche contenuti nel Codice del Regolamento Federale (Cfr) (8 Cfr 249).

Tenendo conto anche dei dati relativi alle fasi di attuazione della sezione 249 precedenti al 1987 (si ricordi che la legge era già in vigore nel 1952), si nota che tra il 1964 ed il 1998, solo una media dello 0,5% del totale delle regolarizzazioni è avvenuta in base alle disposizioni ivi contenute. La percentuale molto bassa si spiega tenendo conto che la data di riferimento per l'ingresso negli Stati Uniti era il 1972. I dati del 1998 mostrano che la maggior parte dei potenziali richiedenti risultava già regolarizzata nel periodo precedente al 1985 e attraverso procedure diverse da quelle stabilite dalla sezione 249. La sezione 249 dell'Ina non è attualmente applicabile ma rimane parte integrante della legge e può essere riattivata stabilendo una nuova data di rife-

rimento per la presentazione delle domande di regolarizzazione, senza il bisogno di emanare una nuova normativa. Quella di cui alla sezione 249 dell'Ina può quindi essere considerata una "sanatoria ordinaria" regolata da norme generali.

#### 2.5.1.2 La sezione 245(i) dell'Ina

Mentre la sezione 249 dell'Ina è indirizzata agli immigrati irregolari che hanno vissuto a lungo negli Stati Uniti ma non godono di alcuna forma di sponsorizzazione, la sezione 245(i) si rivolge a quegli immigrati irregolari che hanno stabilito reti di sostegno attraverso il lavoro o i legami familiari. Essa è stata approvata dal Congresso nel 1994. Per affrettare i tempi dell'approvazione, le norme ivi contenute sono state incorporate in un *Appropriation Act*<sup>3</sup>.

La sezione 245(i) permette agli immigrati irregolari di acquisire la residenza legale indipendentemente dal tempo trascorso negli Stati Uniti. Ciò significa che un immigrato entrato illegalmente negli Stati Uniti o che, entrato legalmente, vi sia poi rimasto violando le disposizioni del visto (concesso, ad esempio, per motivi di lavoro o turismo) può acquisire lo *status* di residente in ogni momento se risulta assunto legalmente o gode del sostegno economico della propria famiglia (perché, ad esempio, sposato ad un residente legale). Si presume che il richiedente, in quanto già integrato negli Stati Uniti a livello sociale e/o lavorativo, non costituirà un peso per il sistema di sicurezza sociale. Le domande sono quindi sottoposte solo ad una rapida verifica degli archivi della polizia. Questi controlli possono includere anche la verifica, da parte del Servizio di Immigrazione e Naturalizzazione, della validità del matrimonio del richiedente con un residente legale e dell'esistenza di una genuina relazione matrimoniale.

Nelle disposizioni della sezione 245(i) dell'Ina, gli immigrati irregolari sono assimilati a coloro che fanno domanda di ingresso attraverso i canali istituzionali. L'unica eccezione è che viene loro richiesto di pagare 1.000 dollari al Servizio di Immigrazione e Naturalizzazione (Ins) affinché "sorvoli" sulla violazione dei termini del visto. In un certo senso gli irregolari che richiedono la regolarizzazione in base alla sezione 245(i) sono addirittura avvantaggiati rispetto a coloro che fanno domanda attraverso i canali istituzionali preposti e che devono aspettare vari anni per ottenere il permesso di residenza.

---

<sup>3</sup> Gli *appropriation acts* sono atti attraverso i quali il Congresso stanzi periodicamente i fondi necessari per il bilancio del governo e che quindi beneficiano di procedimenti semplificati di approvazione.

Come la sezione 249 anche la 245(i) delinea un percorso di regolarizzazione che viene reso effettivamente praticabile in determinati periodi con specifici provvedimenti. Nel 1997 il Congresso ha prorogato i termini della sezione 245(i) stabilendo che si potesse presentare la domanda entro il 14 gennaio 1998. Nel 2000 ha approvato la sanatoria Life (*Legal Immigration and Family Equity Act*) che ha ridato applicabilità alla sezione 245(i) per un periodo limitato, da gennaio ad aprile del 2001, fissando come data ultima per la presentazione della domanda il 30 aprile 2001.

L'attuale amministrazione Bush e la *leadership* Democratica al Congresso stanno spingendo affinché la sezione 245(i) venga nuovamente applicata. Si stima che, tra il 1993 ed il 2002, attraverso le successive applicazioni della sezione 245(i) dell'Ina, il numero degli stranieri regolarizzati sia stato pari a 1,6 milioni.

### **2.5.2 Le regolarizzazioni straordinarie**

Negli Stati Uniti l'introduzione di sanatorie straordinarie è stata necessaria per la presenza di un numero rilevante di lavoratori non qualificati la cui regolarizzazione non poteva attendere i lunghi tempi delle modalità di regolarizzazione in via ordinaria, e inoltre, per mettere in regolare i richiedenti asilo per motivi umanitari. Tuttavia, poiché esisteva già una normativa ordinaria, il processo di discussione dell'unica sanatoria straordinaria pubblicamente adottata (l'Irca del 1986 di cui si dirà nel prossimo paragrafo) ha dovuto superare vari ostacoli tra cui la generale opposizione dell'opinione pubblica all'immigrazione irregolare e la necessità di mediare tra le pressioni delle lobby etniche e quelle degli imprenditori agricoli ed industriali.

Oltre all'Irca, altre normative *ad hoc* hanno istituito provvedimenti di regolarizzazione straordinaria in modo meno "ufficiale", ma il numero di immigrati che ne ha beneficiato è stato relativamente contenuto.

Almeno altre tre leggi sono state, di fatto, sanatorie straordinarie, in quanto esplicitamente dirette a gruppi in possesso di determinati requisiti e realizzate nella modalità *una tantum*. Come l'Irca, però, anche tali provvedimenti hanno dovuto tener conto dei diversi interessi in gioco e soddisfare soprattutto le pressanti richieste delle potenti *lobby* etniche. Alcuni provvedimenti straordinari sono stati attuati in favore di stranieri provenienti da specifici paesi che si trovavano in circostanze eccezionali, in modo non dissimile da quanto, nel caso dei profughi bosniaci, è avvenuto in Svezia, Olanda e Danimarca. Tali provvedimenti straordinari hanno fornito una risposta ai fallimenti del sistema di asilo, regolarizzando la posizione di quei richiedenti asilo la cui domanda

era rimasta a lungo inevasa<sup>4</sup>. In altri casi, sono stati invece votati per ragioni politiche e in virtù dei legami storici esistenti tra gli Stati Uniti e alcuni paesi come ad esempio l'Irlanda.

Peraltro, l'atteggiamento dei legislatori e dei politici nei confronti dei provvedimenti di regolarizzazione degli immigrati sulla base della loro provenienza sta cambiando e si preferisce non ricorrere più a questo tipo di procedure (Papademetriou, 2004: 11). L'esperienza dei programmi rivolti agli immigrati originari dell'Irlanda alla fine degli anni Ottanta, o dell'America Centrale, nella seconda metà degli anni Novanta, ha, infatti, mostrato chiaramente l'aporia di un sistema che appellandosi alla clausola di non discriminazione per permettere l'ingresso negli Stati Uniti ai cittadini provenienti da alcuni paesi, continua comunque ad escluderne altri.

#### 2.5.2.1 L'Irca e i Diversity Programs

Annunciata come l'ultimo provvedimento di regolarizzazione straordinaria, l'*Immigration Reform and Control Act* (Irca) del 1986 è passata dopo cinque anni di intensi dibattiti e di complicate negoziazioni al Congresso. Sostanzialmente volta alla regolarizzazione dei lavoratori agricoli presenti negli Stati Uniti, è nata da una mediazione tra gli interessi dell'*agri-business*, delle *lobby* ispaniche e delle organizzazioni per la difesa dei diritti umani.

Con l'Irca è stato anche introdotto un principio nuovo mai adottato prima negli Stati Uniti. Infatti, una volta qualificata come illegale la posizione del lavoratore dipendente irregolare, le sanzioni erano però a carico del datore di lavoro. Nondimeno, rendendo i datori di lavoro "colpevoli" in caso di assunzione consapevole di immigrati irregolari, l'Irca di fatto incoraggiava un prospero commercio di documenti falsi.

Per contrastare tali reati, una *chance* di regolarizzazione è stata offerta agli stranieri irregolarmente presenti, enfatizzando il criterio del possesso di un lavoro rispetto a quello delle catene migratorie.

Per poterne beneficiare, l'immigrato doveva rientrare in almeno una delle seguenti categorie:

---

<sup>4</sup> Le sanatorie straordinarie sulla base di considerazioni umanitarie comportano la regolarizzazione della posizione degli immigrati che, pur avendo diritto alla protezione umanitaria, non possono fare domanda per lo status di rifugiato in base alla Convenzione di Ginevra (persone la cui vita sia in grave pericolo nel paese d'origine). Molti paesi di destinazione, tra cui gli Stati Uniti, concedono lo status di residenti a questi rifugiati nei casi in cui la protezione temporanea debba essere continuamente rinnovata e/o quando diventa evidente che le condizioni che nel paese di origine hanno causato la fuga della persona protetta non tenderanno a migliorare entro un preciso lasso di tempo.

- permanenza continuativa negli Usa dal 1° gennaio 1982;
- più di 90 giornate di lavoro nel settore agricolo svolto da bracciante in attività di raccolta di prodotti deperibili, nel corso dell'anno precedente, o più di 30 giornate in ciascuno dei tre anni precedenti;
- appartenenza al gruppo di immigrati provenienti da Haiti o Cuba richiedenti assistenza umanitaria;
- permanenza continuativa da prima del 1972<sup>5</sup>;
- cittadinanza in uno dei paesi “in vario modo danneggiati” dall’attuazione dell’Emendamento 1965 all’Ina.

Lo straniero richiedente che soddisfacesse anche uno solo di questi requisiti acquisiva lo *status* di residente legale (Lpr). La decisione finale spettava a un giudice per l’immigrazione e il richiedente, nel caso in cui la domanda fosse stata rifiutata, poteva presentare appello di fronte ad altri giudici.

L’ultimo dei requisiti previsti mirava ad offrire un’ulteriore opportunità di fare domanda di ingresso ai cittadini di quelle nazionalità nord Europee che, nella valutazione dei proponenti, erano ancora insufficientemente rappresentate nell’universo etnico statunitense (concessione fatta ai fautori degli Stati Uniti come nazione di protestanti bianchi e anglo-sassoni). Sulla base della clausola dei paesi “in vario modo danneggiati”, furono di fatto stabilite quote per paese, che fissavano per le varie nazionalità il numero di immigrati potenziali o irregolarmente già presenti negli Stati Uniti, a cui, previa domanda, potesse essere concessa la *green card*. Tra il 1987 ed il 1988, furono offerti ogni anno 5.000 visti, il 40% dei quali concessi a immigrati irregolari irlandesi già presenti negli Stati Uniti. Nel 1988 il programma fu esteso per altri due anni, portando a 15mila il numero dei visti disponibili annualmente. Dato che essi furono concessi sulla base dell’ordine di presentazione delle domande, gli irregolari irlandesi furono avvantaggiati (*NumbersUSA* 29). Come si vedrà in seguito, questo sistema di ammissione è stato successivamente riproposto attraverso i cosiddetti *diversity programs*, istituiti dalla legge sull’immigrazione del 1990.

Al momento dell’avvio del processo di attuazione dell’Irca, gli immigrati irregolari presenti negli Stati Uniti erano tra gli 8,7 e gli 11 milioni. In quasi due anni, oltre tre milioni di immigrati fecero domanda di regolarizzazione attraverso l’Irca, di cui 1,7 milioni in base al requisito della residenza conti-

---

<sup>5</sup> Il provvedimento, oltre a definire il requisito della permanenza continuativa a partire dal 1° gennaio 1982, ribadisce la condizione posta dalla sezione 249 dell’Ina ai fini della regolarizzazione, della permanenza continuativa negli Stati Uniti per il periodo precedente al 1972. È possibile che il legislatore abbia voluto includere nella sanatoria Irca il requisito relativo al 1972, per rendere completo e chiaro il dettato della legge e facilmente interpretabile da parte degli stranieri immigrati anche senza il ricorso all’assistenza legale.

nuativa a partire dal 1° gennaio 1982 e 1,3 milioni per aver lavorato nel settore agricolo. In tutto 2,8 milioni di persone ottennero la residenza permanente. Agli stranieri entrati dopo il 1972 e ai lavoratori del settore agricolo, questa sanatoria offrì nuove opportunità di regolarizzazione precedentemente inesistenti.

L'Irca è stato il programma di regolarizzazione statunitense più ampio e più studiato. Gran parte delle informazioni sugli effetti del programma provengono da due inchieste condotte dal governo statunitense nel 1989 e nel 1992 (*Legalized Population Surveys - Lps*). A 6mila immigrati che avevano ottenuto la regolarizzazione grazie all'Irca vennero rivolte domande circa le esperienze di lavoro e la formazione prima e dopo l'ingresso negli Stati Uniti, al momento della presentazione della domanda di regolarizzazione e, con la seconda inchiesta, a tre anni di distanza.

Le analisi relative agli effetti dell'Irca sono numerose; in questa sede segnaliamo gli studi condotti da Papademetriou (2004), quelli di Cobb-Clark e Kossoudji (2000) e il rapporto del Centro di Studi sull'Immigrazione, *Measuring the Fallout: The Cost of the IRCA Amnesty After 10 Years*, (1997).

Papademetriou riporta dati che mostrano chiaramente come gli immigrati "legalizzati" risultassero guadagnare di più per effetto del loro nuovo status, il che ha comportato un aumento degli indici relativi alla produttività, e/o come loro lavoro fosse ricompensato più equamente. L'avvenuta regolarizzazione sembra aver anche permesso una più efficiente allocazione delle risorse umane. A suggerirlo sono i dati che mostrano l'esistenza di una più forte correlazione fra le caratteristiche del capitale umano ed i salari degli immigrati regolarizzati che per i non regolari. Alcuni dati mostrano, inoltre, come la maggior certezza di un futuro negli Stati Uniti e l'accesso dei regolarizzati alla scuola e alla formazione professionale, abbiano condotto gli immigrati a fare, dopo l'Irca, crescenti investimenti sul capitale umano. La regolarizzazione non sembra invece aver molto influenzato il tasso di disoccupazione e di partecipazione nel mercato del lavoro, anche se sono stati registrati in tal senso lievi effetti di segno positivo.

Nonostante l'Irca accordasse un diritto di residenza e di lavoro, nella gran parte dei casi ai beneficiari non fu offerto un impiego regolare. La maggioranza continuò a lavorare senza provvedere ai versamenti dei contributi pensionistici. Invero, molti dei beneficiari dell'Irca lavoravano nel settore formale prima della regolarizzazione pagando le tasse senza però riceverne alcun beneficio contributivo, giacché per ottenere il posto di lavoro si erano avvalsi di documenti falsi. In un'indagine condotta sugli immigrati messicani (i più a rischio di assunzione irregolare) ben il 66% degli irregolari aveva pagato le tasse mediante deduzioni sulla retribuzione. Ciò sta ad indicare che già prima

della regolarizzazione costoro lavoravano nell'economia formale (Papademetriou, 2004).

Anche il *Diversity Visa Program* del 1990 ha avuto, di fatto, carattere di sanatoria. Si tratta di un provvedimento che, negli anni Novanta, ha concesso a nazionalità specifiche condizioni preferenziali di ingresso. Disposto nell'ambito della legge sull'immigrazione del 1990, il *Diversity Visa Program* aveva l'obiettivo di riformare l'immigrazione legale e incoraggiare gli ingressi dall'Europa.

Le influenti *lobby* irlandesi-americane e i politici americani di discendenza irlandese furono tra i principali promotori di questa sanatoria straordinaria, che mise in atto una regolarizzazione *de facto* degli immigrati non in regola di origine irlandese. È interessante notare come il *Diversity Visa Program* non sia mai stato chiamato in causa da organizzazioni contrarie all'immigrazione illegale come Fair (*Federation of American Immigration Reform and anti immigrant lobby*) che hanno invece criticato i Nacara (*Nicaraguan Adjustment and Central America Relief Act*) e i Hrifia (*Haitian Refugee Immigration Fairness Act*), provvedimenti a favore degli immigrati irregolari provenienti da Nicaragua e da Haiti.

La Legge sull'Immigrazione del 1990 si è posta come obiettivi quelli di: a) rafforzare l'aspetto delle competenze professionali in un sistema d'immigrazione teso invece a dare priorità ai ricongiungimenti familiari (con effetti di deterioramento della qualità dell'istruzione e dell'occupazione dei nuovi immigrati); b) correggere lo squilibrio nella costellazione etnica statunitense – portato dai flussi migratori posteriori al 1965 – a favore degli immigrati provenienti dai paesi in via di sviluppo, a fronte di una immigrazione europea che sembrava giunta all'esaurimento. Secondo Joppke (1999: 37) entrambi gli obiettivi costituirono un attacco sotterraneo e mai apertamente dichiarato alla predominanza dell'immigrazione ispanica e asiatica negli Stati Uniti.

Il processo di formulazione della legge ha rappresentato una battaglia sulla scelta tra il criterio delle catene migratorie e il criterio del lavoro qualificato. In virtù del fatto che proprio a causa del primo era aumentato, nel corso degli anni Ottanta, il numero di asiatici e latinoamericani presenti negli Stati Uniti, i promotori dell'immigrazione europea si pronunciarono a favore del secondo. Si propose di introdurre la padronanza della lingua inglese come criterio per l'ingresso di lavoratori autonomi, e si suggerì di imporre un limite massimo all'immigrazione regolare come strumento per limitare l'ingresso dei parenti di grado più lontano (molto frequente nel caso degli asiatici e latinoamericani).

Il dettato della legge ha di fatto accontentato le *lobby* politiche che rappresentavano le ondate migratorie più antiche, come gli italiani e gli irlandesi. Il Congresso degli Stati Uniti, fortemente influenzato dalla pressione di un elettorato etnico, rifiutò di considerare proposte di legge che privilegiassero l'immigrazione qualificata rispetto a quella legata alle catene migratorie in quanto passibili di produrre conflitti etnici (Joppke, 1999:41).

Grazie all'introduzione del *Diversity Visa Program*, la Legge sull'Immigrazione del 1990 ha alla fine incorporato entrambi i criteri, quello delle catene migratorie e quello del lavoro qualificato. Pur riaffermando la priorità delle catene migratorie, come stabilito nel 1965, la legge infatti ampliò del 40% le opportunità di ingresso regolare.

Quale contropartita alla precedenza accordata alle catene migratorie, nel 1992, 1993 e 1994, il *Diversity Transition Program* (un programma di transizione *ad hoc*) assegnava 40mila visti l'anno agli stranieri provenienti dai paesi "*adversely affected*" già definiti dall'Irca nel 1986. Nei tre anni di applicazione del programma, agli irlandesi è stato garantito almeno il 40% dei 40mila visti annuali. Nel 1995 il *Diversity Transition Program* è stato sostituito dal *Diversity Immigrants Program* che assegnava 55mila visti l'anno in forma permanente a favore degli immigrati di origine europea (non solo quindi agli irlandesi).

Ufficialmente, i *Diversity Programs* non erano destinati agli immigrati irregolarmente presenti negli Stati Uniti. Si trattava piuttosto di un canale riservato a potenziali immigrati ancora residenti nel paese di origine (la cosiddetta lotteria che offre la possibilità di vincere la *green card*). Chi faceva domanda per la *green card*, doveva anche ottenere un lavoro regolare per acquisire la residenza. Nei fatti, i requisiti richiesti, e non ultimo la necessità di trovare un lavoro, consentivano agli stranieri presenti irregolarmente di accedere al programma a condizioni più vantaggiose rispetto a coloro che facevano domanda dall'estero. Bastava che il richiedente appartenesse alla nazionalità di uno dei paesi definiti "*adversely affected*" in base all'emendamento del 1965. L'esame delle domande avveniva secondo l'ordine di presentazione e non c'era alcun limite al numero di domande che ogni persona poteva presentare. Non era neanche richiesto che le domande fossero spedite dall'estero. In caso di responso negativo il richiedente non aveva alcun diritto di fare ricorso. Era però piuttosto improbabile che la domanda venisse respinta se il richiedente era originario di un paese "*adversely affected*" e se la sua domanda era fra le prime 40mila pervenute.

L'insieme di queste condizioni favorì gli immigrati irregolari (che in più potevano spedire molte più domande ad un costo irrisorio) rispetto agli immigrati potenziali. In più, le quote riservate agli immigrati irlandesi, ponevano

questi ultimi in una posizione di vantaggio assoluto e, infatti, le loro domande furono tra le prime a essere recapitate.

Al momento dell'approvazione dei *Diversity Programs*, gli immigrati non in regola erano stimati in 6-8 milioni. Nel 1992, l'Ins si aspettava 5 milioni di domande, ma in realtà, per via della possibilità di domanda multipla, ne ricevette ben 19 milioni. Le domande venivano sia da stranieri non in regola sia da aspiranti immigrati. Fra il 1992 e il 1994 i beneficiari del *Diversity Transition Program* furono 108.435, mentre nel biennio 1995-1996 il *Diversity Immigrants Program* assegnò la *green card* a 105.755 stranieri. Dei *Diversity Programs* beneficiarono circa 80mila stranieri irregolarmente presenti nel paese. Il 75% di coloro la cui domanda era stata accettata aveva, infatti, fornito un indirizzo postale negli Stati Uniti. Pur se non destinati ufficialmente agli immigrati irregolari, questi programmi concessero loro ogni anno, da 40mila a 55mila opportunità supplementari di regolarizzare la loro posizione (chiaramente la gran parte assegnata agli immigrati irlandesi).

Dato che i *Diversity Programs* non sono mai stati intesi come sanatorie ufficiali, non esistono analisi del loro impatto, né ci si è preoccupati molto di favorire l'integrazione dei beneficiari negli Stati Uniti. Si può ritenere che la maggior parte degli immigrati irregolari che hanno ricevuto il permesso di residenza permanente (Lpr) siano rimasti negli Usa e siano stati in grado di trovare un impiego formale attraverso le loro consolidate reti sociali. Per quanto riguarda gli irlandesi, sia le loro ampie reti di relazione sia la padronanza della lingua lasciano pensare che la loro integrazione nel mercato del lavoro, e in genere nella società statunitense, sia avvenuta senza difficoltà.

#### 2.5.2.2 La sezione 202 del *Nicaraguan Adjustment and Central American Relief Act* (Nacara)

Il *Nicaraguan Adjustment and Central American Relief Act* (Nacara) è un programma *ad hoc* a favore dei cittadini del Nicaragua e di Cuba. Il Nacara è stato però anche dettato dall'agenda politica anti-comunista, come indicato dall'inclusione tra i beneficiari di alcuni cittadini provenienti da paesi comunisti dell'Est Europa con posizioni antigovernative<sup>6</sup>. Per molti anni, grazie anche alla potente azione di *lobbying* degli espatriati cubani, gli Stati Uniti hanno permesso l'ingresso e il soggiorno nel paese a vari gruppi di immigrati provenienti da Cuba, in virtù soprattutto delle loro posizioni anti-comuniste,

---

<sup>6</sup> Malgrado nel 2000 il comunismo non fosse più percepito come una seria minaccia, tali considerazioni contribuirono alla formulazione della legge e alla selezione dei beneficiari.

senza però istituire veri e propri programmi di regolarizzazione. Di fronte a quella che, di fatto, appariva come un'ammissione indiscriminata, i cittadini di altri paesi con regimi oppressivi e/o comunisti protestarono contro il trattamento preferenziale accordato ai cubani. L'approvazione della legge Nacara da parte del Congresso nel 2000 fu una concessione ai contestatori. Il provvedimento, che consentì a nicaraguensi, a cubani, ad alcuni salvadoregni, a guatemaltechi e ai cittadini di paesi comunisti dell'Est europa di presentare domanda per la regolarizzazione, fu però molto meno generoso, inclusivo e centrato sul lavoro dell'Irca.

I richiedenti, a prescindere dalla nazionalità, dovevano anche possedere tutti i requisiti per l'ammissione negli Stati Uniti sulla base della legge Ina, esclusi coloro che la legge Nacara espressamente esentava da tale obbligo per via di: a) una incriminazione pubblica; b) la mancanza del certificato di lavoro; c) la presenza nel territorio senza ammissione o *parole*<sup>7</sup>; d) mancanza di un valido visto per l'immigrazione; e) presenza illegale.

Le domande dovevano pervenire entro il 1° Aprile 2000. Ai nicaraguensi e cubani presenti illegalmente negli Stati Uniti dal 1995, e che facessero domanda entro la scadenza, fu automaticamente garantito lo status di residente, così come alle loro famiglie. L'unico requisito richiesto era quello di dar prova di essere stati presenti negli Stati Uniti senza interruzioni dal 1° dicembre 1995<sup>8</sup>. I requisiti per l'idoneità decadevano se i richiedenti lasciavano gli Stati Uniti mentre erano soggetti ad ordine di espulsione, respingimento o trasferimento.

La legge Nacara ha regolarizzato un numero molto minore di immigrati rispetto all'Irca. Si stima che, al momento dell'attuazione del programma, gli stranieri irregolari presenti negli Stati Uniti fossero almeno 8 milioni. Il numero di immigrati che hanno effettivamente beneficiato dal programma è ancora da determinare. Secondo *NumbersUSA* – una organizzazione che si batte per la riduzione dell'immigrazione negli Stati Uniti – i beneficiari del programma Nacara erano 236mila nel 2000, quota salita a 387.250 nel 2001, e 538.200 nel 2002. *NumbersUSA* stima che fra 10 anni, un totale di 966.480 immigrati (familiari inclusi) avrà beneficiato di questa sanatoria.

Questo procedimento ha certamente ampliato le opportunità per i cubani e i nicaraguensi di regolarizzare la propria posizione per motivi di famiglia e di lavoro, ma ha ridotto il numero dei visti assegnati ai cittadini di Cuba e Nica-

---

<sup>7</sup> È chiamato *parole*, in materia penale, un istituto per la riabilitazione del condannato esistente nell'ordinamento nordamericano e inglese, privo di equivalenza nel sistema italiano. Esso consente la scarcerazione preventiva e condizionale del condannato che abbia scontato una parte della pena e l'affidamento in prova ai servizi sociali.

<sup>8</sup> Era ammessa un'assenza pari o minore di 180 giorni.

ragua attraverso il *Diversity Program*. Quindi, sebbene gli irregolari originari dei due paesi avessero, grazie alla legge Nacara, maggiori possibilità di ottenere la residenza permanente, le opportunità per gli immigrati potenziali, soprattutto nicaraguensi, di immigrare legalmente negli Stati Uniti sono state complessivamente minori.

Diversamente dall'Irca, che è stata ampiamente analizzata dal governo e dagli istituti di ricerca statunitensi, non è stata condotta alcuna ricerca significativa sull'impatto della legge Nacara sui livelli di occupazione e sul capitale sociale dei beneficiari. *NumbersUSA* presenta solo un'analisi della crescita numerica della popolazione beneficiaria nel tempo.

#### 2.5.2.3 L' *Haitian Refugee Immigration Fairness Act (Hrifa)*

L' *Haitian Refugee Immigration Fairness Act (Hrifa)* aveva la stessa data di scadenza del programma Nacara (1° Aprile 2000) e, come suggerito dal nome ("Legge per l'immigrazione dei rifugiati haitiani su base di equità") è stata attuata in risposta alla prima. Emanata il 21 ottobre 1998, la sanatoria Hrifa si è rivolta agli stranieri irregolari provenienti da Haiti che non avevano accesso al programma Nacara, nonostante anche loro fuggissero da un paese con un regime oppressivo.

In base all'Hrifa, gli haitiani erano i soli idonei a presentare la domanda di regolarizzazione – il che fa di questa legge un altro provvedimento *ad hoc* per paese – ma i requisiti richiesti rendevano la legge anche una sanatoria su base umanitaria. I richiedenti dovevano essere cittadini haitiani appartenenti a una delle categorie specificate nella sezione 902(b) dell'Hrifa:

- richiedenti asilo prima del 31 dicembre 1995;
- trattenuti e rilasciati all'ingresso negli Stati Uniti, sulla base dell'istituto *parole* prima del 31 dicembre del 1995, per motivi di emergenza o ragioni considerate strettamente di interesse pubblico, previa verifica dell'esistenza di un fondato timore di persecuzione.
- minori (non sposati e di età inferiore a 21 anni) al momento dell'ingresso nel territorio e al 31 dicembre 1995, giunti nel paese senza genitori e rimasti negli Stati Uniti senza famiglia;
- rimasti orfani dopo l'ingresso negli Stati Uniti;
- abbandonati dai genitori o custodi prima del 31 dicembre 1998 e che non hanno avuto altri custodi.

Oltre all'appartenenza a una delle cinque categorie citate, il richiedente doveva essere stato *fisicamente presente negli Stati Uniti senza interruzione*<sup>9</sup> a partire dal 31 dicembre 1995. Non doveva inoltre sussistere alcuna preclusione al suo ingresso negli Stati Uniti (al contrario della legge Nacara, la sanatoria Hrifra non prevede alcuna eccezione a tale divieto). Anche le persone a carico degli haitiani sono state considerate idonee alla regolarizzazione. Se nel corso della procedura, i requisiti decadevano (perché, ad esempio, il richiedente era stato fuori dagli Stati Uniti per più di 180 giorni) la domanda veniva respinta dall'Ins. Il richiedente poteva allora ripresentare la domanda di fronte alla Corte per l'Immigrazione (*Immigration Court*) o all'Ufficio d'Appello per l'Immigrazione (*Board of Immigration Appeals*). Per i richiedenti oggetto di un provvedimento definitivo di respingimento o espulsione, in caso di ricorso, la causa era portata di fronte a un giudice per l'immigrazione.

Essendo limitata agli haitiani, nel complesso, il numero degli immigrati regolarizzati attraverso l'Hrifra, solo 50mila, è stato minore del numero dei beneficiari della legge Nacara.

Nel 1999, anno in cui si ebbe un'applicazione "provvisoria", secondo *NumbersUSA* beneficiarono della legge Hrifra 31.250 irregolari. Tale numero crebbe a 62.500 nel 2000, a 93.750 nel 2001 e a 125mila nel 2002. Rispetto al numero iniziale degli idonei, il numero dei beneficiari rilevato negli anni successivi include anche i familiari dei richiedenti. Sebbene il dato quantitativo non sia facile da determinare, la sanatoria Hrifra ha largamente ampliato le opportunità per gli haitiani di regolarizzare la propria posizione. *NumbersUSA* ha reso disponibili alcune analisi che mostrano la crescita nel tempo del numero dei beneficiari. Tali analisi vanno però lette alla luce della posizione contraria alla sanatoria dell'organizzazione. Come è avvenuto nel caso della sanatoria Nacara, sono state poche le ricerche condotte per determinare l'impatto sui beneficiari della legge Hrifra dal punto di vista dell'occupazione e delle reti sociali. È probabile che i regolarizzati siano rimasti negli Stati Uniti e che, in quanto legalmente residenti, abbiano avuto maggiori opportunità di ottenere un impiego formale. È anche probabile che la regolarizzazione abbia loro permesso di cogliere opportunità formative precluse invece nel passato.

---

<sup>9</sup> La definizione di "presenza fisica senza interruzione" prevede non più di 180 giorni trascorsi fuori dagli Stati Uniti tra il 31 Dicembre 1995 e la data di concessione della regolarizzazione sulla base della legge Hrifra, a meno che al richiedente non sia stata concessa una autorizzazione preventiva di *parole* o l'assenza sia dovuta a circostanze specifiche.

### 2.5.3 Conclusioni

Negli Stati Uniti, soprattutto negli ultimi 20-30 anni, le pratiche di regolarizzazione sono state parte integrante delle politiche migratorie e profondamente influenzate dalle varie opzioni politiche presenti. Alle tradizionali politiche migratorie, tese a mantenere un certo equilibrio etnico e quindi basate principalmente sulle catene migratorie, si sono affiancate opzioni più direttamente legate alle esigenze del mercato del lavoro, o più semplicemente, alla capacità di alcuni gruppi etnici di esercitare una potente azione di *lobbying*. Pertanto, dopo la messa in campo della grande sanatoria straordinaria del 1986, la presenza degli immigrati irregolari è stata gestita attraverso strumenti ordinari e alcuni strumenti *ad hoc*, di cui si è parlato.

La presenza oggi di 11 milioni di immigrati irregolari, secondo le stime correnti, dimostra la parziale efficacia dei provvedimenti adottati e rimette la questione delle presenze irregolari al centro del dibattito, in particolare dopo l'attacco dell'11 settembre che ha portato l'attenzione generale sui temi della sicurezza. Nel gennaio del 2005, il presidente Bush ha iniziato a promuovere l'idea di nuove leggi che offrano ai lavoratori irregolari messicani la possibilità di accedere a forme di regolarizzazione. Nel tentativo di contenere le forti reazioni negative a provvedimenti che potrebbero essere intesi come sanatorie, il presidente Bush ha recentemente dovuto inquadrare la proposta nell'ambito dei programmi a favore dei cosiddetti "lavoratori ospitati" (*guest worker programs*), meno generosi dei programmi di regolarizzazione, in quanto non concedono direttamente lo status di residente e i diritti al lavoro. Il "programma per il lavoro temporaneo" (*temporary worker program*) offrirebbe agli immigrati irregolari che vivono negli Stati Uniti la possibilità di evitare l'espulsione, se i datori di lavoro acconsentono ad assumerli per tre anni e dichiarano di non essere stati in grado di trovare cittadini americani disposti ad accettare l'impiego. Gli oppositori criticano la possibilità che la proposta di legge offra ai beneficiari del programma di fare in seguito domanda per la *green card* versando una somma di denaro, cosa che renderebbe il programma di fatto una sanatoria generalizzata.

Un'altra soluzione proposta dal progetto di legge McCain-Kennedy mira a ridurre la quota di immigrazione illegale ampliando la possibilità di ingresso attraverso i canali esistenti, così da soddisfare l'elevata domanda di forza lavoro. Secondo i proponenti, l'offerta di vie legali di ingresso negli Stati Uniti a coloro che emigrano per ragioni economiche avrebbe l'effetto di ridurre la tratta di esseri umani e la falsificazione di documenti, permettendo inoltre alle autorità di frontiera di utilizzare le risorse disponibili per far fronte ai reali ri-

schi alla sicurezza, invece di moltiplicare i controlli sui lavoratori agricoli e domestici.

Con una stima di 11 milioni di persone illegalmente presenti negli Stati Uniti, è chiaro che per far fronte alla situazione ci sarà in futuro bisogno di nuovi programmi di regolarizzazione. A fronte di strumenti come le sanatorie, estremamente difficili da gestire politicamente, è necessario trovare forme di mediazione che meglio rispondano a esigenze complesse. È presumibile che per il ruolo delle *lobby* etniche e il rilevante coinvolgimento dei lavoratori messicani nei vari settori produttivi, tra i criteri che orienteranno in futuro le scelte di politica migratoria degli Stati Uniti ci sarà quello di soddisfare la domanda di lavoro piuttosto che privilegiare ulteriormente le catene migratorie.

## Bibliografia

- Apap J., De Bruycker P., Schmitter C., *Rapport de synthèse sur la comparaison des régularisations d'étrangers illégaux dans l'Union Européenne*, in De Bruycker P. (a cura di), *Les régularisations des étrangers illégaux dans l'Union Européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2000, pp. 23-82; versione in lingua inglese: *Regularisation of Illegal Aliens in the European Union. Summary Report of a Comparative Study*, in "European Journal of Migration and Law", vol. 2 (n. 3-4), 2000.
- Apap J., *Procedure di regolarizzazione in Europa e criteri di ammissione. Prima parte*, in "Diritto, immigrazione e cittadinanza. Rivista trimestrale promossa dall'Associazione per gli Studi giuridici sull'immigrazione e da Magistratura democratica", 2/2001, Anno III, FrancoAngeli, Milano, luglio 2001, pp. 53-65.
- Apap J., *Procedure di regolarizzazione in Europa e criteri di ammissione*, in "Diritto immigrazione e cittadinanza, Rivista trimestrale promossa dall'Associazione per gli Studi giuridici sull'immigrazione e da Magistratura democratica", 4/2001, Anno III, FrancoAngeli, Milano, gennaio 2002.
- Ambrosini M. e Salati M. - Caritas Ambrosiana (a cura di.), *Uscendo dall'ombra. Il processo di regolarizzazione degli immigrati e i suoi limiti*, FrancoAngeli, Milano, 2004.
- Bernard F., *La régularisations des étrangers illégaux en Belgique*, in De Bruycker P. (a cura di), *op. cit.*, pp. 97-160.
- US Census Bureau, [www.census.gov](http://www.census.gov).
- Charro Baena P., *La ley orgánica 4/2000: análisis técnico-jurídico de sus principales novedades*, in "Migraciones", 7 (2000), pp. 7-56.
- Center for Immigration Studies, *Illegal Immigration.*, [www.cis.org](http://www.cis.org).
- Cobb-Clark D., Kossoudji S., *IRCA's Impact on the Occupational Concentration and Mobility of Newly-Legalized Mexican Men*, in "Journal of Population Economics", 13 (1), 2000, pp. 81-98.
- De Bruycker P. (a cura di), *Les régularisations des étrangers illégaux dans l'Union Européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2000.
- Di Pascale A., *La régularisation des étrangers illégaux en Italie*, in De Bruycker P. (a cura di), *op. cit.*, pp. 273-289.
- Doherty J., *No Irish Need Apply*, in "Boston Magazine", March 2002.

- FAIR (Federation for American Immigration Reform Analysis), *The Truth Behind 245(i) Amnesty: How Illegal Immigrants are Taking Over Our Legal Immigration System*, Federation for American Immigration Reform, Washington, D.C., 2002.
- FAIR (Federation for American Immigration Reform Analysis), *Why Amnesty Isn't the Solution*, Federation for American Immigration Reform, Washington, D.C., 2002.
- Fondazione Ismu, *Decimo Rapporto sulle migrazioni, 2004*, FrancoAngeli, Milano, 2005.
- Gonzalez Perez V., *L'immigration étrangère en Espagne (1985-1994)*, in "Revue Européenne des Migrations Internationales", n. 1/1996.
- Gortazar C., *The regularisation of illegal immigrants in Spain*, in De Bruycker P. (a cura di), *op. cit.*, pp. 291-342.
- Guild E., *The regularisation of illegal immigrants in the United Kingdom*, in De Bruycker P. (a cura di), *op. cit.*, pp. 211-232.
- Hailbronner K., *The regularisation of illegal immigrants in Germany*, in De Bruycker P. (a cura di), *op. cit.*, pp. 251-271.
- Heckmann F., Schnapper D., *The integration of immigrants in European Societies National Difference and Trends of Convergence*, Lucius Lucius, Stuttgart, 2003.
- Immigration and Naturalization Service, *How Do I Apply for Admission to Lawful Permanent Resident Status under the 'Registry' Provision of the Immigration and Nationality Act?*, U.S. Department of Justice, Washington, D.C. <http://uscis.gov>.
- Immigration and Naturalization Service, *Haitian Refugee Immigration Fairness Act*, U.S. Department of Justice, Washington, D.C., <http://uscis.gov>.
- Immigration and Naturalization Service, *Immigration through the Nicaraguan Adjustment and Central American Relief Act (NACARA) Section 202*, U.S. Department of Justice, Washington, D.C., <http://uscis.gov>.
- Immigration and Naturalization Service, *INA: ACT 245 – Adjustment of Status of Nonimmigrant to that of Person Admitted for Permanent Residence*, U.S. Department of Justice, Washington, D.C., <http://uscis.gov>.
- Immigration and Naturalization Service, *INA: ACT 245A – Adjustment of Status of Certain Entrants Before January 1, 1982, to that of Admitted for Lawful Permanent Residence*, U.S. Department of Justice, Washington, D.C., <http://uscis.gov>.
- Immigration and Naturalization Service, *INA: ACT 249 – Record of Admission for Permanent Residence in the Case of Certain Aliens in the United States Prior to July 1, 1942 or January 1, 1972*, U.S. Department of Justice, Washington, D.C., <http://uscis.gov>.
- Immigration and Naturalization Service, *Pub.L.105-100, Nicaraguan Adjustment and Central American Relief*, U.S. Department of Justice, Washington, D.C., 1997, <http://uscis.gov>.
- Joppke C., *Immigration and the Nation-State: The United States, Germany and Great Britain*, OUP, Oxford, 1999.

- Krikorian M., *Not Amnesty but Attrition: The Way to Go on Immigration*, in “National Review”, March 22, 2004.
- Lobo A. P.; Salvo J.J., *Resurgent Irish Immigration to the U.S. in the 1980s and early 1990s: A Socio-demographic Profile*, in “International Migration”, Oxford, Blackwell Publishing, July 1998, vol. 36, n. 2, pp.257-280 (24).
- Nicolaas H., Sprangers A., *Migration motives of non-Dutch immigrants in the Netherlands*, Working Paper n.4, 13 marzo 2001, Joint ECE-EUROSTAT Work Session on Migration Statistics organised in cooperation with the UN Statistics Division (Geneva, 21-23 May 2001).
- NumbersUSA Education and Research Foundation, *U. S. Amnesties for Illegal Aliens*, www.numbersusa.com.
- NumbersUSA Education and Research Foundation, *Post-1965 Immigration Policy: A Revival Of National Origins-Based Discrimination?*, www.numbersusa.com.
- OECD, *Trends in International Migration: Annual Report, 2002 Edition*, Paris, 2003.
- Papademetriou D.G., O’Neil K., Jachimowicz M., *Observations On Regularization And The Labour Market Performance Of Unauthorized And Regularized Immigrants*, Migration Policy Institute, Washington, D.C., 2004.
- Powers M., Kraly E.P., Seltzer W., *IRCA: Lessons of the Last US Legalization Program*, Migration Information Source. Washington, D.C., Migration Policy Institute, 2004, www.migrationinformation.org.
- Papadopoulou A., *Regularization programmes: an effective instrument of migration policy?*, n. 33, GCIM, 2005.
- Reyneri E., *Migrants’ involvement in irregular employment in the Mediterranean countries of the European Union*, www.ilo.org.
- Spijkerboer T., *The regularisation of illegal immigrants in the Netherlands*, in De Bruycker P. (a cura di), *op. cit.*, pp. 233-249.
- Sopemi, *Trends in International Migration. Annual Report, 2001 Edition*, OECD, Paris, 2002.
- Sopemi, *Trends in International Migration. Annual Report, 2003 Edition*, OECD, Paris, 2004.
- Thierry X., *Les entrées d’étrangers en France: évolutions statistiques et bilan de l’opération de régularisation exceptionnelle du 1997*, in “Population”, n. 55, 2000, pp. 567-620.
- Urbano de Sousa C., *The new Portuguese immigration act*, in “European Journal of Migration and Law”, n. 4, Kluwer, 2002, pp.49-69.
- Vedsted-Hansen J., *The regularisation of illegal immigrants in Denmark*, in De Bruycker P. (a cura di), *op. cit.*, pp. 401-408.