



Terzo rapporto EMN Italia

Mercato occupazionale e immigrazione

a cura di
Rete Europea Migrazioni EMN

Ministero dell'Interno
Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione
Direzione Centrale Politiche Immigrazione e Asilo

IDOS/Dossier Statistico Immigrazione



Edizioni IDOS, Roma, Novembre 2010

EMN Italia
Terzo rapporto EMN Italia
Mercato occupazionale e immigrazione
IDOS, Roma, 2010

Presentazione

Prefetto Angelo Malandrino, Direttore Centrale
per le Politiche dell'Immigrazione e dell'Asilo,
Ministero dell'Interno

Curatori

Mariagrazia Colosimo, Franco Pittau, Antonio Ricci

Redattori

Paolo Attanasio, Raffaele Callia, Mariagrazia Colosimo,
Franco Pittau, Antonio Ricci
con la collaborazione degli altri membri dell'équipe di ricercatori di Caritas/Migrantes
incaricata del Dossier Statistico Immigrazione
(G. Demaio, L. Di Sciuillo, D. Licata, R. Marinaro, M.P. Nanni)
e di Stefano Caffari e Chiara Minicucci (Master Miris, Università La Sapienza, Roma)

Segreteria di redazione

Maria Pia Borsci, Alessandra Ciurlo, Claudia Mancosu, Giuseppe Mazza

Copertina di Francesco Maria Carloni

Pubblicazione co-finanziata dalla Commissione Europea (Budget EMN 2010)
con il supporto del Ministero dell'Interno

Per informazioni

Centro Studi e Ricerche IDOS
EMN Italia
Via Aurelia 796, 00165 Roma
Tel. +39.06.66514345 – Fax +39.06.66540087
antonio.ricci@emnitaly.it
www.emnitaly.it

Novembre 2010
Edizioni IDOS, Roma
Impaginazione: Inprinting Srl, Rome
Stampa: Artigrafiche, Pomezia



Indice

Terzo Rapporto EMN Italia

Presentazione: Prefetto Angelo Malandrino5

SODDISFARE LA DOMANDA DI LAVORO ATTRAVERSO L'IMMIGRAZIONE. IL CASO ITALIANO

1. Introduzione: scopo e metodologia	9
2. Approccio alle politiche per le migrazioni economiche	11
3. Approccio per l'attuazione delle migrazioni economiche	22
4. Cooperazione con i Paesi terzi.....	41
5. Considerazioni conclusive.....	49

MIGRAZIONE TEMPORANEA E CIRCOLARE IN ITALIA: EVIDENZE EMPIRICHE, PRASSI POLITICHE ATTUALI E OPZIONI PER IL FUTURO

1. Introduzione: obiettivi conoscitivi e metodologia seguita.....	59
2. Approcci alla migrazione temporanea e circolare nel contesto italiano	65
3. Le migrazioni circolari negli archivi statistici italiani	75
4. Riflessioni sociologiche e politiche sulle migrazioni circolari.....	89

RAPPORTO STATISTICO IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE E PROTEZIONE INTERNAZIONALE (2008)

1. Introduzione e metodologia	101
2. Migrazioni internazionali, popolazione residente e acquisizioni di cittadinanza	102
3. Protezione internazionale	112
4. Prevenzione dell'ingresso e del soggiorno irregolare	117
5. Cittadini di Paesi terzi titolari di permesso di soggiorno	119
6. Ritorni	121
Breve panoramica dell'immigrazione nel 2009	123
Appendice statistica	125

IDOS e la Rete europea sulle migrazioni EMN

Dal dicembre 2002 la Caritas, e quindi su suo incarico il Centro Studi e Ricerche IDOS, collabora con il Ministero dell'Interno per lo sviluppo della rete europea sulle migrazioni (EMN) e la gestione del Punto di contatto nazionale.

La rete EMN, dopo una fase pilota, è stata formalmente istituita con la Decisione del Consiglio dell'UE n. 381 del 14 maggio 2008 con l'obiettivo di fornire ai policy makers e, in prospettiva, all'opinione pubblica dati attendibili e omogenei in materia di immigrazione e asilo.

Tra il 2009 e il 2010 il Punto di contatto italiano ha pubblicato il Primo e il Secondo rapporto nazionale, programmando il Terzo per la fine del 2010. Gli studi curati hanno riguardato diversi temi: Organizzazione delle politiche, Minori non accompagnati, Ritorno volontario, Protezione non armonizzata, Carezza di manodopera, Migrazioni circolari e temporanee. A questi, inoltre, si aggiungono le Relazioni sulle statistiche 2007 e 2008 e i Rapporti annuali sulle politiche migratorie per il 2008, 2009 e 2010 (quest'ultimo disponibile al pubblico da gennaio 2011), che la Commissione Europea ha utilizzato per valutare l'implementazione del cosiddetto "Patto Immigrazione e Asilo" dell'ottobre 2008.

Il Punto di contatto ha assicurato una regolare partecipazione a tutti i meeting formali della rete, alle varie sessioni di training e, in particolare, al Gruppo di lavoro per la realizzazione di un Glossario in materia di immigrazione (in corso di pubblicazione anche in Italia). Con i Punti di contatto dei diversi Paesi membri sono state realizzate diverse iniziative di gemellaggio, in particolar modo l'Exchange meeting con Grecia, Ungheria, Estonia, Lettonia, Malta e Svezia (Roma, 18 dic. 2009), e di cooperazione, partecipando con relazioni tematiche alle conferenze EMN organizzate a Malta e Bruxelles (rispettivamente 4 e 9 dic. 2009) o attraverso visite informali (Atene, 7 apr. 2010).

Il Punto di contatto ha inoltre presentato alla CE lo studio nazionale sui minori non accompagnati (Bruxelles, 10 dic. 2010) e partecipato con una relazione sulle migrazioni circolari ad un workshop EMN in occasione della conferenza Metropolis (L'Aja, 6 ott. 2010).

A livello nazionale sono stati organizzati almeno due meeting l'anno del network nazionale e sono stati presentati gli studi realizzati in occasione di diversi importanti convegni, come gli Stati generali degli immigrati (Milano, 28 nov. 2009), il Secondo forum sull'immigrazione (Firenze, 6 feb. 2010), il Festival della cittadinanza (Padova, 17 mag. 2010), il Convegno universitario "Il fenomeno migratorio" (Salerno, 21 mag. 2010), la Giornata di studio su immigrazione e cittadinanza (Aosta, 3 giu. 2010), la Fiera della parola (Ivrea, 4 giu. 2010).

Per maggiori informazioni e per scaricare gli studi citati: www.emnitaly.it .

Mercato occupazionale e immigrazione. Presentazione del terzo rapporto EMN Italia

Questo rapporto ha inteso approfondire come l'immigrazione possa rispondere alle esigenze del mercato del lavoro italiano, un dibattito che non è ristretto agli specialisti e coinvolge fasce sempre più ampie di popolazione.

Un'attività di ricerca promossa su scala comunitaria, come quella realizzata dalla rete della Commissione Europea EMN, rappresenta un apporto prezioso per mettere in circolazione dati e documentazione attendibili da interpretare con rigore, mostrandone le implicazioni rivestite nel momento attuale e nel futuro.

Il discorso statistico si intreccia con quello giuridico e con quello politico-amministrativo e, considerato il suo notevole impatto sociale, merita di essere trattato con rigore e semplicità. Sono questi i criteri ai quali si è ispirato questo studio che, senza pretendere di essere in grado di determinare una generale consonanza su un tema per diversi aspetti così controverso, quanto meno intende far condividere una base comune senza la quale le politiche migratorie sono condannate a restare inefficaci.

Soddisfare la domanda di occupazione attraverso l'immigrazione

Questo studio, che si è avvalso di un qualificato comitato scientifico, mette a disposizione e commenta le statistiche delle più importanti banche dati, presenta e analizza le normative nazionali che regolano l'inserimento lavorativo degli immigrati, mostra quale possa essere il futuro secondo le previsioni fatte e, infine, si sofferma sulle implicazioni che ne derivano a livello decisionale, limitandosi non solo alle istanze interne bensì allargandosi alla cooperazione con i Paesi dai quali provengono gli immigrati.

In un campo di indagine così impegnativo si richiedono tenacia e umiltà. Le conclusioni mostrano che il cammino fatto, per quanto importante, non esaurisce il compito da portare avanti in maniera innovativa, evitando di inquadrare l'immigrazione in una luce negativa e considerandola come un'opportunità, seppure non disgiunta dai problemi.

Il caso dell'Italia, nuovo Paese di grande immigrazione, diventa così un tassello utile per focalizzare meglio il fenomeno migratorio in ambito comunitario.

Lo scenario italiano, caratterizzato da un andamento non soddisfacente tanto dell'economia che della demografia, non può fare a meno di una quota aggiuntiva di forza lavoro proveniente dall'estero, anche se questa risulta ridotta nel 2009 a causa della crisi economica.

Presentazione

Per quanto riguarda i rapporti con i Paesi terzi, l'Italia ha intrapreso anzitutto la strada diplomatica degli accordi di riammissione, in base ai quali gli Stati firmatari si sono impegnati a riammettere i propri cittadini entrati in Italia privi delle condizioni legali, una volta accertata la loro nazionalità (anche se in numerosi accordi è sufficiente che la cittadinanza sia presunta).

A questo punto il discorso sull'immigrazione si congiunge con la riflessione sulla forza lavoro interna e sull'esigenza di riqualificare il sistema produttivo italiano in un contesto di competizione globale diventato molto più difficile. L'accostamento delle due categorie di lavoratori (immigrati e italiani) come risorsa indispensabile per affrontare il futuro è il miglior antidoto, in Italia e in Europa, in grado di superare la tentazione della chiusura e nel contempo di costruire società unificate da obiettivi condivisi anche se costituite da persone di differenti origini. L'immigrazione si propone, così, come una sfida per qualificare meglio sia il sistema produttivo-occupazionale che il sistema sociale.

Migrazioni temporanee e circolari in Italia

Il concetto di migrazioni circolari e temporanee è ancora abbastanza recente e scarsamente teorizzato in Italia, anche se nella prassi già esistono diversi esempi ad esso riconducibili, che vedono protagonisti soggetti portatori di differenti interessi (studenti, ricercatori, lavoratori stagionali, professionisti, lavoratori autonomi, etc.), come si evidenzierà nel corso della ricerca. L'obiettivo principale dello studio è dunque quello di fornire un contributo alla analisi sistematica della materia alla luce del concetto di "migrazioni circolari" fatto proprio dalla Commissione Europea. All'approccio politico-istituzionale verrà affiancata una valutazione quantitativa del fenomeno, sulla base dei non molti dati statistici disponibili, così come si procederà ad una rassegna di lavori di ricerca, prese di posizione pubbliche, osservazioni da parte di esponenti della società civile organizzata e della comunità scientifica.

In Italia la documentazione sui flussi temporanei è scarsamente strutturata, tanto più quando questa viene intesa formalmente come circolare, comprensiva di per se stessa del ritorno nel Paese di origine. Sono stati presi in esame i diversi archivi che possono avere attinenza con questa forma di mobilità, il cui concetto - come già accennato in precedenza - è di recente elaborazione a livello internazionale e di recentissima introduzione nei documenti pubblici italiani.

Sulle migrazioni circolari, come su altre questioni riguardanti il fenomeno della mobilità, è opportuno rimanere aperti alle innovazioni senza trascurare la lezione che viene dal passato, quindi senza censurare a priori questo nuovo concetto ma anche senza trasformarlo in un toccasana.

Allo stato attuale delle cose, come emerso dall'analisi sugli approcci alle migrazioni circolari e temporanee, in Italia è lo stagionalato lo strumento di politica migratoria che più verosimilmente può condurre a sviluppi futuri nel senso del concetto di "triple

Terzo Rapporto EMN Italia

win", cioè l'interesse dei Paesi di origine e di destinazione con quello delle persone, tipico delle migrazioni circolari, senza per questo escludere la sperimentazione di nuove formule.

Rapporto annuale sulle statistiche

Questo rapporto propone l'analisi organica dei trend statistici in materia di immigrazione, protezione internazionale, respingimenti, arresti, permessi di soggiorno e ritorni intervenuti a livello nazionale nel corso dell'anno di riferimento 2008.

I punti qui analizzati sono comuni a tutti gli studi condotti negli altri Stati membri, e ciò assicura la comparabilità delle informazioni e l'elaborazione di un rapporto di sintesi che sia in grado di fornire indicazioni onnicomprensive e uniformi a livello comunitario.

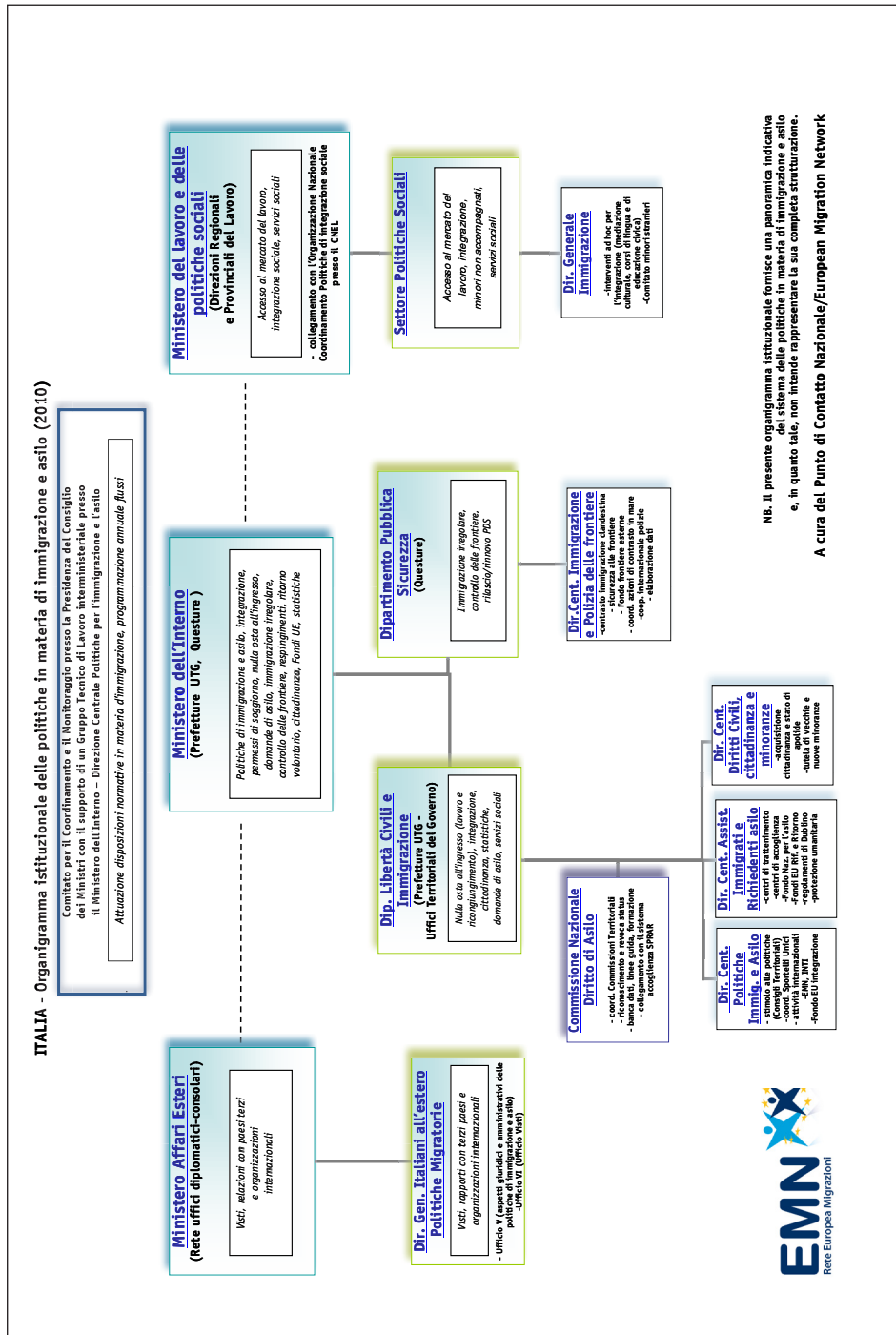
Basta enumerare i paragrafi per rendersi conto dell'utilità di questo quadro complessivo: flussi migratori internazionali (immigrazione ed emigrazione), residenza usuale, acquisizione di cittadinanza, protezione internazionale (istanze presentate, decisioni, re-insediamento, minori non accompagnati, trasferimenti ex regolamento di Dublino), prevenzione dell'ingresso e del soggiorno irregolare (titolari di permesso di soggiorno, ritorni).

I dati riportati, essendo relativi al 2008, vengono aggiornati con una breve scheda analitica relativa al 2009.

Si spera, così, che questo III Rapporto EMN Italia possa offrire un inquadramento organico della relazione tra mondo occupazionale e immigrazione a beneficio di quanti, sia in Italia che all'estero, sono interessati ad approfondire questa materia.

Prefetto ANGELO MALANDRINO
Direttore Centrale per le Politiche dell'Immigrazione e dell'Asilo
Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione
Ministero dell'Interno

Organigramma delle politiche migratorie



A cura di European Migration Network – National Contact Point for Italy

Soddisfare la domanda di lavoro attraverso l'immigrazione. Il caso italiano*

1. Introduzione: scopo e metodologia

Lo scopo del presente studio, riferisce la Commissione Europea, è quello di approfondire le strategie per affrontare le necessità del mercato del lavoro e le carenze affrontate da parte degli Stati membri, comprendere l'efficacia di tali strategie ed esaminare l'impatto della recente recessione economica e le sue conseguenze sulle medesime strategie.

Questo studio permetterà di informare i responsabili politici e gli studiosi sulle diverse opzioni possibili per affrontare la domanda di lavoro, sia in termini di fabbisogno di competenze a lungo termine che in risposta agli effetti dei cambiamenti nell'economia. Inoltre, lo studio può contribuire a raccogliere nuove evidenze sull'efficacia delle diverse strategie, compresa la cooperazione con i Paesi terzi, e a portare alla luce le buoni prassi, nonché a contestualizzare le politiche e le prassi nazionali, fornendo una panoramica delle politiche in atto nei diversi Stati membri.

Il presente lavoro potrà avvalersi, in parte, anche dei precedenti studi condotti dalla rete EMN, come quello del 2007 sulle *Condizioni di ingresso e soggiorno in Italia dei lavoratori altamente qualificati provenienti dai Paesi terzi*¹ e quello dell'anno precedente sulla *Migrazione gestita e il mercato del lavoro del settore sanitario*². Rispetto ai precedenti, tuttavia, questo studio non si concentra esclusivamente sul mercato del lavoro altamente qualificato, bensì allargherà lo sguardo al ruolo degli immigrati nel soddisfare tutte le carenze di manodopera, proponendo riflessioni sugli insegnamenti tratti dalle scelte politiche effettuate in risposta al contesto economico attuale.

*A cura di Raffaele Callia, Franco Pittau, Antonio Ricci (Centro Studi e Ricerche IDOS) e Mariagrazia Colosimo (Ministero dell'Interno), con la consulenza scientifica di: Mario Albisinni, Istat; Antonio Golini, Università "La Sapienza" di Roma; Natale Forlani, Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali; Angelo Malandrino, Ministero dell'Interno; Domenico Mauriello, Unioncamere; Ugo Melchionda, Organizzazione Internazionale per le Migrazioni

Soddisfare la domanda di lavoro attraverso l'immigrazione. Il caso italiano

Coerentemente con il mandato della rete EMN e con gli studi precedenti, lo studio si concentrerà sui migranti provenienti dai Paesi terzi. Tuttavia, informazioni e dati verranno forniti anche per quanto riguarda la mobilità intra-UE e il suo impatto sul mercato del lavoro, quando questo rivesta una particolare importanza.

Il presente studio va poi collocato al fianco del complementare studio EMN su *Migrazione circolare e temporanea: evidenze empiriche, prassi attuali e opzioni future negli Stati membri dell'UE*, che è stato reso pubblico per la prima volta in un apposito workshop organizzato dalla rete EMN in occasione della Conferenza Metropolis 2010 (LAja, 4-8 ottobre 2010)³.

Metodologia

A seguito di un'attenta analisi delle pubblicazioni e delle statistiche più recenti, oltre all'accurato vaglio dei documenti ufficiali, i ricercatori del Punto di contatto nazionale hanno preso in considerazione tutti gli studi pertinenti disponibili (monografie, saggi, articoli di ricerca, dati statistici, contenuti tratti da internet, ecc.) per la produzione del rapporto nazionale.

Particolare attenzione è stata posta alle indagini trimestrali dell'Istat sulla forza lavoro e alla ricerca annuale condotta per conto del Ministero del Lavoro dalla Unione delle Camere di Commercio italiane sulla domanda non soddisfatta di forza lavoro (la cosiddetta "indagine Excelsior" di Unioncamere).

Oltre ai competenti direttori generali del Ministero dell'Interno e del Ministero del Lavoro, hanno assicurato la propria consulenza scientifica dirigenti dell'Istituto Nazionale di Statistica, della missione di Roma dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni e del Centro Studi di Unioncamere. Inoltre, la collaborazione di un professore di demografia dell'Università di Roma, molto apprezzato a livello internazionale per la consulenza fornita alle Nazioni Unite, ha assicurato l'accuratezza delle previsioni demografiche.

Definizioni

Per quanto riguarda le definizioni terminologiche si è fatto ampio ricorso al Glossario EMN⁴ al fine di assicurare la comparabilità delle informazioni raccolte dai diversi Paesi membri sulla base di definizioni condivise, a partire dalle nozioni di "migrazione economica" e di "lavoratore immigrato". Per quanto riguarda, invece, le definizioni tecniche relative specificatamente a occupazione e disoccupazione si è fatto riferimento a quelle utilizzate da Eurostat per l'implementazione dell'Indagine sulla Forza Lavoro (*Labour Force Survey*)⁵.

Inoltre, al fine di fornire un quadro comune per lo studio e agevolare la comparabilità, è stata concordato la seguente categorizzazione generale:

- a) la categoria degli "altamente qualificati" o "*high skilled*", derivata dall'articolo 2(b), della direttiva 2009/50/CE, secondo la quale nel contesto dell'Unione Euro-

Terzo Rapporto EMN Italia

pea quando si parla di “posto di lavoro altamente qualificato” ci si riferisce ad una persona che è impiegata in uno Stato membro; è tutelata come un lavoratore ai sensi del diritto del lavoro vigente a livello nazionale e/o secondo le prassi nazionali, indipendentemente dal rapporto giuridico, al fine di esercitare efficacemente il proprio lavoro per, o sotto la direzione di, qualcun altro; è pagata; e possiede adeguate e specifiche competenze, come dimostrato dalle alte qualifiche professionali. Nel contesto mondiale, questa categoria si riferisce a quelle persone che ricadono all’interno delle classi 1, 2 e 3 della classificazione ISCO-88 curata dall’ILO⁶.

- b) La categoria dei “**qualificati**” o “**skilled**” che, secondo la prassi del *Labour Force Survey* di Eurostat, aggrega i seguenti gruppi della classificazione ISCO-88 curata dall’ILO:
- Classe 4: impiegati;
 - Classe 5: lavoratori addetti ai servizi e addetti agli acquisti e alle vendite;
 - Classe 6: lavoratori qualificati agricoli e della pesca;
 - Classe 7: artigiani e relativi commercianti;
 - Classe 8: operatori e assemblatori di impianti e di macchinari.
- c) La categoria dei “**non qualificati**” o “**low skilled**”, che comprende l’intero gruppo 9 della classificazione ISCO-88 riguardante le occupazioni elementari.
- d) La categoria dei “**ricercatori**” che, come derivato dalla direttiva 2005/71/CE, si riferisce a “un cittadino di Paese terzo in possesso di un diploma di studi superiori appropriato che dia accesso a programmi di dottorato, che è selezionato da un istituto di ricerca per svolgere un progetto di ricerca per cui il suddetto titolo è normalmente necessario”.
- e) La categoria del “**lavoratore migrante stagionale**”, derivata dalla Risoluzione del Consiglio del 20 giugno 1994 sulle limitazioni all’ammissione di cittadini di Paesi terzi nel territorio degli Stati membri per lavoro, che fa riferimento a un lavoratore di un Paese terzo (e in esso residente), ma è occupato in un’attività dipendente su base stagionale nel territorio di uno Stato membro, con un contratto limitato a un periodo determinato e a uno specifico impiego.

2. Approccio alle politiche per le migrazioni economiche

2.1. Visione e politiche nazionali

Il Governo italiano per quantificare il fabbisogno di lavoratori provenienti dall’estero ha tenuto conto delle indicazioni pervenute attraverso:

- l’Istituto Nazionale di Statistica per quanto riguarda l’andamento demografico della popolazione italiana e la diminuzione della popolazione attiva;

Soddisfare la domanda di lavoro attraverso l'immigrazione. Il caso italiano

- l'Unione delle Camere di commercio per quanto concerne la stima della forza lavoro immigrata supplementare da inserire nel mercato occupazionale;
- le indagini condotte dagli esperti in materia, relativamente all'andamento del sistema produttivo italiano.

Entreremo ora nel merito di ciascuno di questi aspetti, partendo dall'analisi del sistema produttivo.

a) L'andamento occupazionale in Italia

Tra il 1995 e il 2002 il PIL in Italia è aumentato mediamente dell'1,7%, per scendere al di sotto dell'1% nel 2003, conoscere una diminuzione alla fine del 2008, in concomitanza con la crisi mondiale, e puntare alla crescita di mezzo punto percentuale nel 2010 con aspettative ben più modeste rispetto ai ritmi conosciuti negli anni '60, ai tempi del "miracolo economico italiano".

In questo stesso periodo l'Italia ha perso la capacità di attirare gli investimenti esteri, che attualmente sono pari a poco più dell'1% del PIL (nove volte di meno rispetto alla Germania e alla Gran Bretagna). Inoltre, la quota italiana di partecipazione al commercio mondiale, che nel 1996 era del 4,5%, già nel 2003 è scesa attorno al 3%.

Negli anni '90, e ancor di più nel decennio successivo, le grandi imprese con più di 500 addetti hanno investito meno, comparativamente con gli altri Paesi industrializzati, sull'innovazione tecnologica, sempre più indispensabile per competere sul mercato mondiale. Non è un caso che perciò la presenza italiana sia piuttosto marginale nei settori più dinamici del commercio mondiale (farmaceutica, elettronica di consumo, computer, strumenti di precisione, aerei), pur considerando i significativi risultati nel comparto del materiale elettrico, che in ogni caso non comprende dei beni ad alta tecnologia. Comunque, tra le aziende medie italiane, alcune centinaia continuano a essere competitive, mentre le altre hanno ripiegato su settori meno esposti alla concorrenza internazionale.

Anche sul mercato italiano le piccole e medie imprese, operanti nei settori tradizionali di beni di consumo e intermedi, sono costrette a confrontarsi con la concorrenza dei prodotti provenienti da Paesi a basso salario e a forte industrializzazione, a partire dalla Cina e dall'India. Rispetto al passato, i distretti produttivi, prima specializzati per realizzare un solo prodotto, sono andati in larga misura polverizzandosi: basti pensare a quelli calzaturiero e tessile, tradizionali esponenti del "made in Italy", attualmente in grande difficoltà, fatta eccezione per il segmento alto del prodotto destinato alle fasce più abbienti e dal reddito più consistente, complici anche le carenze a livello internazionale per quanto riguarda il rispetto delle norme sulla tutela del lavoro, dei brevetti e del commercio internazionale.

Anche in Italia molte aziende hanno fatto perno sulla riduzione del costo del lavoro, ricorrendo alla delocalizzazione di determinate produzioni o di fasi produttive e trovando una risposta positiva, anche se parziale, alle loro necessità. Questo è un elemento del-

Terzo Rapporto EMN Italia

la strategia che deve adattarsi, da un lato, ai continui cambiamenti dello scenario mondiale e, dall'altro, alla necessità di mantenere un certo livello di investimenti in patria.

Non è mancato neppure il tentativo di farsi carico di prodotti più sofisticati commisurati alle esigenze qualitative di un nuovo stile di vita (nell'alimentazione i prodotti tipici e i prodotti biologici, nel turismo e nella vita sociale nuovi tipi di servizi e così via) e di classi più abbienti. Anche questa è una risposta parziale, da comporre peraltro con la difficoltà degli imprenditori di riqualificarsi. Un obiettivo questo non sempre agevole, soprattutto qualora ci si rivolga alla fascia alta del mercato, rinunciando alle produzioni su larga scala. Le ricette da seguire a livello di macroeconomia sono complesse e si intrecciano con problemi che si pongono su scala mondiale.

b) L'andamento demografico in Italia

L'Istat ha stimato l'andamento demografico in Italia nel periodo 2007-2050 e ha delineato tre scenari, sui quali influiscono diversi fattori, quali in particolare la natalità e la mortalità. Per elaborare le previsioni demografiche, l'ipotesi di nuovi cittadini stranieri in entrata è stata ipotizzata di 150.000 nello scenario basso, 200.000 in quello medio e 240.000 in quello alto (e non è escluso, sulla base dell'andamento degli ultimi anni, che sia questo lo scenario più probabile)⁷.

In tutti gli scenari ipotizzati dall'Istat (basso, medio e alto) si prevede una crescita della popolazione anziana e una diminuzione della popolazione in età da lavoro. L'età media, dai 42,8 anni del 2007, passerà nel 2051 a 48,9 nello scenario alto, a 49,2 in quello centrale e a 49,6 in quello basso. Nello scenario alto i giovani fino a 14 anni di età aumenteranno di circa 1 milione (da 8,3 a 9,3) nel periodo 2007-2051, ma contemporaneamente diminuiranno quanto ad incidenza percentuale (dal 14,1% al 13,8%) a seguito di un aumento superiore delle altre classi di età: negli altri scenari essi si ridurranno anche numericamente (in quello basso scenderanno a 6,5 milioni).

La popolazione in età lavorativa (15-64 anni) aumenterà, nei primi anni di previsione, in tutti e tre gli scenari per l'apporto degli immigrati, ma solo per un periodo limitato (fino al 2017 nello scenario basso, al 2022 nello scenario centrale e al 2027 nello scenario alto) e senza che ciò eviti la riduzione percentuale della popolazione attiva rispetto a quella con più di 64 anni, che crescerà in maniera più celere; invece, nel medio e lungo termine si determinerà una consistente riduzione della popolazione attiva in tutti gli scenari (rispetto ai 39 milioni del 2007, nel 2051 si arriverà a 30,8 milioni nello scenario basso, 33,4 milioni nello scenario medio e 35,8 nello scenario alto), per cui l'incidenza percentuale nel 2051 passerà dall'attuale 66% al 53,2% nello scenario alto.

Le persone con 65 anni e oltre, rispetto agli attuali 11,8 milioni, nel 2051 sono destinate a diventare 22,2 milioni nello scenario alto, 20,3 milioni nello scenario centrale e 18,3 milioni nello scenario basso: essi, pari oggi al 19,9% della popolazione totale (1 anziano ogni 5 residenti), saranno il 33% nel 2051 (1 ogni tre residenti) e,

Soddisfare la domanda di lavoro attraverso l'immigrazione. Il caso italiano

tra di essi, i "grandi vecchi" (con 85 anni e oltre), attualmente 1,3 milioni, saranno 4,8 milioni nel 2051, con un'incidenza sulla popolazione complessiva del 7,8% (rispetto all'attuale 2,3%).

Naturalmente si modificherà il rapporto tra le persone giovanissime o attive rispetto alle altre classi di popolazione: ogni 100 persone di 15-64 anni, quelli di 0-14 anni (*indice di dipendenza giovanile*), che adesso sono 21,3, diventeranno 25,9 nello scenario alto, 23,8 nello scenario medio e rimarranno 21,3 nello scenario basso; mentre il rapporto tra le persone di 65 anni e più ogni 100 persone di 15-64 anni (*indice di dipendenza degli anziani*) dall'attuale 30,2 passerà a 61,9 nello scenario alto, 60,9 in quello medio e 58,9 in quello basso; a sua volta il rapporto tra gli anziani di 65 anni e oltre rispetto ai giovani fino ai 14 anni (*indice di vecchiaia*), a causa del crescente invecchiamento della popolazione, dall'attuale 142 perverrà a 239 nello scenario alto, 256 in quello centrale e 280 in quello basso.

La popolazione residente totale aumenterà, tra il 1° gennaio 2007 e il 1° gennaio 2051, nello scenario centrale da 59,1 milioni a 61,6 milioni (con un saldo attivo di 2,5 milioni), nello scenario alto a 67,3 milioni (saldo attivo di 8,2 milioni), mentre nello scenario basso la popolazione scenderebbe a 55,6 milioni con una perdita di 3,5 milioni.

I cittadini stranieri residenti, 2.939.000 al 1° gennaio 2007, nei primi cinque anni aumenteranno del 10-11% in ognuno dei tre scenari. In seguito, l'aumento sarà più contenuto e nel 2031 si arriverà a 9,1 milioni nello scenario alto, a 8,2 nello scenario centrale e a 7,3 nello scenario basso. Nel 2051 nello scenario alto gli stranieri saranno 12,4 milioni, nello scenario centrale 10,7 milioni e 9 milioni nello scenario basso, con incidenze rispettive del 16-18%, contribuendo a ringiovanire la struttura per età della popolazione complessiva.

Dal punto di vista demografico, quindi, il futuro dell'Italia non è pensabile senza l'apporto annuale di nuove quote di immigrati.

c) L'andamento occupazionale e il fabbisogno di forza lavoro aggiuntiva

La rilevazione Excelsior viene condotta dall'Unione delle Camere di Commercio su incarico del Governo e registra le intenzioni di assunzione da parte delle aziende (ne vengono consultate 100 mila)⁸.

Prendiamo qui in considerazione i risultati delle indagini condotte nel 2008 e nel 2009.

Le previsioni di assunzione per il 2008, non ancora influenzate dalla crisi mondiale, evidenziano non solo un fabbisogno più elevato rispetto al 2009 (168 mila lavoratori stranieri stabili contro 89 mila), ma anche alcuni aspetti qualitativi di grande interesse che si pongono in discontinuità con il passato.

Anche nel 2008 i due terzi delle assunzioni sono previsti nel ramo delle professioni non qualificate (69,5%) e però in quell'anno è emersa più nettamente rispetto al passato, con numeri e incidenze differenziate a seconda dei comparti, la tendenza alle

Terzo Rapporto EMN Italia

assunzioni maggiormente qualificate con fabbisogno di dirigenti, persone da inserire nelle professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione (segnatamente, gli specialisti in scienze matematiche, fisiche, naturali ed assimilate), impiegati e addetti con qualificazioni intermedie (addetti ad attività commerciali, operai specializzati, conduttori di impianti e operai semiqualeficati).

Un secondo elemento di discontinuità rispetto al passato consiste nel fatto che le aziende non solo cercano in misura crescente figure qualificate ma le vogliono anche con un bagaglio di competenze acquisite sul campo (*on the job*), con una specifica esperienza e, oltre che nello stesso settore di attività, possibilmente anche nella stessa professione lavorativa.

Un'ulteriore differenza consiste nel fatto che, in risposta alle esigenze di maggiore qualificazione e di esperienza, si prevede la necessità di formazione ulteriore per il 78% della manodopera straniera in entrata. L'insistenza sulla formazione è in aumento rispetto agli anni precedenti ed è funzionale alla qualificazione delle strategie produttive, da attuare per lo più sia con periodi di affiancamento che con corsi formali interni o esterni alle aziende.

In conclusione, le esigenze di competizione del sistema produttivo attestano che non è più sufficiente programmare quantitativamente gli ingressi senza entrare nel merito dei loro aspetti qualitativi, da riferire questi non solo ai nuovi lavoratori provenienti dall'estero ma anche a quelli già presenti in Italia.

2.2. Quadro legislativo e istituzionale⁹

La normativa attualmente in vigore in Italia, al fine di facilitare la migrazione economica e soddisfare le esigenze di lavoro, distingue le modalità di ingresso dei cittadini stranieri a seconda del Paese di provenienza (comunitario o non comunitario), del particolare status giuridico dello straniero, del tipo di lavoro (autonomo, subordinato, collegato a progetti speciali, ecc.) e dei flussi di ingresso stabiliti annualmente con apposito decreto.

Per gli stranieri non comunitari (e non richiedenti lo status di rifugiato), che domandano di poter accedere al mercato del lavoro italiano, valgono le norme previste dal "Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero", di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, tenuto conto delle modifiche apportate dalla legge 30 luglio 2002, n. 189 (nota come "legge Bossi-Fini").

Va rilevato che a distanza di 20 anni dall'adozione della "Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie" da parte dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, l'Italia - alla pari di tutti gli altri Stati dell'UE e dell'OCSE - non ha ancora provveduto a ratificare tale strumento, il qua-

Soddisfare la domanda di lavoro attraverso l'immigrazione. Il caso italiano

le per la prima volta fornisce internazionalmente una definizione di "lavoratori migranti", prevedendo inoltre degli standard per il loro trattamento.

2.2.1. Le condizioni specifiche di ammissione e i meccanismi per l'identificazione delle richieste di lavoro

In generale, al momento dell'ingresso, il cittadino straniero che intende lavorare in Italia deve essere in possesso di un visto per motivi di lavoro, a seguito del rilascio, da parte dello Sportello Unico per l'Immigrazione territorialmente competente (vale a dire nel luogo in cui dovrà svolgersi l'attività lavorativa), di un apposito "nulla osta" al lavoro.

Ai fini di una migliore comprensione della materia, si propone una distinzione fra la disciplina prevista per gli stranieri residenti all'estero e quella riguardante gli stranieri già presenti in Italia.

2.2.2. L'accesso al mercato del lavoro da parte di lavoratori stranieri residenti all'estero

I meccanismi di accesso al lavoro subordinato (a tempo determinato o indeterminato) di cittadini non comunitari. Per quanto concerne i lavoratori subordinati a tempo determinato, indeterminato o a carattere stagionale non comunitari residenti all'estero, la procedura attualmente in vigore prevede che sia compito del datore di lavoro (italiano o straniero regolarmente soggiornante), sulla base delle quote previste dall'apposito "decreto-flussi", recarsi presso lo Sportello Unico per l'Immigrazione istituito presso la Prefettura-Ufficio Territoriale del Governo della Provincia ove dovrebbe aver luogo la prestazione lavorativa. Lo stesso datore di lavoro, nel caso in cui conosca il lavoratore da assumere, effettua una richiesta nominativa di "nulla osta" al lavoro, accompagnando la stessa con la documentazione attestante l'esistenza di idonea sistemazione alloggiativa per il lavoratore (secondo i criteri stabiliti dalle normative di ciascuna regione) e la relativa "proposta di contratto di soggiorno".

Effettuate le verifiche previste dalla normativa circa la sussistenza dei requisiti richiesti (in collaborazione con la Questura e la Direzione provinciale del lavoro), lo Sportello Unico, in caso di valutazione favorevole, rilascia il nulla osta al datore di lavoro e trasmette per via telematica la documentazione agli uffici consolari del Paese di residenza del lavoratore. Quest'ultimo avrà 6 mesi di tempo per richiedere il relativo visto d'ingresso e, una volta giunto in Italia, dovrà presentarsi entro 8 giorni allo Sportello Unico competente per ritirare il codice fiscale, sottoscrivere il contratto di soggiorno e compilare il relativo modulo per la presentazione della domanda di permesso di soggiorno per motivi di lavoro (Modello 209). Tale modulo, la cui compilazione potrà essere effettuata – laddove possibile – con l'assistenza gratuita dei Comuni o dei Patronati, andrà poi spedito alla Questura attraverso gli uffici postali in cui sia operativo il cosiddetto "Sportello Amico". Sarà compito della Questura, dopo aver effettua-

Terzo Rapporto EMN Italia

to i rilievi foto-dattiloscopici, provvedere successivamente alla consegna del permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

I meccanismi di accesso al lavoro subordinato stagionale. La materia è disciplinata espressamente dall'articolo 20 della legge 30 luglio 2002, n. 189, che ha sostituito l'articolo 24 del Testo Unico del 1998. La procedura descritta precedentemente è valida anche per l'assunzione per lavoro stagionale di un lavoratore straniero residente all'estero. Il periodo di validità dell'autorizzazione è ovviamente legato al tipo di lavoro stagionale, anche se in ogni caso non potrà essere inferiore ai 20 giorni e superiore ai nove mesi (ai sei mesi, nei casi legati ad alcune tipologie di lavoro).

Il datore di lavoro può presentare richiesta di nulla osta per lavoro stagionale pluriennale (validità massima tre anni), nei limiti delle quote di ingresso, in favore di un lavoratore che ha prestato attività lavorativa stagionale per due anni consecutivi, anche se questa misura non esonera però lo straniero dal richiedere annualmente il visto di ingresso.

È possibile convertire il permesso di soggiorno per lavoro stagionale in permesso di soggiorno per lavoro subordinato, sempre nell'ambito delle quote, solo dopo il secondo ingresso del cittadino straniero in Italia per lavoro stagionale.

L'accesso al lavoro autonomo (non occasionale). La materia è disciplinata appositamente dall'articolo 26 del "Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero", di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, solo parzialmente emendato dalla legge 30 luglio 2002, n. 189.

In generale, sono richiesti dalla legge gli stessi requisiti morali e professionali previsti per i lavoratori autonomi italiani, compresi – ove necessari – i requisiti per l'iscrizione ad albi o registri professionali. Inoltre, è necessario dimostrare di disporre di adeguate risorse finanziarie al fine di svolgere l'attività lavorativa autonoma che s'intende intraprendere, oltre che di un'idonea sistemazione alloggiativa. Infine, è necessario che enti o cittadini italiani o stranieri regolarmente soggiornanti in Italia garantiscano per il richiedente; oppure che egli stesso possa certificare un reddito annuo superiore al livello minimo previsto per l'esenzione dalla spesa sanitaria.

La normativa vigente richiede altresì che, nel caso in cui si intenda esercitare una professione, vi sia il riconoscimento del titolo professionale straniero conseguito in un Paese non comunitario. In particolare, nell'ipotesi di una professione sanitaria (anche occasionale) è necessario il riconoscimento preventivo da parte del Ministero della Sanità. Per le professioni quali agente di cambio, agronomo, agrotecnico, assistente sociale, avvocato, biologo, chimico, commercialista, consulente del lavoro, geologo, geometra, giornalista, ingegnere, perito agrario, perito industriale e psicologo, è prevista la vigilanza del Ministero di Giustizia.

Soddisfare la domanda di lavoro attraverso l'immigrazione. Il caso italiano

È compito della Questura territorialmente competente, entro venti giorni dalla richiesta del cittadino straniero interessato, rilasciare la dichiarazione preventiva o l'attestazione recante il nulla osta provvisorio al rilascio del visto per lavoro autonomo. Successivamente, tutta la documentazione dovrà essere presentata alla rappresentanza diplomatica o consolare italiana competente territorialmente. Una volta ottenuto il visto, il richiedente dovrà utilizzarlo entro 180 giorni dalla data di rilascio, al fine di richiedere la concessione del permesso di soggiorno per lavoro autonomo.

L'accesso al mercato del lavoro da parte di altre categorie di lavoratori stranieri. Tale ambito racchiude tutte le attività lavorative, indicate dettagliatamente nel 1° comma dell'articolo 27 del Testo Unico del 1998, che non rientrano nella programmazione annuale dei flussi d'ingresso. Si tratta, nello specifico, di particolari categorie lavorative afferenti il mondo della cultura e della ricerca scientifica, dello sport e dello spettacolo, dell'economia e delle professioni altamente specializzate, fra cui: dirigenti aziendali; docenti, ricercatori e lettori universitari; traduttori ed interpreti; giornalisti corrispondenti accreditati in Italia; circensi, musicisti, attori, ballerini, ecc.

In generale, per queste categorie di lavoratori stranieri lo Sportello Unico competente al rilascio del "nulla osta" è quello appartenente al luogo in cui sarà esercitata l'attività lavorativa. Tuttavia, per alcuni lavoratori, quali ad esempio gli artisti da impiegare presso enti musicali o teatrali, le richieste vanno presentate direttamente alla Direzione generale del mercato del lavoro (Ufficio per il collocamento nazionale dei lavoratori dello spettacolo), e non allo Sportello Unico. Analogo discorso vale per coloro che intendono svolgere un'attività sportiva professionistica: in questo caso il "nulla osta" è sostituito dalla cosiddetta "dichiarazione nominativa di assenso" rilasciata dal Comitato olimpico nazionale italiano (Coni). In ogni caso, rispetto agli esempi citati, sarà compito della Direzione generale del mercato del lavoro e del Coni inoltrare le opportune comunicazioni allo Sportello Unico, al fine di ottenere la stipula del contratto di soggiorno.

Altre categorie particolari di lavoratori stranieri sono i cittadini non comunitari impegnati in progetti speciali e i docenti di scuole e università straniere operanti in Italia. Rispetto a questi ultimi, i datori di lavoro (istituzioni scolastiche straniere, filiali di università straniere, oppure filiali di istituti superiori stranieri a livello universitario) sono tenuti a presentare una "richiesta nominativa e numerica di nulla osta al lavoro subordinato" ai sensi della legge 24 maggio 2002, n. 103.

Recentemente, con decreto legislativo n. 17 del 9 gennaio 2008 (pubblicato nella G.U. della Repubblica n. 31, del 6 febbraio 2008), l'Italia ha provveduto all'attuazione della direttiva 2005/71/CE concernente la procedura specificamente concepita per l'ammissione di cittadini di Paesi terzi ai fini di ricerca scientifica.

Terzo Rapporto EMN Italia

2.2.3. L'accesso al mercato del lavoro da parte di lavoratori stranieri già soggiornanti in Italia

L'ordinamento italiano prevede anche la possibilità di stipulare dei contratti di lavoro con stranieri non comunitari già soggiornanti regolarmente nel territorio nazionale.

Nel caso di un nuovo contratto di soggiorno per lavoro subordinato tra il cittadino straniero regolarmente soggiornante e un datore di lavoro che si sostituisce o si aggiunge al primo, si applica la disciplina prevista dalla circolare del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali n. 9, dell'8 marzo 2005. In questa ipotesi, le parti contraenti devono stipulare e sottoscrivere autonomamente il contratto di soggiorno ed inviarlo allo Sportello Unico per l'Immigrazione.

L'accesso al mercato del lavoro nell'ipotesi di conversione del permesso di soggiorno. Lo straniero già soggiornante regolarmente in Italia può accedere ad un contratto di lavoro subordinato anche nel caso in cui sia titolare di un permesso di soggiorno per motivi di studio o formazione professionale, o qualora disponga di un permesso di soggiorno per lavoro stagionale e abbia la possibilità di svolgere un lavoro subordinato.

La conversione di un permesso di soggiorno per motivi di studio o formazione professionale, in corso di validità, in permesso di soggiorno per lavoro subordinato è possibile anche nell'ipotesi in cui lo straniero abbia conseguito la laurea in Italia o abbia compiuto nello stesso Paese la maggiore età. In questo specifico caso non viene effettuata la verifica in ordine alla disponibilità delle quote di lavoro, anche se il numero dei permessi di soggiorno per motivi di studio o formazione professionale, così convertiti, viene sottratto alle quote di ingresso nell'ambito dei decreti flussi dell'anno successivo. La conversione, invece, da permesso di soggiorno per motivi familiari in permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato avviene al di fuori delle quote stabilite al momento del rinnovo del permesso di soggiorno.

È ugualmente possibile la conversione di un permesso di soggiorno per motivi di studio o formazione professionale in permesso di soggiorno per lavoro autonomo.

2.3. Dibattito politico e coinvolgimento degli *stakeholders*

Nel 2007, a fronte di una quota di 170.000 lavoratori non comunitari autorizzati a venire dall'estero dall'annuale decreto, sono state presentate circa 740 mila domande. Nel 2008 il Governo, pur prevedendo una quota di 150.000 nuove assunzioni, non ha autorizzato la presentazione di nuove domande e ha deciso di attingere agli elenchi compilati l'anno prima, autorizzando però – come del resto negli anni precedenti – l'accoglimento di nuove domande per l'assunzione di lavoratori stagionali, da ripartire poi tra le regioni secondo le disposizioni del Ministero del lavoro.

Nel 2009 è venuta meno la consuetudine di emanare un decreto flussi per l'ingresso di nuovi cittadini non comunitari per effetto della crisi economica mondiale e del suo

Soddisfare la domanda di lavoro attraverso l'immigrazione. Il caso italiano

impatto negativo anche sul mercato occupazionale italiano, mentre per soddisfare le esigenze di assistenza in ambito familiare si è fatto ricorso a una specifica regolarizzazione nel mese di settembre 2009, come di seguito verrà precisato.

La contrarietà del Governo all'autorizzazione di nuovi ingressi di lavoratori dipendenti è emersa già in autunno. Ad esempio, a fine ottobre, alla presentazione del XVIII Rapporto sull'immigrazione Caritas/Migrantes (si tratta del *Dossier Statistico Immigrazione*), il Ministro del lavoro, on. Maurizio Sacconi così si è pronunciato: "È evidente che quello che sta accadendo nel mercato globale e, purtroppo, nella nostra economia, deve indurci a riflettere sui flussi compatibili con le possibilità di occupazione del nostro Paese. La gestione della programmazione dei flussi sarà un'operazione delicata e terrà inesorabilmente conto delle peggiorate condizioni della nostra economia. Dobbiamo cercare di evitare di portare nel nostro Paese persone che rischiano la disoccupazione e occuparci di coloro che già sono qui e probabilmente sono quelli più a rischio di perdere il lavoro"¹⁰.

In piena consonanza si è mostrato il Ministro dell'Interno, on. Roberto Maroni, rispondendo a una domanda durante un *question time* alla Camera (19.XI.2008): "La situazione economica non brillante, per usare un eufemismo, che coinvolge l'Italia e tutti i Paesi del mondo, richiede una valutazione attenta delle politiche legate al mondo dell'immigrazione"¹¹.

Sul tema sono intervenuti anche esponenti dei partiti politici. Così si esprime, ad esempio, la parlamentare della Lega Nord, on. Maria Piera Pastore, membro della Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati: "In considerazione dell'impossibilità di assorbimento di nuova manodopera per effetto della crisi economica in atto, occorre che il Governo assuma nuove iniziative al fine di limitare o sospendere l'arrivo in Italia di nuovi lavoratori stranieri. La nostra richiesta è di bloccare i flussi di ingresso dei lavoratori stranieri. Si potrebbe utilizzare una moratoria assimilabile a quella adottata dall'Unione europea nel 2004, in occasione dell'allargamento dell'Unione europea ad altri dieci Paesi"¹².

La preoccupazione di salvaguardare le persone deboli, compresi gli immigrati esposti alla perdita del posto di lavoro, è diventata ben presto la linea ufficiale del Governo. Il Ministro dell'Interno, on. Roberto Maroni, in un incontro del 1° novembre 2008 tenutosi a Como, così si è pronunciato: "Penso sia necessario buon senso. Se un extracomunitario perde il lavoro, non ha senso rispedirlo al suo Paese per poi aprire le frontiere e farne arrivare altri che, magari, non troveranno neppure lavoro. È necessario mettere in campo politiche utili a salvaguardia delle persone"¹³.

Questa impostazione non è stata accettata da diversi esponenti del mondo sociale che, basandosi sulla disfunzionalità del blocco biennale dei flussi migratori motivata dalla crisi finanziaria ed economica mondiale, ritengono che questa misura non tenga conto della perdurante necessità delle aziende e delle famiglie di ricorrere a manodopera aggiuntiva. Ad esempio, secondo Filippo Miraglia dell'Arci, bisognerebbe "consen-

Terzo Rapporto EMN Italia

tire l'ingresso legale per ricerca di lavoro e regolarizzare chi è già in Italia e lavora, allungando la durata dei permessi di soggiorno, compreso quello per attesa occupazione. Solo così è possibile combattere la clandestinità, il lavoro nero e lo sfruttamento. Si può sottolineare che è ricorrente la richiesta di rendere più agevole e palese l'incontro fra domanda e offerta con la concessione di un permesso di soggiorno per ricerca di lavoro¹⁴. Come è noto, tale richiesta non è stata presa in considerazione perché, da una parte, la sperimentazione effettuata per alcuni anni nel passato in base alle previsioni della legge n. 40/1998 (poi modificata sul punto specifico) è stata assoggettata a valutazioni divergenti, e dall'altra perché la sua reintroduzione richiederebbe non solo una revisione normativa in Italia ma si scontrerebbe anche con un atteggiamento contrario largamente diffuso in Europa.

Quanti auspicano disposizioni più flessibili in materia di ingresso fanno proprie anche motivazioni di natura sociale, rifacendosi alle centinaia di migliaia di famiglie bisognose di assistenza, anche economica. A quest'ultimo riguardo così è stato scritto sul sito dell'associazione dei consumatori Aduc: "Il loro lavoro è una risorsa importante per gli anziani e per lo Stato, soprattutto in un momento di crisi lo Stato, grazie al loro impegno, ottiene un risparmio annuo di circa 45 miliardi di euro, considerando che una degenza nelle case di riposo costa al welfare mediamente 26.000 euro a persona e alle famiglie altri 18.000 euro. Se venisse poi sanata la posizione di tutte le colf irregolari, lo Stato potrebbe incassare oltre 800 milioni dal pagamento di tasse e contributi. Per molte famiglie le badanti rappresentano l'unica soluzione possibile per ottenere assistenza infermieristica continua. Qualora la loro posizione non dovesse venire regolarizzata, si avrebbe un grave danno sociale ed economico. Le famiglie sarebbero costrette a dover sobbarcarsi il costo di una casa di riposo o rinunciare alle cure. E poche possono permetterselo"¹⁵.

La fondatezza dei bisogni assistenziali delle famiglie è stata riconosciuta dal Governo che, in effetti, nel mese di settembre ha varato la regolarizzazione delle collaboratrici familiari e delle badanti già presenti in Italia a richiesta dei rispettivi datori di lavoro: sono state presentate a questo scopo circa 300 mila domande.

Una diversità di impostazione, nella regolamentazione dei flussi, si è riscontrata anche nell'ambito delle Regioni, autorevolmente espressa dal presidente della Lombardia, on. Roberto Formigoni: "Sarebbe necessario superare la gestione centralizzata dei flussi migratori e coinvolgere anche le regioni, che conoscono meglio le aziende, il sistema sanitario, il mercato del lavoro. Non può essere solo il Governo a decidere il numero di immigrati. Chiedo da tempo che si decida insieme. È bene che ci sia questa collaborazione tra Stato centrale e governo regionale anche nell'ottica del federalismo"¹⁶.

Il dibattito intervenuto ha mostrato che l'incontro tra domanda e offerta di lavoro avviene in larga misura in maniera irregolare e che le strategie di recupero alla regolarità non vedono la società e il mondo politico schierato su posizioni unitarie.

Soddisfare la domanda di lavoro attraverso l'immigrazione. Il caso italiano

Non mancano, neppure, strascichi di natura giuridica. Infatti, secondo il Testo Unico sull'immigrazione, il Governo deve predisporre ogni tre anni un documento programmatico sull'immigrazione per individuare i criteri generali per la definizione dei flussi di ingresso e, sulla base di tale documento, emanare annualmente un decreto che fissa gli ingressi per l'anno successivo. L'ultimo documento triennale, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, riguarda gli anni 2004-2006. In caso di mancata pubblicazione del decreto di programmazione annuale, il Presidente del Consiglio dei Ministri può provvedere in via transitoria, con proprio decreto, nel limite delle quote stabilite per l'anno precedente. Negli ultimi anni, come si è visto, le quote sono state di 170 mila ingressi nel 2007 e 150 mila nel 2008, mentre per il 2009 non sono stati programmati ingressi e il recupero dei dipendenti del settore familiare è avvenuto tramite un provvedimento di regolarizzazione. Pertanto, la programmazione transitoria per il 2010, dovendo modellarsi su quanto avvenuto nel 2009, non può autorizzare quote in ingresso.

Il grave inconveniente non è sfuggito al Governo, che ha presentato un emendamento al Testo Unico, finora non approvato, per eliminare nelle disposizioni di programmazione dei flussi il riferimento all'anno precedente e sostituirlo con il riferimento alle quote stabilite nell'ultimo decreto emanato.

3. Approccio per l'attuazione delle migrazioni economiche

3.1. Attuazione delle politiche e della legislazione

Come si è già posto in evidenza nella sezione 2.1, i meccanismi adottati dall'Italia per gestire le politiche migratorie (comprendenti anche il tema del lavoro) sono indicati nel "Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero", di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, tenuto conto delle modifiche apportate dalla legge 30 luglio 2002, n. 189 ("legge Bossi-Fini").

Tale strumento normativo individua i criteri generali per la definizione dei flussi d'ingresso nel territorio nazionale, rinviando a una programmazione di lungo periodo in ordine alle politiche migratorie (attraverso il cosiddetto "documento di programmazione" triennale) e a un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (noto come "decreto flussi") circa le valutazioni annuali relative alla determinazione del numero massimo di cittadini stranieri non comunitari ammessi a lavorare in Italia.

Ovviamente, i cittadini comunitari hanno diritto di libera circolazione e soggiorno in Italia (salvo le limitazioni poste dalle disposizioni in materia penale e a tutela della

Terzo Rapporto EMN Italia

sicurezza e dell'ordine pubblico), così come disciplinato dalla direttiva 2004/38/CE, resa esecutiva nell'ordinamento italiano con il decreto legislativo n. 30 del 6 febbraio 2007. Per quanto concerne i cittadini non comunitari, invece, vale quanto indicato nei capoversi seguenti.

I meccanismi adottati (e i soggetti coinvolti) per rilevare la carenza di manodopera straniera. Salvo casi particolari, è nell'ambito delle quote d'ingresso stabilite annualmente con il "decreto flussi" del Governo che è resa nota l'entità della manodopera necessaria sia in ordine al lavoro subordinato (anche stagionale) sia riguardo al lavoro autonomo.

L'art. 3 del succitato Testo Unico (dedicato alle politiche migratorie) prevede che sia compito del Presidente del Consiglio dei Ministri predisporre, ogni tre anni, il "documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato", dopo aver sentito i pareri dei Ministeri interessati, del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (Cnel), la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, la Conferenza Stato-città e autonomie locali, le organizzazioni non governative particolarmente attive nel campo dell'assistenza e dell'integrazione degli immigrati, le organizzazioni sindacali e quelle datoriali maggiormente rappresentative a livello nazionale. Il documento programmatico viene emanato con decreto del Presidente della Repubblica ed è compito del Ministro dell'Interno presentare annualmente una relazione sulla sua attuazione.

Oltre a indicare le azioni che lo Stato italiano si propone di svolgere in materia di immigrazione, in collaborazione con altri soggetti istituzionali e non, il documento programmatico individua anche i criteri generali per la definizione dei flussi d'ingresso. Ogni anno, infatti, sulla scorta di tali criteri, viene predisposto un documento che, tenuto conto dei ricongiungimenti familiari e delle misure di protezione temporanea eventualmente disposte, preso inoltre atto delle esigenze segnalate dalle Regioni, contribuisce a definire le quote massime degli stranieri da ammettere nel territorio italiano per motivi di lavoro, attraverso uno o più "decreti flussi". Tali quote, peraltro, dovranno contemplare anche l'entità delle conversioni di permessi di soggiorno per motivi di studio e formazione in permessi di soggiorno per lavoro.

Conseguentemente, i visti d'ingresso per ragioni lavorative verranno rilasciati entro il limite di tali quote massime e considerando le restrizioni e le indicazioni seguenti. Anzitutto le restrizioni numeriche all'ingresso, previste per i lavoratori provenienti da quei Paesi che non collaborano adeguatamente alla riammissione di propri cittadini destinatari di provvedimenti di rimpatrio. Inoltre, si dovrà tener conto delle indicazioni fornite dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali circa il fabbisogno reale del mercato del lavoro (considerando altresì i profili riguardanti le qualifiche e/o le mansioni), l'andamento dell'occupazione e dei tassi di

Soddisfare la domanda di lavoro attraverso l'immigrazione. Il caso italiano

disoccupazione a livello nazionale e regionale. Per tale ragione vengono acquisite le opportune segnalazioni da parte degli Uffici periferici del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, degli Enti locali e delle associazioni imprenditoriali di categoria, al fine di compiere delle apposite valutazioni in materia. In virtù di tali valutazioni, lo stesso Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali provvederà a ripartire con apposite circolari la quota di ingressi per lavoro, stabilita con il "decreto flussi", tra le Direzioni regionali del lavoro e le Province autonome.

Per la parte di propria competenza, hanno facoltà di proporre delle analisi consultive delle esigenze e di promozione degli interventi da attuare a livello locale anche i Consigli territoriali per l'immigrazione, in cui sono rappresentate le competenti amministrazioni locali dello Stato, la Regione, gli Enti locali, le organizzazioni non governative che si occupano di assistenza agli immigrati, le organizzazioni sindacali e quelle datoriali.

*Le azioni volte a favorire il "job-matching" e i meccanismi adottati per la valutazione delle competenze professionali dei lavoratori migranti. A svolgere funzioni operative essenziali sul piano territoriale, in ordine ai procedimenti finalizzati all'inserimento lavorativo degli stranieri, è il cosiddetto Sportello Unico per l'Immigrazione, istituito in base all'art. 18 della legge 30 luglio 2002, n. 189. Tale Sportello è istituito presso ciascuna Prefettura-Ufficio Territoriale del Governo (Utg), comprendendo in un unico ufficio diverse funzioni appartenenti alle Direzioni provinciali del lavoro, alle Questure e alle stesse Prefetture. Tuttavia, se agli Sportelli unici spettano le funzioni che potremmo definire di *front-office*, è alle Direzioni provinciali del lavoro e alle Questure, invece, che attengono – con riferimento alle rispettive competenze – le attività cosiddette istruttorie (*back-office*).*

In questa sede interessa rilevare come, prima di giungere alla fase operativa della gestione burocratica dell'inserimento lavorativo degli stranieri, si svolga il percorso che porta alla determinazione dell'incontro tra la domanda e l'offerta di manodopera straniera. A questo proposito si è già posto in evidenza come sia compito del documento programmatico individuare i criteri per la definizione dei flussi d'ingresso. Oltre ai criteri quantitativi, si prendono in considerazione le esigenze segnalate dalle Regioni e le indicazioni fornite dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, attraverso le segnalazioni provenienti dagli Uffici periferici, riguardo al fabbisogno reale del mercato del lavoro, individuando i profili richiesti in termini di qualifiche e mansioni professionali. A tale segnalazione, peraltro, partecipano anche gli Enti locali e le organizzazioni imprenditoriali di categoria. Va anche rilevato come, per velocizzare il percorso, il Ministero dell'Interno ha attivato da qualche anno un servizio che permette al datore di lavoro di inviare telematicamente le richieste nominative di "nulla osta" relativamente ad alcune tipologie contrattuali.

Un modo assai efficace di facilitare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro,

Terzo Rapporto EMN Italia

garantendo allo stesso tempo uno strumento adeguato a rafforzare le vie legali di accesso al territorio italiano, è dato dagli accordi bilaterali con i Paesi terzi in materia di lavoro (di cui alla sezione quarta). Con tali accordi, infatti, si favorisce anzitutto un proficuo scambio d'informazioni sulla disponibilità di manodopera straniera da un lato e sul reale fabbisogno del mercato del lavoro italiano dall'altro. Tali informazioni, peraltro, riguardano non solo l'entità della manodopera richiesta/offerta ma anche tutto ciò che attiene le competenze professionali e l'esperienza lavorativa dei candidati.

Tale sistema, consentendo la creazione di apposite liste di lavoratori disponibili a emigrare, cui possono fare riferimento i datori di lavoro operanti in Italia, rafforza l'adozione di meccanismi selettivi della manodopera straniera qualificata, in conformità con le esigenze del mercato del lavoro italiano. Inoltre, come prevedono gli accordi già stipulati dall'Italia, il meccanismo è anche finalizzato alla realizzazione di appositi programmi di formazione professionale e di apprendimento della lingua italiana, oltre che allo scambio di buone pratiche. Peraltro, tali misure d'integrazione incidono anche formalmente nella valutazione delle competenze professionali dei lavoratori migranti e sulle stesse procedure di ammissione, giacché la certificazione della qualificazione acquisita attraverso i percorsi formativi costituisce titolo preferenziale ai fini dell'ingresso nel territorio italiano per motivi di lavoro.

L'assegnazione in via preferenziale di quote riservate per alcune particolari categorie di lavoratori stranieri. Oltre alla definizione ordinaria delle quote, tenuto conto dei ricongiungimenti familiari e delle misure di protezione temporanea eventualmente disposte, le procedure di ammissione prevedono la possibilità di assegnare delle quote riservate in via preferenziale ad alcune particolari categorie di cittadini non comunitari. Si tratta, nello specifico, degli stranieri provenienti dagli Stati con cui l'Italia ha concluso (o sta per concludere) degli accordi bilaterali finalizzati alla regolamentazione dei flussi di ingresso per motivi di lavoro (in particolare la Repubblica di Moldova, il Marocco e l'Egitto, come si vedrà nella quarta sezione) e/o stipulato degli accordi sulle procedure di riammissione.

Oltre a questa fattispecie, è prevista l'assegnazione di quote riservate in via preferenziale ai cittadini non comunitari che, prima dell'ingresso in Italia, abbiano effettuato e regolarmente completato dei percorsi di istruzione e formazione professionale nei Paesi di origine.

Delle quote riservate vengono assegnate anche a tutti i lavoratori provenienti da Paesi non comunitari e che siano di origine italiana per parte di almeno uno dei genitori (fino al terzo grado in linea retta di ascendenza). Tali cittadini dovranno richiedere di essere inseriti in un apposito elenco che andrà costituito presso le rappresentanze diplomatiche o consolari italiane del Paese di provenienza.

Soddisfare la domanda di lavoro attraverso l'immigrazione. Il caso italiano

3.2. Statistiche e tendenze in atto

3.2.1. Statistiche sul mercato del lavoro e l'immigrazione

Anche in un anno di crisi incipiente, come è stato il 2008, l'apporto degli immigrati è risultato così necessario da far aumentare la forza lavoro di 200 mila unità e l'aumento è continuato anche nel 2009. Del resto, nel mercato occupazionale italiano l'internazionalizzazione è in corso da tempo e i lavoratori nati all'estero sono il 15,5% del totale. Tra di essi non mancano gli italiani migranti di ritorno (a testimonianza dei più di 4 milioni di emigrati residenti all'estero), ma la stragrande maggioranza è costituita da lavoratori stranieri, il cui afflusso si è incrementato specialmente nell'ultimo decennio.

I lavoratori immigrati in senso stretto, quelli con cittadinanza straniera, sono quasi un decimo degli occupati (circa 2 milioni, per il 40% inseriti nell'industria) e contribuiscono per una analoga quota alla creazione della ricchezza del Paese, come posto in risalto, rispettivamente, dalle indagini trimestrali dell'Istat sulla forza lavoro¹⁷ e dalle ricerche di Unioncamere¹⁸. Come risaputo i motivi di lavoro, di poco superiori a quelli familiari, sono quelli che attestano il carattere di insediamento stabile dell'immigrazione.

Si tratta di persone, spesso da molti anni sul posto di lavoro che, superando difficili condizioni di partenza, oggi si presentano con queste caratteristiche:

- con un tasso di attività di 11 punti più elevato rispetto a quello degli italiani (2008);
- estremamente motivate a riuscire, perché per essi la migrazione è stata una scelta esistenziale forte;
- disponibili a fare tutti i lavori e per questo concentrati nei settori meno appetibili agli italiani¹⁹;
- esposte a maggiori condizioni di rischio (143.651 infortuni, dei quali 176 mortali)²⁰;
- prive di adeguate gratificazioni (mancato riconoscimento delle qualifiche e inserimenti in posti subalterni)²¹;
- interessate a sostenere i familiari rimasti in patria (ai quali inviano 6 miliardi di euro all'anno con le rimesse)²²;
- pazienti nel sopportare un atteggiamento diffidente e, da ultimo anche ostile, con ricorrenti atti di vero e proprio razzismo²³.

Dei circa 2 milioni di lavoratori immigrati, 1 milione si è iscritto ai sindacati, mostrando così la volontà di tutelare la dignità del proprio lavoro e prefigurando altresì quanto potrà avvenire nei circoli culturali, in quelli sportivi, negli uffici e in altre strutture aggregative a seguito della loro partecipazione. Alcune stime indicano in almeno 1 milione le donne immigrate che si prendono cura delle famiglie italiane. La regolarizzazione chiusa a settembre 2009 con 295.112 domande di assunzione come collaboratrici familiari o badanti (queste in un terzo dei casi), seppure tempestata di polemiche nella fase della sua approvazione, ha evidenziato ancora una volta la complementarità tra esigenze della popolazione italiana e disponibilità di quella immigrata e, con alcune ulteriori accortezze, avrebbe consentito di far emergere un numero

Terzo Rapporto EMN Italia

maggiore di persone interessate, con benefici innegabili non solo per loro stesse e per le famiglie da assistere ma anche per lo Stato: l'operazione ha fruttato 154 milioni come contributi arretrati e marche da bollo e nel periodo 2010-2012 farà entrare nelle casse dell'Inps 1,3 miliardi supplementari²⁴.

Anche il settore del lavoro imprenditoriale, nonostante le difficoltà della fase congiunturale, è riuscito a mantenere il suo dinamismo. All'inizio del 2009 si sono contati almeno 180.000 cittadini stranieri titolari di impresa, in prevalenza a carattere artigianale, che garantiscono il lavoro a se stessi oltre che a un certo numero di dipendenti (attorno ai 200 mila, secondo una stima corrente)²⁵. Questo settore, tenendo anche conto dei soci e delle persone coinvolte in altri ruoli, movimentava mezzo milione di persone, un aspetto non trascurabile in un momento in cui l'economia ha bisogno di traino, tanto più che nel caso degli immigrati è stata finora realizzata solo una parte delle effettive potenzialità.

Tracciato questo quadro generale, entriamo nel merito di alcuni suoi aspetti riprendendo le rilevazioni e gli opportuni commenti fatti dall'Istat nell'indagine campionaria periodica sulla forza lavoro, che nel corso del 2008 ha portato a intervistare circa 14 mila famiglie con almeno un componente straniero e 25 mila stranieri con almeno 15 anni di età (nell'ordine, il 24% e il 26% in più rispetto a un anno prima)²⁶.

Nella media del 2008 l'occupazione ha registrato un aumento ancora sostenuto dovuto esclusivamente alla componente straniera (comunitaria e non). La crescita dell'occupazione è difatti sintesi di un incremento di 249 mila stranieri regolarmente residenti (di cui 107 mila da Paesi terzi) e di un calo di 66 mila italiani.

ITALIA. Tasso % di attività, di occupazione e di disoccupazione di stranieri e italiani per sesso (2008)

TASSO DI ATTIVITÀ 15-64 anni					
	EU 27	Paesi Terzi	Stranieri	Italiani	Totale
Maschi	87,0	87,2	87,1	73,6	74,4
Femmine	66,5	57,1	59,9	51,0	51,6
Totale	75,2	72,6	73,3	62,3	63,0
TASSO DI OCCUPAZIONE 15-64 anni					
	EU 27	Paesi Terzi	Stranieri	Italiani	Totale
Maschi	83,0	81,5	81,9	69,5	70,3
Femmine	59,6	49,8	52,8	46,8	47,2
Totale	69,5	66,2	67,1	58,1	58,7
TASSO DI DISOCCUPAZIONE					
	EU 27	Paesi Terzi	Stranieri	Italiani	Totale
Maschi	4,6	6,4	6,0	5,5	5,5
Femmine	10,4	12,6	11,9	8,3	8,5
Totale	7,5	8,8	8,5	6,6	6,7

FONTE: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro

Soddisfare la domanda di lavoro attraverso l'immigrazione. Il caso italiano

Con il procedere della crisi economica, le condizioni del mercato del lavoro sono andate tuttavia deteriorandosi anche per la popolazione straniera ed è diminuito il tasso di occupazione, mentre si è allargata la quota dell'offerta di lavoro straniera che cerca un impiego.

Il tasso di attività è stato del 73,3% per gli stranieri (59,9% per le donne e 87,1% per i maschi) rispetto al 62,3% per gli italiani (72,6% per i cittadini di Paesi terzi, 57,1% per le donne e 87,2% per gli uomini).

Il tasso di occupazione, in media pari al 67,1% per gli stranieri, è stato pari all'81,9% per i maschi e al 52,8% per le donne, con valori più alti nel Centro-Nord rispetto alle regioni del Meridione: per gli italiani, invece, il tasso di occupazione è stato del 58,1% (nel caso dei cittadini di Paesi terzi, il tasso di occupazione scende di quasi un punto rispetto al totale degli stranieri attestandosi complessivamente a 66,2%, 81,5% per i maschi e 49,8% per le donne).

Il tasso di disoccupazione degli stranieri è di due punti più alto rispetto a quello degli italiani (8,5% rispetto a 6,6%). Esso sale di alcuni decimi nel caso specifico dei cittadini di Paesi terzi (8,8%). La contrazione della base occupazionale risparmia sostanzialmente il lavoro non qualificato che tuttora coinvolge la maggior parte degli stranieri. In questo senso l'immigrazione continua a rispondere anche nella crisi ai fabbisogni della domanda di lavoro non soddisfatta dalla manodopera locale.

Nel 2008 oltre la metà dei dipendenti stranieri lavora nelle realtà produttive di più ridotta dimensione (fino a 10 addetti).

I lavoratori immigrati rappresentano il 7,5% dell'occupazione complessiva ma in alcuni settori la loro presenza è nettamente superiore a quella italiana: doppia nelle costruzioni, cinque volte più elevata del dato medio nei servizi alle famiglie. Anche nel comparto degli alberghi e della ristorazione la presenza del lavoro straniero (il 13,5% nel 2008) è particolarmente ampia. Si tratta soprattutto di lavori a bassa qualifica: lavapiatti, camerieri, aiuto cuoco. Il grado di concentrazione in nicchie occupazionali si differenzia tra le diverse collettività. Ad esempio, i filippini, che rappresentano meno del 5% degli occupati stranieri, hanno un'incidenza del 15% nei servizi alle famiglie; i cinesi, poco al di sopra del 3% dell'occupazione totale straniera, registrano quote progressivamente più alte del dato medio nella trasformazione industriale (5,6%), negli alberghi e ristoranti (6,9%) e soprattutto nel commercio (13,1%); gli albanesi e i romeni, con quote sull'occupazione complessiva straniera dell'11,6% e del 19,4%, manifestano nelle costruzioni incidenze rispettivamente pari al 24,5% e al 30,4% del totale degli occupati stranieri del settore.

In definitiva, lo sviluppo dell'occupazione straniera si posiziona nei settori dove già era maggiormente presente accentuando il carattere duale del mercato del lavoro, con gli immigrati concentrati nei lavori meno qualificati e a bassa specializzazione.

Entrando nel merito di alcuni aspetti particolari, si può osservare che un certo numero di donne ha trovato impiego nei servizi alle famiglie e negli alberghi e ristoranti.

Terzo Rapporto EMN Italia

Poco meno della metà delle straniere occupate (701 mila unità nel 2008) svolge un'attività di collaboratrice domestica o di assistente agli anziani, ovvero lavora negli esercizi alberghieri come governante, nei ristoranti come cameriera o aiuto cuoco. Nei servizi alle famiglie, che comprendono le collaborazioni domestiche e l'assistenza agli anziani, trova occupazione circa il 20% degli stranieri a fronte di appena il 3% degli italiani. La concentrazione delle donne nel lavoro domestico e di cura, diffuso sull'intero territorio nazionale, rimane molto elevata e vicina al 43% del totale delle occupate straniere, con una evidente complementarità rispetto alla componente femminile autoctona²⁷.

Gli stranieri che dichiarano di essere presenti in Italia da periodi più brevi (meno di tre anni) registrano un tasso di occupazione del 41,2%, ventisei punti percentuali in meno rispetto a quello medio complessivo. Le iniziali maggiori difficoltà di inserimento tendono progressivamente a ridursi: già per gli stranieri, che sono in Italia da almeno tre e fino a cinque anni, il tasso si posiziona al 56,1%, mentre sale ulteriormente fino al 74,4% per i cittadini stranieri in Italia da più di 10 anni. Nonostante l'andamento crescente del tasso di occupazione femminile, continua a emergere una situazione più critica delle donne nell'inserimento nel mercato del lavoro, perché esse hanno tassi di occupazione inferiori a quelli degli uomini anche quando stanno da più tempo in Italia. Tuttavia, le collettività cinese, polacca e filippina registrano tassi di occupazione superiori al 60% già a meno di tre anni dall'arrivo in Italia.

Avviatasi nei primi mesi del 2008, la crescita della disoccupazione straniera riguarda pertanto in maggioranza gli uomini. In particolare, gli stranieri tra 40 e 49 anni risentono più degli altri della fase ciclica negativa e influiscono per circa la metà sull'incremento della disoccupazione maschile. L'emergere di maggiori difficoltà nell'inserimento nel mercato del lavoro coinvolge in misura più ampia talune collettività: dalla peruviana alla tunisina, da quella cingalese alla marocchina. Al contrario, alcune collettività registrano bassi tassi di disoccupazione, pari ad esempio al 5,2% per gli ucraini e al 5,1% per i cinesi.

Tra gli indicatori utilizzati nell'analisi del mercato del lavoro va acquisendo sempre più importanza anche quello relativo alla sottoccupazione in rapporto alle ore lavorate. I sottoccupati rappresentano un bacino di forza lavoro che, sebbene inserito nel mercato del lavoro e disponibile a lavorare più ore, sperimenta un inadeguato livello occupazionale. Sotto tale profilo, gli stranieri presentano un'incidenza della sottoccupazione del 7,0%, più che doppia in confronto a quella degli italiani. L'indicatore è più elevato per le donne rispetto agli uomini (nel 2008, il 7,3% a fronte del 6,7%). Tra le principali collettività, quelle peruviana ed ecuadoregna manifestano i valori più elevati (rispettivamente il 13,7% e il 12,6%).

La parte prevalente degli stranieri svolge un lavoro alle dipendenze (84,8% a fronte del 73,7% degli italiani); tra le donne straniere circa nove ogni dieci sono dipendenti. Il numero di autonomi è prevalente solo per la collettività cinese, nel cui ambito

Soddisfare la domanda di lavoro attraverso l'immigrazione. Il caso italiano

più della metà degli occupati svolge un lavoro autonomo (56,7%). Tra gli autonomi stranieri gli imprenditori, i libero professionisti e i soci di cooperativa rappresentano ancora un numero molto contenuto.

ITALIA. L'occupazione delle principali collettività straniere: composizioni percentuali (media anno 2008)

Caratteristiche	Albania	Marocco	Filippine	Ucraina	Cina	Ecuador	Perù	Moldavia	Romania	Polonia	Totale
POSIZIONE NELLA PROFESSIONE											
Dipendenti	84,9	83,0	98,7	92,8	43,3	95,0	91,9	89,6	88,2	88,4	84,8
<i>Permanenti</i>	71,1	68,8	92,4	78,6	40,8	86,0	82,0	73,2	72,9	70,0	71,6
<i>A termine</i>	13,8	14,2	6,3	14,2	2,5	9,0	9,9	16,4	15,3	18,4	13,2
Indipendenti	15,1	17,0	1,3	7,2	56,7	5,0	8,1	10,4	11,8	11,6	15,2
TIPOLOGIA ORARIO											
A tempo pieno	85,9	86,3	61,4	72,6	83,7	64,2	67,1	64,6	80,2	81,1	81,1
A tempo parziale	14,1	13,7	38,6	27,4	16,3	35,8	32,9	35,4	19,8	18,9	18,9
SETTORE DI ATTIVITA'											
Agricoltura	4,5	4,1	..	1,3	1,2	1,4	0,5	2,6	3,8	3,2	3,4
Industria	57,7	52,8	6,2	16,2	39,9	13,9	15,4	25,7	45,0	31,3	40,4
<i>In senso stretto</i>	23,2	33,2	5,8	8,9	39,9	7,5	11,5	14,0	19,4	14,3	23,2
<i>Costruzioni</i>	34,5	19,6	0,4	7,3	..	6,4	3,9	11,7	25,6	17,0	16,3
Servizi	37,8	43,1	93,8	82,5	58,9	84,7	84,1	71,7	51,2	65,5	56,2
<i>Commercio</i>	6,8	15,0	3,7	4,1	36,2	5,8	3,9	4,9	4,7	8,4	9,1
<i>Alberghi e ristoranti</i>	10,1	6,4	4,7	10,6	18,1	9,3	3,3	12,1	8,9	6,8	9,1
<i>Servizi alle famiglie</i>	8,2	6,8	64,8	55,4	1,2	48,5	40,0	36,7	19,9	29,4	20,1
PROFESSIONI											
High Skilled (dirigenti, imprend., tecnici)	2,8	2,3	1,5	4,0	10,8	3,7	6,6	4,1	5,4	13,5	8,3
Skilled	75,1	66,7	23,9	36,3	73,8	41,7	47,6	46,4	66,2	52,2	59,7
<i>Di cui Impiegati, addetti alle attività commerc.</i>	16,3	11,9	10,6	19,3	38,7	21,9	25,8	18,6	17,3	19,5	18,3
<i>Di cui Operai, artigiani</i>	58,8	54,8	13,3	17,0	35,1	19,8	21,8	27,8	48,9	32,7	41,4
Low Skilled (manovale, bracciante, collaboratore domestico, ecc.)	22,1	31,0	74,6	59,7	15,4	54,6	45,8	49,5	28,4	34,3	32,0

NB. High Skilled (H.S.)=ISCO88 (1-2-3); Skilled (S.)=ISCO88 (4-5-6-7-8); Low Skilled (L.S.)=ISCO88 (9); Ricercatori=ISCO 88 (2)

FONTE: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro

La componente straniera presenta un'incidenza del lavoro a termine maggiore degli italiani (15,6% contro il 13,1% degli autoctoni) e in questi casi, alla vulnerabilità del lavoro precario, si aggiunge il rischio del mancato rinnovo del permesso di soggiorno a causa della conclusione del rapporto di lavoro. La presenza di un impiego temporaneo diviene particolarmente significativa nei settori agricolo, del commercio e della ristorazione. Il lavoro a tempo indeterminato degli stranieri si concentra – ancor più del lavoro autonomo e di quello a termine – in professioni a bassa specializzazione. La garanzia di poter risiedere regolarmente in Italia può motivare la preferenza di un lavoro a

Terzo Rapporto EMN Italia

tempo indeterminato anche se poco qualificato e poco retribuito.

Come per gli italiani, la quasi totalità degli uomini stranieri svolge un'occupazione a tempo pieno (93,4%); tra le donne straniere invece la quota del lavoro *part-time* diviene particolarmente significativa (37,4%) superando di circa dieci punti percentuali le occupate italiane a tempo parziale (27,1%). L'occupazione a tempo parziale interessa i servizi domestici, quelli di pulizia degli edifici e della ristorazione. Inoltre nella metà dei casi si tratta di *part-time* involontario, ossia di un lavoro svolto in mancanza di un impiego a tempo pieno.

Nonostante un titolo di studio medio-alto, il tipo di lavoro svolto è orientato verso quello manuale a bassa specializzazione: se oltre la metà degli occupati stranieri possiede il diploma o la laurea (54,1% contro il 62,3% degli autoctoni) circa i tre quarti svolge una professione operaia o non qualificata (73,4% a fronte del 32,9% degli italiani). Le donne straniere in quasi la metà dei casi svolgono il lavoro di collaboratrice domestica o di assistente agli anziani; gli uomini prevalgono nelle professioni non qualificate dell'edilizia (manovale, muratore, ecc.) e dell'industria (saldatai, fonditori, ecc.).

ITALIA. Tasso % di attività, di occupazione e di disoccupazione di stranieri e italiani per sesso (2009)

	TASSO DI ATTIVITÀ 15-64 anni				
	EU27	Paesi terzi	Stranieri	Italiani	Totale
Maschi	88,2	85,5	86,2	72,7	73,7
Femmine	69,2	55,2	59,9	50,4	51,1
Totale	77,2	70,7	72,7	61,6	62,4
	TASSO DI OCCUPAZIONE 15-64 anni				
	EU27	Paesi terzi	Stranieri	Italiani	Totale
Maschi	81,2	76,5	77,7	67,9	68,6
Femmine	59,6	48,3	52,1	45,9	46,4
Totale	68,8	62,7	64,5	56,9	57,5
	TASSO DI DISOCCUPAZIONE				
	EU27	Paesi terzi	Stranieri	Italiani	Totale
Maschi	7,9	10,5	9,8	6,5	6,8
Femmine	13,8	12,5	13	8,9	9,3
Totale	10,9	11,3	11,2	7,5	7,8

FONTE: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro

Nel 2009, soprattutto a partire dal trimestre estivo, si è registrato un ulteriore peggioramento della situazione. Il tasso di occupazione dei cittadini stranieri è sceso di 2,6 punti, anche se permane più alto rispetto a quello degli italiani, mentre la distanza tra i due gruppi passa da 9 a 7,6 punti (per i cittadini di Paesi terzi il calo è di 3,5 punti, che riduce la distanza a 5,8 punti). Nello stesso tempo aumen-

Soddisfare la domanda di lavoro attraverso l'immigrazione. Il caso italiano

ta gradatamente la popolazione in cerca di occupazione: nel 2009 il tasso di disoccupazione per gli italiani sale dal 6,6% al 7,5% e per gli stranieri dall'8,5% all'11,2%, raggiungendo il 13% per le donne straniere e quattro punti percentuali in più rispetto alle italiane (i cittadini di Paesi terzi si discostano di poco rispetto alla media degli stranieri: il tasso di disoccupazione sale da 8,8 punti a 11,3 con punte più alte per le donne, pari a 12,5 punti). Si tenga presente che nello stesso periodo la presenza di residenti stranieri con almeno 15 anni di età è aumentata di 337 mila unità, contro le 22 mila degli italiani.

In termini assoluti, anche nel 2009 sono ulteriormente aumentati gli occupati stranieri (+147 mila, di cui solo 28 mila da Paesi terzi), a fronte di una vistosissima riduzione di quelli italiani (-532 mila). La gran parte del calo dell'occupazione italiana ha riguardato le professioni altamente qualificate (-380 mila contro i -3 mila dei Paesi terzi). Gli stranieri risentono meno della crisi proprio per effetto della loro concentrazione in impieghi a bassa qualifica, per i quali la domanda non ha conosciuto un calo sostanziale. Un dato che attesta come i lavoratori stranieri confermino la disponibilità ad accettare condizioni di sottoinquadramento e/o sottoccupazione.

ITALIA. I settori dei lavoratori occupati. Valori in migliaia (media anno 2009)

	Nazionali			(Altri) UE-15			UE-10		
	M	F	M+F	M	F	M+F	M	F	M+F
Agricoltura	567	231	798	0	1	1	1	1	2
Industria	4.684	1.317	6.001	8	4	12	15	2	17
<i>In senso stretto</i>	3.160	1.210	4.370	7	4	11	4	2	5
Costruzioni	1.524	107	1.631	1	0	2	11	0	11
Servizi	7.183	6.895	14.078	21	32	53	5	39	44
Commercio, Alberghi e ristoranti	2.448	1.836	4.284	6	6	12	2	8	11
Servizi alle famiglie	8	131	140	0	0	1	0	14	14
Totale	12.434	8.443	20.877	30	36	66	21	42	63
	UE-2			Paesi Terzi			Tot. Stranieri		
	M	F	M+F	M	F	M+F	M	F	M+F
Agricoltura	16	6	22	42	8	51	60	16	76
Industria	172	29	201	435	49	484	631	83	714
<i>In senso stretto</i>	61	28	89	249	48	297	320	81	401
Costruzioni	111	1	112	186	1	188	310	2	313
Servizi	62	186	248	333	430	763	420	687	1.108
Commercio, Alberghi e ristoranti	25	37	62	159	85	243	192	136	328
Servizi alle famiglie	2	87	88	34	195	229	36	296	332
Totale	250	221	471	810	488	1.298	1.111	787	1.898

FONTE: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro

Terzo Rapporto EMN Italia

I segni della crisi si colgono soprattutto nel settore manifatturiero dove si registra un calo di 209 mila occupati italiani e 5 mila stranieri, mentre il solo settore dei servizi pubblici, sociali e alle persone conosce un aumento per ambo i gruppi (+40 mila italiani e +58 mila stranieri). Un andamento contrastante ha riguardato gli altri settori, dove ad un calo degli occupati italiani ha fatto seguito un aumento di quelli stranieri. Ciò, ad esempio, è avvenuto nei settori del commercio (-104 mila italiani e +10 mila stranieri), delle costruzioni (-52 mila e +27 mila), dei servizi alle imprese (-47 mila e +17 mila), dei trasporti (-44 mila e + 6 mila) e dell'agricoltura (-38 mila e +17 mila).

Nel 2009 gli occupati stranieri sono saliti a 1.898.000, di cui 1.298.000 non comunitari. A fronte di un calo del 2,4% degli occupati italiani registrato nell'intervallo 2006-2009, si è assistito ad un aumento del 40,8% degli occupati stranieri presi complessivamente e del 26,0% di quelli dei cittadini di Paesi terzi.

Nello stesso intervallo di tempo, a fronte dell'uscita di occupati italiani a bassa qualifica pari all'8,1%, è proprio questo tipo di lavoratori a registrare il maggior incremento tra gli occupati stranieri (71,1%), sostenuto non tanto dal +47,1% dei Paesi terzi quanto dal +226,9% registrato tra gli occupati di Romania e Bulgaria.

L'andamento degli ultimi anni conferma un quadro differenziato per il 2009, riguardo alla prevalenza delle alte (41,8%) e medie qualifiche (50,5%) tra gli occupati italiani e la prevalenza di quelle medie (operai) e basse tra i cittadini stranieri (rispettivamente 54,7% e 36,5%) e in particolare tra quelli provenienti dai Paesi terzi (55,2% e 37,6%). Per questi ultimi la crescita dell'occupazione ha riguardato soprattutto qualifiche dove era maggiormente posizionata, come per esempio le professioni a bassa qualifica di manovale edile, addetto nelle imprese di pulizia, collaboratore domestico, bracciante agricolo, assistente familiare, portantino nel settore sanitario; ma anche quelle a media qualifica, come carpentiere, camionista, addetto a macchine e impianti.

Se si conduce un'analisi per le principali collettività si riscontra che i cinesi (11,6%) e i polacchi (8,6%) si segnalano per gli "high skilled", gli albanesi (74,2%) e i cinesi (73,3%) per gli "skilled" e i filippini (78,1%) e gli ucraini (67,4%) per i "low skilled".

La ripartizione degli occupati non comunitari per settori è caratterizzata dalla prevalenza dei servizi (58,8%), seguiti dall'industria (37,3%) e dall'agricoltura (3,9%). Questa ripartizione è simile a quella degli occupati comunitari, mentre differisce notevolmente da quella degli occupati italiani, non tanto per quanto riguarda l'agricoltura (3,8%), bensì per quanto concerne l'industria (28,7%, di cui appena il 7,8% in edilizia) e i servizi (67,4%, di cui nemmeno l'1% nei servizi alle famiglie contro il 18% degli immigrati). Le differenze percentuali riscontrate aiutano a capire come la forza lavoro immigrata risponda alle necessità del mercato occupazionale italiano.

Tra le maggiori collettività, quella più dedita all'agricoltura è l'albanese (6,4%), così come lo è anche per l'industria (60,5%), mentre a segnalarsi nel settore dei servizi con un valore dell'83% sono gli ucraini e gli ecuadoriani.

Soddisfare la domanda di lavoro attraverso l'immigrazione. Il caso italiano

Vi sono collettività che si fanno notare per una quota di lavoratori indipendenti al di sopra del 10% (quella marocchina e albanese, come del resto anche quella romena) e altre che conoscono una maggiore concentrazione tra i lavoratori dipendenti fino a sfiorare quasi la totalità degli addetti (quella peruviana e specialmente quella filippina, che registra una percentuale del 94,8%).

Le collettività maggiormente soggette al tempo parziale sono quelle dedite al servizio alle famiglie (filippina, ucraina, ecuadoriana, peruviana, moldava).

I livelli di qualificazione degli occupati extracomunitari attestano la funzione promozionale da essi svolta a favore dei nazionali, con riferimento ai tre livelli (*high skilled*, *skilled* e *low skilled*), le ripartizioni delle due popolazioni sono infatti contrapposte: italiani 41,8%, 50,5% e 7,7%; stranieri non comunitari 7,2%, 56,2% e 37,6%.

ITALIA. L'occupazione delle principali collettività straniere: composizioni percentuali (media anno 2009)

Caratteristiche	Albania	Marocco	Filippine	Ucraina	Cina	Ecuador	Perù	Moldavia	Romania	Polonia	Totale
POSIZIONE NELLA PROFESSIONE											
Dipendenti	85,8	82,9	98,4	94,8	47,9	95,4	95,8	92,3	87,3	91,3	85,9
<i>Permanenti</i>	71,8	71,7	94,5	83,3	41,7	86,3	86,4	77,6	72,2	74,9	73,7
<i>A termine</i>	14,0	11,2	3,9	11,5	6,2	9,1	9,4	14,7	15,1	16,4	12,2
Indipendenti	14,2	17,1	1,6	5,2	52,1	4,6	4,2	7,7	12,7	8,7	14,1
TIPOLOGIA ORARIO											
A tempo pieno	85,6	85,6	60,7	71,8	83,8	60,7	67,4	70,0	78,4	75,7	79,4
A tempo parziale	14,4	14,4	39,3	28,2	16,2	39,3	32,6	30,0	21,6	24,3	20,6
SETTORE DI ATTIVITA'											
Agricoltura	6,4	5,3	..	4,1	1,9	1,6	..	1,8	4,6	3,7	4,0
Industria	60,5	52,8	7,2	13,1	34,6	14,6	13,3	30,0	45,4	29,1	40,4
<i>In senso stretto</i>	24,6	33,2	6,8	7,4	34,6	8,1	10,4	15,0	18,8	8,7	21,1
<i>Costruzioni</i>	35,9	19,6	0,4	5,7	..	6,5	2,9	15,0	26,6	20,4	18,1
Servizi	33,1	41,9	92,8	82,8	63,5	83,8	86,7	68,2	50,0	67,2	55,6
<i>Commercio</i>	7,2	15,7	4,0	3,6	35,9	5,4	3,8	4,4	5,5	3,3	8,9
<i>Alberghi e ristoranti</i>	8,3	6,9	4,4	7,1	21,0	12,1	4,9	5,6	7,5	9,5	8,4
<i>Servizi alle famiglie</i>	8,5	4,0	64,6	59,0	1,7	39,1	41,6	44,0	23,0	32,6	21,5
PROFESSIONI											
High Skilled (dirigenti, imprend., tecnici)	3,9	3,1	0,9	3,7	11,6	2,4	4,5	1,0	3,9	8,6	7,2
Skilled	74,2	67,2	21,0	28,9	73,3	51,2	40,2	46,2	59,6	47,1	56,8
<i>Di cui Impiegati, addetti alle attività commer.</i>	15,7	13,0	8,8	15,4	44,4	26,4	21,7	14,6	13,9	20,8	17,1
<i>Di cui Operai, artigiani</i>	58,5	54,2	12,2	13,5	28,9	24,8	18,5	31,6	45,7	26,3	39,7
Low Skilled (manovale, bracciante, collaboratore domestico, ecc.)	21,9	29,7	78,1	67,4	15,1	46,4	55,3	52,8	36,5	44,3	36,0

NB. High Skilled (H.S.)=ISCO88 (1-2-3); Skilled (S.)=ISCO88 (4-5-6-7-8); Low Skilled (L.S.)=ISCO88 (9); Ricercatori=ISCO 88 (2)

Fonte: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro

Terzo Rapporto EMN Italia

2006	ITALIA. Le qualifiche dei lavoratori occupati. Valori in migliaia (media anno 2006-2009)																							
	Nazionali				(Altri) UE-15				UE-10				Paesi Terzi											
	M	F	M+F		M	F	M+F		M	F	M+F		M	F	M+F									
H.S.	5.058	3.922	8.980	20	26	46	1	4	5	2	8	10	49	29	78									
S.	6.839	3.822	10.661	8	11	19	9	13	23	97	45	142	471	150	620									
L.S.	961	788	1.749	1	1	2	2	15	17	18	36	54	157	175	332									
Tot.	12.858	8.532	21.390	29	38	67	12	33	45	118	88	206	677	353	1.030									
2007	Nazionali												(Altri) UE-15				UE-10				Paesi Terzi			
H.S.	5.142	4.035	9.177	20	20	40	1	8	9	7	14	21	57	41	98									
S.	6.795	3.823	10.618	4	9	14	8	14	22	111	50	161	532	170	702									
L.S.	950	722	1.673	1	2	3	1	12	14	15	41	56	166	197	363									
Tot.	12.887	8.580	21.468	26	31	57	11	34	44	133	105	238	754	409	1.163									
2008	Nazionali												(Altri) UE-15				UE-10				Paesi Terzi			
H.S.	5.087	4.019	9.106	19	27	45	2	7	9	8	13	21	56	42	97									
S.	6.770	3.900	10.670	7	10	18	14	15	29	164	68	232	549	176	726									
L.S.	918	715	1.633	1	2	2	2	16	18	27	79	106	201	246	447									
Tot.	12.775	8.634	21.409	27	39	66	18	38	56	199	160	359	806	464	1.270									
2009	Nazionali												(Altri) UE-15				UE-10				Paesi Terzi			
H.S.	4.860	3.875	8.736	22	24	45	2	5	7	8	14	22	53	41	94									
S.	6.702	3.831	10.533	6	12	18	15	16	31	198	75	273	545	172	716									
L.S.	872	737	1.608	2	1	3	5	21	26	44	132	176	212	276	488									
Tot.	12.434	8.443	20.877	30	36	66	21	42	63	250	221	471	810	488	1.298									

NB. High Skilled (H.S.)=ISC088 (1-2-3); Skilled (S.)=ISC088 (4-5-6-7-8); Low Skilled (L.S.)=ISC088 (9)

FOUNTE: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro

Soddisfare la domanda di lavoro attraverso l'immigrazione. Il caso italiano

3.2.2. Analisi delle tendenze e sviluppi rilevanti

a) Il settore industriale e quello dei servizi

Per rilevare gli aspetti più significativi dell'andamento dell'occupazione immigrata in Italia facciamo riferimento al già citato "Progetto Excelsior", che consiste in un sistema informativo per l'occupazione e la formazione che Unioncamere porta avanti su incarico del Ministero del Lavoro, consultando circa 100 mila aziende²⁸.

A differenza di quanto avvenuto nel 2008, per il 2009 è stato ipotizzato un ridimensionamento delle previsioni occupazionali di immigrati provenienti dall'estero da parte degli imprenditori del settore industriale e dei servizi.

Le assunzioni non stagionali sono state stimate pari a 89.100 nell'ipotesi massima, molto ridotte rispetto al massimo del 2003 quando furono 224 mila, incidendo per un terzo sul totale delle assunzioni dell'anno, mentre per il 2009 l'incidenza risultava dimezzata (e più che dimezzato il numero assoluto). Secondo Unioncamere si rileva, abbastanza nettamente, un ridimensionamento dell'incidenza della manodopera immigrata. Questa non deve essere più ricollegata alla mancanza di disponibilità di lavoratori italiani per far fronte a picchi di produzione (la difficoltà di reperimento, riscontrata nel 41% dei casi nel 2003, è scesa al 21%) o agli inserimenti di basso livello bensì come un fabbisogno occupazionale specifico.

Secondo Unioncamere sul ridimensionamento in atto, oltre a difficoltà di natura burocratica, hanno influito altri fattori. Si può ritenere che l'entità delle forze lavoro straniere presenti in Italia abbia raggiunto, tra occupati e persone in attesa di occupazione, una massa critica in grado di creare un vero e proprio "mercato interno" di questi lavoratori. A questa motivazione se ne aggiunge un'altra secondo la quale le assunzioni di nuovi lavoratori immigrati susseguirsi nel tempo avrebbero raggiunto una soglia critica nella capacità di assorbimento del mercato, specialmente per un certo numero di professioni. Questa tesi tiene in considerazione il fatto che, anche in un contesto di regolarità, non è più così economicamente conveniente l'assunzione di lavoratori direttamente provenienti dall'estero.

Questo cambiamento quantitativo si associa ad alcuni significativi cambiamenti qualitativi nelle nuove assunzioni di immigrati. Dal 2006 è in atto un leggero ma progressivo aumento della quota di assunzioni per le quali è ritenuta necessaria una ulteriore formazione (la loro incidenza passa dal 71,4% al 73,6%), della quale le aziende sono disponibili ad assumere i costi anche per quanto riguarda la formazione linguistica. Invece, è stato più marcato l'aumento della quota di lavoratori per i quali è richiesta un'esperienza pregressa specifica, la cui incidenza è passata dal 46% del 2006 ad oltre il 53%. Sotto questo aspetto il divario tra la manodopera italiana e quella straniera tende a ridursi anche perché lo *stock* dei lavoratori presenti ha raggiunto una consistenza tale da fare mercato.

La distribuzione delle assunzioni non stagionali di personale straniero per grandi

Terzo Rapporto EMN Italia

gruppi professionali, nelle dichiarazioni di assunzioni delle imprese per il 2009, vede prevalere le professioni di livello medio-basso che incidono rispettivamente per il 64,4% e il 26,5% sul totale. Nel corso dell'ultimo quinquennio la tendenza è, comunque, verso una diminuzione di tale quota, soprattutto per quanto concerne operai specializzati e conduttori di impianti e macchinari a favore della quota riferita alle professioni del commercio e dei servizi. Tra il 2006 e il 2009 il fabbisogno di altamente qualificati è cresciuto infatti dal 5,8% al 9,1%.

Le prime posizioni per previsione di assunti stranieri non stagionali spettano, nell'ipotesi di massima, ai seguenti comparti: costruzioni 12.500; alberghi, ristoranti e servizi turistici 11.240; servizi operativi alle imprese e alle persone 13.350; sanità e servizi sanitari privati 12.490. Quest'ultimo comparto è quello nel quale l'incidenza dei lavoratori stranieri registra il livello più alto (37,6% nella previsione di massima e 16,6% in quella di minima) e ciò a seguito della ben nota carenza di infermieri e altre figure professionalizzate. Sempre il comparto sanitario si distingue per il fatto che il 30% delle aziende intervistate (rispetto alla media del 24,9%) segnala difficoltà di reperimento del personale, cosa che avviene peraltro anche in altri comparti dei servizi (servizi alle imprese) e dell'industria (industrie meccaniche e dei mezzi di trasporto, industrie elettriche, elettroniche, ottiche e medicali).

In contemporanea con l'innalzamento qualitativo della domanda di lavoro si riscontra l'innalzamento dei livelli di istruzione richiesti, per cui nel complesso la formazione superiore supera l'incidenza di un terzo del totale (5,2% quella universitaria e 32% quella secondaria superiore, rispetto al 13,3% e al 44,5% della manodopera italiana) e, di converso diminuiscono i casi di assunzione per i quali basta la scuola dell'obbligo, pur continuando a incidere per più della metà sul totale dei casi. Anche questo è un indicatore dell'innalzamento dei bisogni formativi espressi dalle imprese.

Unioncamere così riassume l'andamento fin qui analizzato: "Minore incidenza degli immigrati sul totale della domanda di lavoratori dipendenti ma, al tempo stesso, una maggiore qualificazione richiesta, sia per esperienza lavorativa, sia per professione, sia per livello di scolarità: si tratta di tendenze che, al di là della flessione quantitativa determinata dalla recessione in atto e che coinvolge peraltro l'intera domanda di lavoro, proseguono anche nel 2009"²⁹.

Per il 2010 sono disponibili solo i primi risultati dell'indagine Excelsior, ma è possibile anticipare una ripresa della domanda di manodopera straniera (181 mila), soprattutto nei servizi alla persona, nelle aziende di grandi dimensioni e nelle professioni qualificate del commercio e dei servizi.

In conclusione, lo scenario italiano, caratterizzato da un andamento non soddisfacente tanto dell'economia che della demografia, non può fare a meno di una quota aggiuntiva di forza lavoro proveniente dall'estero, anche se questa risulta ridotta nel 2009 a causa della crisi economica.

Soddisfare la domanda di lavoro attraverso l'immigrazione. Il caso italiano

ITALIA. Fabbisogno annuale aggiuntivo di manodopera straniera per qualifiche (2006-2009)

	2006	2007	2008			2009		
	<i>stabile</i>	<i>stabile</i>	<i>stabile</i>	<i>stagionale</i>	<i>totale</i>	<i>stabile</i>	<i>stagionale</i>	<i>totale</i>
High Skilled	9.380	14.400	11.510	880	12.390	8.120	1.750	9.870
Skilled	109.400	149.770	113.340	42.110	155.450	57.420	53.050	110.470
Low Skilled	44.160	63.410	42.940	19.010	61.950	23.600	14.680	38.280
Ricercatori	1.540	3.080	2.880	200	3.080	1.130	690	1.820
TOTALE	162.940	227.580	167.790	62.000	229.790	89.140	69.480	158.620

NB. High Skilled (H.S.)=ISCO88 (1-2-3); Skilled (S.)=ISCO88 (4-5-6-7-8); Low Skilled (L.S.)=ISCO88 (9); Ricercatori=ISCO 88 (2)

NB Valori arrotondati alla decina

FONTE: Unioncamere - Ministero del Lavoro, Sistema Informativo Excelsior

ITALIA. Fabbisogno annuale aggiuntivo di manodopera straniera per specifiche professioni (2006-2009)

	2006	2007	2008	2009
Addetti ai servizi domestici e della ristorazione (512)				
Addetti ai servizi domestici e simili (5121)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Cuochi (5122)	3.200	4.920	3.350	1.870
Camerieri e baristi (5123)	16.000	24.270	11.810	6.470
Addetti all'assistenza personale e lavoratori assimilati (513)				
Addetti alla sorveglianza dei bambini (5131)	80	280	150	90
Addetti all'assistenza personale in istituzioni (5132)	2.320	3.290	2.940	3.470
Addetti all'assistenza personale a domicilio (5133)	770	760	440	180
Addetti all'assistenza personale e simili non altrimenti classificati (5139)	-	-	-	-
Professionisti del settore sanitario (222)				
Medici (2221)	10	0	0	0
Infermieri professionali e ostetrici (223)				
Infermieri professionali e ostetrici (2230)	2.740	2.680	2.090	1.720
Altri				
Lav. Qualificati in agricoltura e pesca (61)	370	940	1.000	3.400
Architetti, ingegneri e professioni assimilate (214)	110	430	260	160
Insegnanti (23)	420	860	560	410
Manovali settore minerario, costruzioni, industriale, trasporti (93)	13.200	24.760	14.440	6.040

NB Valori arrotondati alla decina

FONTE: Unioncamere - Ministero del Lavoro, Sistema Informativo Excelsior

Terzo Rapporto EMN Italia

b) Il settore agricolo³⁰

L'indagine Excelsior di Unioncamere ha condotto un approfondimento specifico sul settore dell'agricoltura, interessandosi alle imprese con almeno un dipendente stabile o stagionale per almeno due trimestri dell'anno. L'indagine è stata effettuata attraverso interviste telefoniche tra il mese di marzo e il mese di maggio 2009 su oltre 6.200 aziende di tutto il territorio nazionale per rilevare la situazione occupazione delle imprese nella media del 2008 e monitorare i movimenti previsti in entrata e in uscita nel corso del 2009, inclusi quelli già avvenuti al momento dell'intervista.

Solo il 5% (2,5 punti percentuali in meno rispetto all'anno precedente) delle aziende con personale dipendente ha dichiarato di prevedere assunzioni di personale fisso, mentre l'86% percentuale prevede di assumere personale saltuario o stagionale, anche perché solitamente questo personale soddisfa completamente i bisogni delle aziende. La disponibilità all'assunzione è più elevata rispetto alla media nel Nord Ovest e molto più bassa nel Meridione, come anche è più alta tra le aziende esportatrici e quelle innovative. Nonostante l'agricoltura sia stata meno toccata dalla crisi gli imprenditori agricoli si sono mostrati prudenti riducendo il numero delle assunzioni previste, eccetto quelle degli stagionali. Diminuiscono in particolare le assunzioni dei lavoratori stabili, salvo nelle imprese con attività secondarie o innovative. In media nell'ultimo quinquennio 2005-2009 si tratta di 13.700 entrate e 11.600 uscite annue, con un saldo attorno alle 2.000 unità. Il 2009 ha risentito del clima congiunturale (9.250 contro le 14.460 del 2008).

L'aumento dei dipendenti si riscontra specialmente nelle aziende che svolgono attività secondarie come agriturismo, trasformazione e confezionamento dei prodotti, vendita diretta, servizi di noleggio di macchinari, manutenzione del verde ecc. Anche il loro saldo occupazionale è superiore a quello delle aziende senza attività secondarie. È molto diffusa la necessità di ulteriore formazione del personale stabile da inserire in azienda da realizzare però con l'affiancamento più che con corsi esterni.

Circa il 97% della domanda di lavoro riguarda il lavoro stagionale: tra gli immigrati le previsioni di assunzione sono di 69.500 unità (62.000 nel 2008).

Circa il 15% delle aziende pratica produzioni biologiche, settore in cui l'Italia è leader in Europa con oltre 1,1 milioni di ettari coltivati (dato del 2006) e oltre 45 mila aziende di produzione, vale a dire un quarto di tutte le aziende dell'UE.

Tra i lavoratori stabili le figure maggiormente richieste sono: il giardiniere (quasi 2 mila previsioni), l'operaio agricolo generico (mille previsioni di assunzione), l'addetto alla coltivazione dei vigneti (630 richieste), il trattorista (430), l'addetto alle coltivazioni agricole (330), il vivaista e il boscaiolo (300 previsioni in entrambi i casi). Si mostra anche qualche preferenza per quelle figure che hanno competenze trasversali e riescono ad occuparsi di attività abbastanza diverse tra loro.

Tra le figure con funzioni non strettamente agricole emergono l'addetto alla vendita diretta e il cantiniere, mentre tra le professioni più qualificate prevalgono l'agronomo e il tecnico di produzione e controllo della qualità (un centinaio per ciascuna professione).

Soddisfare la domanda di lavoro attraverso l'immigrazione. Il caso italiano

Il requisito dell'esperienza viene considerato importante in circa la metà dei casi, con valori più elevati per alcune tipologie produttive che richiedono più qualità (tecnici agrari, addetti alla coltivazione dei vigneti, trattoristi e conduttori di macchinari agricoli, ecc.). Tra le figure stagionali prevalgono gli operatori agricoli generici (142 mila richieste tra italiani e stranieri, per i due terzi riferite al Mezzogiorno), pari al 34% della richiesta complessiva (ma erano il 60% nel 2007). A grande distanza seguono gli addetti alle coltivazioni orticole, alla coltivazione dei vigneti, i vendemmiatori, i potatori e così via. Tra gli stagionali risulta molto ridotta l'incidenza delle figure non strettamente agricole e ciò indica il loro utilizzo per i momenti di punta di lavoro nei campi (semina e raccolta). Ad essi si chiede, inoltre, competenza nella raccolta manuale del prodotto, la capacità di controllo nella fase di manutenzione, inserimento nelle fasi di confezionamento e trasformazione.

L'impiego di immigrati tra i lavoratori stagionali, a differenza di quanto avviene per i lavoratori stabili, si configura maggiormente come un adattamento alla mancanza di lavoratori locali, evidenziato dall'ampia 'forbice' esistente tra l'ipotesi minima (21%) e quella massima (39%).

ITALIA. Fabbisogno annuale aggiuntivo di manodopera straniera nel settore agricolo (2005-2009)

Totale assunzioni stabili		Di cui assunzioni stabili di personale immigrato				Totale assunzioni stagionali		Di cui assunzioni stagionali di personale immigrato			
Anno	v.a.	Minimo (v.a.)	% su tot. Assunzioni	Massimo (v.a.)	% su tot. Assunzioni	Anno	v.a.	Minimo (v.a.)	% su tot. assunzioni	Massimo (v.a.)	% su tot. assunzioni
2005	11.820	2.860	24,2	3.170	26,8	2005	456.450	58.130	12,7	120.890	26,5
2006	15.190	3.920	25,8	4.800	31,6	2006	420.010	65.190	15,5	126.360	30,1
2007	17.720	5.760	32,5	8.250	46,6	2007	444.710	111.020	25	184.850	41,6
2008	14.470	3.400	23,5	4.090	28,3	2008	433.900	74.980	17,3	152.130	35,1
2009	9.250	2.640	28,5	3.400	36,7	2009	414.750	86.490	20,9	161.470	38,9

NB Valori arrotondati alla decina

FONTE: Unioncamere - Ministero del Lavoro, Sistema Informativo Excelsior

4. Cooperazione con i Paesi terzi

L'Unione Europea ritiene giustamente che l'immigrazione legale debba soddisfare sia il desiderio dei migranti sia quello dei Paesi di accoglienza, oltre che quello dei Paesi di provenienza. In questa prospettiva, il Consiglio europeo ha sollecitato in più occasioni gli Stati membri a dotarsi di politiche in grado di favorire tutti gli aspetti considerati, e ha invitato gli stessi affinché pongano in essere delle misure necessarie a implementare delle opportune *partnership* con i Paesi d'origine dei migranti. Tali orientamenti sono stati ribaditi anche negli anni più recenti, in particolare con il *Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo* e con il cosiddetto *Programma di Stoccolma*.

Anche l'Italia, in sintonia con gli altri Stati membri, ha provveduto ad avviare convenzioni e accordi bilaterali con i Paesi terzi, anche al fine di facilitare la migrazione economica, soddisfare le esigenze del proprio mercato del lavoro, di comune accordo con le necessità e gli orientamenti degli altri Stati firmatari da cui provengono i lavoratori migranti.

4.1. Aspetti generali sulle convenzioni e gli accordi bilaterali intrapresi dall'Italia

Prima di entrare nel merito delle disposizioni concordate dall'Italia con i Paesi terzi in materia di migrazione economica, vale la pena sottolineare come in generale le convenzioni e gli accordi bilaterali contemplino la *condizione di reciprocità*, in virtù della quale al cittadino straniero viene assicurato lo stesso trattamento riservato ai cittadini italiani solo se un trattamento identico è garantito ai cittadini italiani nello Stato estero da cui proviene lo straniero. Tuttavia, ai sensi dell'art. 1 del Regolamento di attuazione (di cui al D.P.R. n. 394, del 31 agosto 1999, tenuto conto delle modifiche apportate dal D.P.R. n. 334, del 18 ottobre 2004), l'accertamento della *condizione di reciprocità* non è richiesto per i cittadini stranieri – nonché per i loro familiari – titolari della carta di soggiorno o di un permesso di soggiorno rilasciato per motivi di lavoro (anche autonomo) o per motivi familiari, umanitari o di studio.

Per quanto riguarda i rapporti con i Paesi terzi, l'Italia ha intrapreso anzitutto la strada diplomatica degli *accordi di riammissione*, in base ai quali gli Stati firmatari si sono impegnati a riammettere i propri cittadini entrati in Italia privi delle condizioni legali, una volta accertata la loro nazionalità (anche se in numerosi accordi è sufficiente che la cittadinanza sia presunta). Tale meccanismo viene adottato dall'Unione Europea,

Soddisfare la domanda di lavoro attraverso l'immigrazione. Il caso italiano

quale principale strumento di contrasto del fenomeno dell'immigrazione illegale. In merito alla stipula degli *accordi di riammissione*, l'Italia sta seguendo la procedura semplificata, avendo recepito tale impostazione nella stessa legge n. 40 del 6 marzo 1998 ("Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero"). In questi anni il governo italiano ha stipulato circa una trentina di accordi bilaterali in tema di riammissione, di cui poco meno della metà con Paesi terzi. In virtù di tali accordi, gli Stati firmatari hanno potuto godere di quote preferenziali nell'ambito dei decreti flussi annuali, fra cui diversi Paesi africani particolarmente coinvolti nelle migrazioni verso l'Italia (Marocco, Egitto, Nigeria e Tunisia).

L'Italia ha, inoltre, anche sottoscritto degli *accordi di polizia* con una quarantina circa di Paesi, al fine di sviluppare un'azione comune di contrasto nei confronti dello sfruttamento dell'immigrazione clandestina e del traffico di esseri umani.

4.1.1. La cooperazione e gli accordi tra l'Italia e i Paesi terzi in materia di lavoro³¹

Le politiche migratorie, in un autentico spirito di partenariato con i Paesi terzi, costituiscono una delle principali sfide per l'Unione Europea. D'altra parte, anche le statistiche più recenti confermano come in futuro le differenze demografiche fra le diverse aree del pianeta faranno crescere le pressioni mondiali in favore della mobilità della manodopera, coinvolgendo sempre più anche il Vecchio Continente. Tale scenario induce tanto i Paesi industrializzati europei, fra cui l'Italia, quanto quelli in via di sviluppo, a prendere coscienza del fatto che è possibile ottenere dei benefici condivisi soltanto attraverso un miglioramento delle politiche concernenti la mobilità umana, mettendo a punto dei meccanismi che possano favorire una maggiore corrispondenza fra la domanda e l'offerta di lavoro a livello mondiale, oltre che degli strumenti per promuovere l'ingresso regolare dei migranti.

In questa prospettiva, anche l'Italia si è attivata nell'ultimo decennio per sviluppare uno specifico percorso diplomatico nel campo della cooperazione con i Paesi terzi in materia di lavoro. Relativamente a quest'ambito, infatti, esistono appositi accordi di regolamentazione e gestione dei flussi migratori. Tali accordi prevedono una stretta collaborazione al fine di favorire lo scambio di informazioni sulle reali necessità del mercato del lavoro italiano e delle relative figure professionali disponibili nel Paese di origine, nonché la creazione di particolari liste di lavoratori disponibili ad emigrare in Italia. Come si apprenderà dall'analisi degli specifici accordi stipulati fino ad oggi dall'Italia, la cooperazione con i Paesi terzi è anche finalizzata alla creazione di appositi programmi di formazione professionale e di apprendimento della lingua italiana, oltre che allo scambio vicendevole di buone prassi.

La configurazione giuridica delle intese bilaterali intraprese dall'Italia con i Paesi terzi è quella degli "accordi quadro", accompagnati da appositi protocolli esecutivi con cui si disciplinano nel dettaglio le modalità di attuazione. Oltre agli accordi afferenti l'inserimento nel mercato del lavoro subordinato, vengono stipulati anche specifici

Terzo Rapporto EMN Italia

accordi riguardanti il lavoro autonomo e quelli relativi alle tutele sociali.

Al fine di rafforzare la collaborazione nella gestione delle migrazioni con alcuni fra i più importanti Paesi d'origine dei flussi verso l'Italia, la Direzione generale dell'immigrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha concluso tre accordi bilaterali riguardanti la regolamentazione e la gestione dei flussi migratori in materia di lavoro. Si tratta degli accordi stipulati con la Repubblica di Moldova, il Marocco e l'Egitto, mentre è in fase di negoziazione un accordo analogo con la Tunisia. Attraverso il raccordo tra le istituzioni dei Paesi sottoscrittori, questi accordi hanno favorito la predisposizione di un sistema di gestione regolata dei flussi migratori, potenziando i meccanismi selettivi della manodopera straniera qualificata in conformità con le esigenze del mercato del lavoro italiano. Peraltro, tale *modus operandi* ha permesso la condivisione dell'uso di alcuni strumenti operativi (fra cui le schede professionali e le liste dei lavoratori) e l'adozione di precisi standard formativi.

4.2. L'accordo con la Repubblica di Moldova

Il testo dell'accordo bilaterale tra il governo italiano e quello della Repubblica di Moldova è stato sottoscritto a Roma il 27 novembre del 2003, in conformità con la normativa vigente in Italia riguardante l'ingresso per motivi di lavoro dei cittadini che non appartengono all'Unione Europea. Congiuntamente è stato firmato anche il relativo protocollo esecutivo.

L'accordo in questione, alla luce dei principi che avevano ispirato un precedente accordo tra i due Stati in tema di "riammissione delle persone in situazione irregolare" (siglato a Roma il 3 luglio del 2002), prevede la collaborazione tra le parti contraenti nel campo della regolamentazione del flusso dei lavoratori, con lo scopo di promuovere l'incrocio tra la domanda e l'offerta di lavoro (cfr. art. 1). Per parte sua, al fine di promuovere tale incontro, l'Italia, attraverso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, si è impegnata ad incoraggiare gli opportuni contatti tra le agenzie datoriali italiane e le agenzie di collocamento moldave (cfr. art. 4).

L'articolo 5, peraltro, prevede una valutazione preferenziale da parte dell'Italia riguardo all'ingresso di lavoratori moldavi, compatibilmente con le norme vigenti e con il "Documento programmatico triennale" riguardante le politiche dell'immigrazione, oltre che sulla base dell'effettiva domanda di lavoro.

Sia i lavoratori moldavi sia quelli italiani che svolgono attività rispettivamente nel territorio della Repubblica italiana e in quella di Moldova, sulla base dell'accordo in discorso possono godere «degli stessi diritti e tutele di cui godono i lavoratori del Paese ospitante» (art. 9). Inoltre, i due Paesi si sono impegnati ad incoraggiare la formazione (professionale e linguistica) dei lavoratori candidati all'emigrazione, «al fine di fornire personale qualificato e rispondente ai profili professionali richiesti dal mercato

Soddisfare la domanda di lavoro attraverso l'immigrazione. Il caso italiano

del lavoro del Paese ospitante» (art. 3). La certificazione della qualificazione acquisita attraverso i percorsi formativi costituisce titolo preferenziale ai fini dell'ingresso in Italia per motivi di lavoro.

4.2.1. Il protocollo esecutivo riguardante l'accordo con la Moldova

Come si è già rilevato, il protocollo esecutivo dell'accordo tra Italia e Moldova è stato sottoscritto congiuntamente all'accordo stesso. Il testo si compone di due capitoli: il primo disciplina la "gestione del flusso della manodopera", mentre il secondo contiene le "clausole finali".

Le modalità di attuazione dell'accordo, contenute nel protocollo in discorso, prevedono che i cittadini moldavi che intendano svolgere un lavoro in Italia, possano essere inclusi «in un'apposita lista elaborata dal Dipartimento Migrazione della Repubblica Moldova e dalle Agenzie di collocamento moldave autorizzate» (art. 1). Tale lista, la quale dovrà contenere i dati relativi al lavoratore, al suo titolo di studio, alla qualifica professionale e al grado di conoscenza della lingua italiana, viene trasmessa al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali italiano, il quale – fatte le opportune valutazioni – può richiedere che venga inserita nel sito internet del Dipartimento Migrazione della Repubblica di Moldova, oltre che provvedere esso stesso a darne ampia diffusione in Italia.

All'articolo 4 del protocollo esecutivo, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali italiano s'impegna ad informare il Dipartimento Migrazione della Repubblica di Moldova in ordine al fabbisogno di manodopera straniera in Italia. Dal canto suo, la Repubblica di Moldova all'articolo seguente s'impegna a «facilitare i datori di lavoro italiani, le associazioni imprenditoriali e gli altri enti e istituti previsti dalla normativa italiana, che vogliono recarsi in Moldova per incontrare, selezionare ed eventualmente formare professionalmente i lavoratori moldavi che desiderano esercitare un'attività lavorativa» in Italia.

4.3. L'accordo con il Regno del Marocco

L'accordo bilaterale tra il governo del Regno del Marocco e il governo italiano è stato sottoscritto a Rabat il 21 novembre del 2005, conformemente alla normativa vigente in Italia in ordine all'ingresso per motivi di lavoro dei cittadini non comunitari.

Considerando i principi sanciti dal diritto internazionale riguardante i diritti dei lavoratori, ed in particolare di quelli migranti, nonché i contenuti della "Dichiarazione di Tunisi" del 17 ottobre 2002 e le conclusioni della "II Conferenza sulla migrazione nel Mediterraneo occidentale" (svoltasi nell'ambito del cosiddetto "Dialogo 5+5" di Rabat, del 22 e 23 ottobre 2003), l'accordo in questione è stato stipulato con l'obiettivo di rafforzare i rapporti di cooperazione già esistenti, promuovendo una «gestione coordi-

Terzo Rapporto EMN Italia

nata ed efficace dei flussi migratori, nel contesto degli interessi comuni ai Paesi delle due sponde del Mediterraneo» (cfr. il preambolo).

In conformità col principio di reciprocità, l'articolo 10 dell'accordo prevede che sia i lavoratori marocchini sia quelli italiani che svolgono attività rispettivamente nel territorio della Repubblica italiana e in quella del Regno del Marocco, possano godere «degli stessi diritti e delle stesse tutele di cui godono i lavoratori del Paese di accoglienza, per quanto riguarda tanto le condizioni di lavoro, la protezione sociale, i benefici sociali quanto i diritti fondamentali dei lavoratori conformemente alla normativa in vigore nel Paese di accoglienza».

Come previsto in analoghi accordi bilaterali, le parti contraenti s'impegnano ad incoraggiare la formazione (professionale e linguistica) dei lavoratori candidati alla migrazione, «al fine di fornire personale qualificato e rispondente ai profili professionali richiesti dal mercato del lavoro del Paese di accoglienza» (artt. 5 e 6). Peraltro, i corsi di formazione professionale e quelli di apprendimento della lingua italiana devono essere preventivamente approvati dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali italiano e, successivamente, ricevere il *placet* delle autorità marocchine competenti (cfr. art. 6), vale a dire del Ministero dell'impiego e della formazione professionale. I migranti che partecipano ai percorsi formativi e linguistici godono di una valutazione preferenziale da parte delle autorità italiane in merito all'ingresso in Italia per motivi di lavoro, compatibilmente con le condizioni del mercato del lavoro e in conformità col "Documento programmatico triennale" relativo alle politiche di immigrazione, oltre che con la normativa vigente in materia (cfr. art. 7).

4.3.1. Il protocollo esecutivo relativo all'accordo con il Marocco

All'accordo bilaterale tra Italia e Marocco in materia di lavoro ha fatto seguito un protocollo esecutivo sottoscritto a Roma circa due anni dopo, il 9 luglio del 2007.

Le modalità di esecuzione dell'accordo prevedono che i cittadini marocchini che intendano svolgere un lavoro subordinato (anche stagionale) in Italia, possano essere inclusi in un'apposita lista predisposta dal Ministero marocchino dell'impiego e della formazione professionale, per mezzo dell'Agenzia nazionale di promozione dell'impiego e delle competenze (ANAPEC), di cui all'articolo 4 del protocollo in discorso. La lista, secondo quanto prevede il medesimo articolo, dovrà contenere i dati relativi al lavoratore, al suo titolo di studio, alla qualifica professionale e al grado di conoscenza della lingua italiana. La stessa deve essere trasmessa, per via telematica, al Ministero della Solidarietà Sociale italiano (la cui denominazione ha sostituito, nel 2006, quella di "Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali") «ai fini della sua diffusione ai datori di lavoro italiani attraverso il proprio sito web e il suo inserimento nel sistema nazionale italiano di scambio tra domanda e offerta di lavoro».

Da parte sua, l'Italia, oltre a mettere a disposizione le informazioni necessarie alla conoscenza della legislazione italiana in materia di condizioni di lavoro, alloggio e pro-

Soddisfare la domanda di lavoro attraverso l'immigrazione. Il caso italiano

tezione sociale, s'impegna a fornire al Marocco le informazioni dettagliate riguardanti le offerte di lavoro provenienti dalle agenzie datoriali italiane, «attraverso l'accesso al sistema nazionale italiano di scambio tra offerta e domanda di lavoro» (art. 3), e a mettere in contatto i datori di lavoro italiani interessati con i candidati indicati nella lista per il tramite dell'ANAPEC.

4.4. L'accordo con la Repubblica Araba d'Egitto

Il testo dell'accordo bilaterale tra il governo italiano e quello egiziano è stato sottoscritto a Il Cairo il 28 novembre del 2005, in conformità con la normativa italiana riguardante l'ingresso per motivi di lavoro dei cittadini non comunitari. Il protocollo esecutivo è stato firmato congiuntamente all'accordo.

I due Paesi contraenti sono addivenuti all'accordo in questione, rafforzando «la cooperazione bilaterale esistente allo scopo di promuovere un'efficiente gestione dei flussi migratori e prevenire la migrazione illegale, nel contesto degli interessi comuni dei Paesi delle due sponde del bacino del Mediterraneo» (cfr. il preambolo).

L'accordo prevede la collaborazione tra le parti contraenti al fine di «facilitare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro dei lavoratori migranti, [incoraggiando] la formazione dei lavoratori che vogliono emigrare in una delle Parti contraenti allo scopo di fornire personale qualificato che soddisfi i requisiti e i bisogni del mercato del lavoro e in conformità con la normativa rilevante in materia» (art. 3). A differenza degli accordi bilaterali analizzati in precedenza, nel caso del presente le parti contraenti hanno incluso anche l'impegno ad assicurare che i propri cittadini «facenti ingresso nel territorio dell'altra Parte Contraente per motivi di lavoro non costituiscano una minaccia alla sicurezza e all'ordine pubblico dello Stato di accoglienza» (art. 4, c. 2).

All'articolo 10, le parti contraenti s'impegnano ad incoraggiare, per il tramite delle rispettive autorità abilitate, gli opportuni contatti tra il settore privato e le istituzioni competenti, al fine di promuovere le attività di selezione e di formazione in favore dei lavoratori migranti.

4.4.1. Il protocollo esecutivo riguardante l'accordo con l'Egitto

Si è già posto in rilievo come il protocollo esecutivo dell'accordo tra Italia ed Egitto sia stato sottoscritto congiuntamente all'accordo stesso. Il testo del protocollo esecutivo, che si compone di sei articoli, disciplina le procedure di ammissione in Italia per motivi di lavoro di migranti egiziani stagionali e non.

Secondo tale protocollo, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali italiano s'impegna a comunicare al Ministero della manodopera e dell'emigrazione dell'Egitto i criteri necessari per redigere un'apposita lista di lavoratori egiziani disposti a lavorare in Italia, sulla base della normativa italiana vigente in materia (cfr. art. 1). Da parte sua,

Terzo Rapporto EMN Italia

il Ministero egiziano s' impegna a comunicare tale lista al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali italiano, in modo tale che possa essere pubblicato sul sito web del medesimo Ministero italiano, congiuntamente alle offerte di impiego fornite dai datori di lavoro in Italia, le quali dovranno contenere le seguenti informazioni: il tipo di lavoro; il numero dei lavoratori ricercati; le mansioni richieste, nonché le qualifiche e l' esperienza reputata necessaria (cfr. art. 2).

Al fine di favorire l' incontro tra domanda e offerta di lavoro dei migranti egiziani disponibili a lavorare in Italia, all' articolo 3 le parti contraenti s' impegnano ad incoraggiare «i candidati lavoratori migranti egiziani a frequentare corsi di formazione professionale e di lingua italiana organizzati da enti e organizzazioni italiane sul territorio egiziano». Tali corsi, secondo quanto prevede l' articolo 23 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, devono essere preventivamente approvati dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali italiano, in accordo con le autorità competenti egiziane.

I criteri di riferimento nella trattazione della questione relativa alla quota speciale per i lavoratori subordinati egiziani, in virtù dell' accordo bilaterale di cui sopra, sono indicati nell' articolo 4 del protocollo esecutivo, e tengono conto delle condizioni del mercato del lavoro italiano, oltre che del profilo professionale dei lavoratori egiziani disponibili.

Soddisfare la domanda di lavoro attraverso l'immigrazione. Il caso italiano

ITALIA. Quadro comparativo degli accordi in materia di lavoro stipulati con Paesi terzi (2010)

	PAESI TERZI FIRMATARI DEGLI ACCORDI CON L'ITALIA		
	Repubblica di Moldova	Regno del Marocco	Repubblica Araba d'Egitto
<i>Luogo e data della firma dell'accordo</i>	Roma, 27 novembre 2003	Rabat, 21 novembre 2005	Il Cairo, 28 novembre 2005
<i>Luogo e data della firma del protocollo esecutivo</i>	Roma, 27 novembre 2003	Roma, 9 luglio 2007	Il Cairo, 28 novembre 2005
<i>Durata dell'accordo</i>	Due anni, con rinnovo automatico di anno in anno, salvo denuncia notificata da una parte contraente almeno sei mesi prima della sua scadenza	Durata indeterminata, salvo denuncia notificata da una parte contraente	Durata indeterminata, salvo sospensione comunicata per via scritta all'altra parte contraente
<i>Autorità competenti per l'applicazione dell'accordo</i>	Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (per il governo italiano); Dipartimento Migrazione (per il governo moldavo)	Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (per il governo italiano); Ministero dell'Occupazione e della Formazione Professionale (per il governo marocchino)	Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (per il governo italiano); Ministero della Manodopera e dell'Emigrazione (per il governo egiziano)
<i>Autorità competenti per l'applicazione del protocollo esecutivo</i>	Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (per il governo italiano); Dipartimento Migrazione (per il governo moldavo)	Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (per il governo italiano); Ministero dell'impiego e della Formazione professionale, per il tramite dell'ANAPEC, Agenzia nazionale di promozione dell'impiego e delle competenze (per il governo marocchino)	Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (per il governo italiano); Ministero della Manodopera e dell'Emigrazione (per il governo egiziano)
<i>Previsione di percorsi formativi e linguistici per i lavoratori candidati all'emigrazione, al fine di favorire il "job matching"</i>	Le parti contraenti incoraggiano «la formazione dei lavoratori candidati all'emigrazione al fine di fornire personale qualificato e rispondente ai profili professionali richiesti dal mercato del lavoro del Paese ospitante» (art.3)	Le parti contraenti favoriscono «la formazione dei lavoratori candidati alla migrazione al fine di fornire personale qualificato e rispondente ai profili professionali richiesti dal mercato del lavoro del Paese di accoglienza» (art.5)	Le parti contraenti incoraggiano «la formazione dei lavoratori candidati che vogliono emigrare in una delle Parti contraenti allo scopo di fornire personale qualificato che soddisfi i requisiti e i bisogni del mercato del lavoro [...]» (art.3)
<i>Coinvolgimento delle agenzie datoriali e di quelle di collocamento per favorire l'incontro tra domanda e offerta (si/no)</i>	Si	Si	Si
<i>Possibilità di trasferimento dei guadagni nel Paese di provenienza (si/no)</i>	Si	Si	Si
<i>Possibilità di godimento degli stessi diritti e tutele di cui godono i lavoratori nel Paese ospitante (si/no)</i>	Si	Si	Si
<i>Adozione di apposite liste per i cittadini che intendano svolgere un'attività lavorativa in Italia e sussistenza di un "titolo preferenziale" per tali lavoratori (si/no)</i>	Si, sussiste "titolo preferenziale" a seguito della certificazione del percorso formativo e della qualificazione acquisita	Si, sussiste "titolo preferenziale" a seguito della certificazione del percorso formativo e della qualificazione acquisita	Si, sussiste "titolo preferenziale" a seguito della certificazione del percorso formativo e della qualificazione acquisita
<i>Indicazione nelle liste dei dati relativi al titolo di studio, alla qualifica professionale e al grado di conoscenza della lingua italiana del lavoratore migrante, anche ai fini del riconoscimento del "titolo preferenziale" (si/no)</i>	Si	Si	Si

FONTE: EMN ITALY su fonti ufficiali del Governo italiano

5. Considerazioni conclusive

a) Aspetti critici e aspetti positivi

Nel mese di giugno 2010 il Governo ha approvato il "Piano per l'integrazione nella sicurezza: identità e incontro"³², che menziona tra gli estensori il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, il Ministero dell'Interno e il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca.

A conclusione di questo rapporto è opportuno soffermarsi sul documento citato, non solo perché è opera delle strutture pubbliche maggiormente coinvolte nella gestione del fenomeno migratorio, ma anche perché attraverso di esso è possibile evidenziare aspetti positivi, nodi critici e prospettive da seguire nel futuro.

Tra gli **aspetti critici** può essere menzionato l'alto tasso di crescita dell'immigrazione in Italia, che ha portato a una permanenza di circa 5 milioni di persone (tra non comunitari e comunitari, che sono circa un quarto del totale) e un'incidenza dell'8% sulla popolazione residente, superiore a quella mediamente riscontrata nell'Unione Europea, come anche nell'UE a 15. Va da sé che una crescita così impetuosa, al ritmo di 250-350 mila persone nell'ultimo quinquennio, pone problemi di gestione particolarmente complessi anche per quanto riguarda gli aspetti lavorativi, tanto più dopo l'inizio della crisi economica mondiale. Bisogna passare "da una immigrazione subita ad una programmata"³³, perché - riferisce il documento - il disordine produce deresponsabilizzazione dell'immigrato e chiusura nella comunità di accoglienza. Questo obiettivo, facilmente condivisibile ma di difficile conseguimento, porta a sviluppare una considerazione di sistema. In ambito sociale ed ecclesiale è stato spesso sottolineato che una maggiore apertura sarebbe il più efficace antidoto contro il traffico dei lavoratori e servirebbe a contenere i flussi irregolari, andando così nel senso auspicato dal documento interministeriale, dove si insiste moltissimo sull'immigrazione regolare e la sua integrazione. Come si vede, la simbiosi tra ottica istituzionale e ottica sociale non è esclusa, anche se la composizione richiede una paziente dialettica, comunque indispensabile per portare l'immigrazione a essere un fenomeno condiviso.

La complessità è accentuata dal fatto che i flussi vanno caratterizzandosi come temporanei, semistabili o definitivi, ciascuno dei quali presenta particolarità e abbisogna di specifici interventi. Come si legge nel documento del Governo: "C'è chi vuole tornare in patria dopo avere imparato un lavoro o accumulato risparmi. C'è chi desidera invece fermarsi in Italia come tappa per una ulteriore migrazione. E c'è anche chi spera di poter rimanere definitivamente da noi"³⁴. Pertanto, ne deriva la necessità di portare avanti politiche che consentano non solo l'inclusione nella società ma anche, all'occor-

Soddisfare la domanda di lavoro attraverso l'immigrazione. Il caso italiano

renza, il rientro nel Paese di origine (tra l'altro, fattore da non trascurare, anche tramite gli aiuti diretti allo sviluppo).

Tra gli **aspetti positivi**, che è possibile ricavare dal documento del Governo, c'è il "modello italiano" di integrazione, che si tiene lontano dall'assimilazionismo e dal multiculturalismo per impennare i percorsi d'inserimento sulla base di diritti e di doveri, di responsabilità e opportunità, richiamandosi a tre parole chiave: "Identità, Incontro ed Educazione".

"La conoscenza e il rispetto della nostra Carta costituzionale e dei valori in essa contenuti sono alla base del percorso di integrazione"³⁵. Chi viene da contesti differenti deve rendersi conto con chiarezza della nuova cornice in cui inserirsi, evitando smarrimento e illegalità e lo Stato gli deve garantire adeguati momenti di formazione, facendo perno non solo sulle strutture pubbliche ma anche su quelle sociali.

Questa impostazione è destinata a coinvolgere tanto gli italiani quanto gli immigrati, entrambe le parti devono essere educate all'apertura all'altro, seppure in una cornice rispettosa della cultura e delle leggi del Paese di accoglienza.

Come riferisce il documento governativo, i cinque assi dell'integrazione, e cioè gli elementi essenziali per rendere possibile l'incontro, possono essere ritenuti:

- l'educazione e l'apprendimento, dalla lingua ai valori;
- il lavoro;
- l'alloggio e il governo del territorio;
- l'accesso ai servizi essenziali;
- i minori e le seconde generazioni.

Nell'economia del presente rapporto, dedicato agli aspetti lavorativi e non all'integrazione nel suo insieme, è utile soffermarsi sul secondo asse dell'integrazione che è rappresentato dal lavoro.

b) Proposte di miglioramento in ambito italiano

Il recente documento del Governo non fa esplicito riferimento all'Unione Europea e a proposte da attuare a quel livello. Si è trattato, infatti, di un'analisi puntuale del contesto italiano e dei possibili sbocchi migliorativi che si possono ottenere a tale livello. Tuttavia, le considerazioni che precedono riflettono le discussioni comunitarie in materia di programmazione dei flussi, di contrasto dell'irregolarità, di integrazione, di offerta di pari opportunità, di lavoratori qualificati e così via. Bisognerà aspettare l'attuazione di questo piano, varato da poco tempo, per poterne vedere gli effetti, che consentiranno all'Italia di avanzare concrete proposte per il miglioramento delle politiche comunitarie.

Seguendo l'impostazione del documento del Governo, riproponiamo la situazione esistente e i miglioramenti auspicati nello stesso documento.

Lavoro e programmazione dei flussi. La programmazione dei flussi, basata sulle rile-

Terzo Rapporto EMN Italia

vazioni del fabbisogno delle imprese e delle famiglie, è indispensabile per evitare la creazione, attraverso ingressi incontrollati, di un *surplus* di lavoro poco o per nulla qualificato e utilizzato a basso costo; ciò di per sé alimenta i circuiti economici sommersi, quando non addirittura quelli criminali. Secondo il documento governativo è, perciò, necessario sviluppare in Italia un'appropriata strumentazione previsionale nel breve e nel medio periodo, utilizzando al meglio i lavoratori già presenti ed evitando la creazione di sacche di disoccupazione: in questa direzione si è mossa l'intesa tra Governo, Regioni e parti sociali che per il 2010 ha previsto rilevazioni periodiche sulle necessità aggiuntive di manodopera.

Non basta un'attenzione generica ed essa va completata da precise indicazioni circa le conoscenze, le abilità e le competenze che è necessario promuovere per una qualificata ed effettiva integrazione degli immigrati nel mercato del lavoro italiano.

Bisogna anche predisporre meccanismi di monitoraggio che consentano la tracciabilità dei percorsi lavorativi dei cittadini stranieri coinvolti nei flussi, coinvolgendo a tal fine le strutture nazionali e quelle locali, sia pubbliche che sociali.

Si è coscienti che il processo di integrazione può iniziare già nei Paesi di origine attraverso un'adeguata informazione e formazione a beneficio dei candidati all'emigrazione, da integrare con servizi di selezione, orientamento ed accompagnamento al lavoro. Ciò permette di apprendere gli elementi base della lingua italiana e dell'educazione civica, riduce i rischi che possono derivare da questa mancata conoscenza, ad esempio nei luoghi di lavoro per quanto riguarda la sicurezza.

Il documento del Governo riconosce, tuttavia, che "il meccanismo della formazione nei Paesi di origine - i cosiddetti titoli di prelazione - è oggi inefficace"³⁶. Le aziende e gli intermediari autorizzati devono essere posti in grado di attuare le attività di selezione e reclutamento sulla base di liste di lavoratori disponibili e formati, e di procedere poi ad assunzioni facilitate in Italia specialmente di personale altamente qualificato.

A questo livello (formazione, selezione e reclutamento nei Paesi di origine) si può sviluppare la cooperazione bilaterale tra le associazioni datoriali e quelle sindacali, che può rappresentare un canale solido e affidabile, come anche ci si può far carico della circolarità dell'immigrazione.

Il documento dei tre Ministeri fa anche una proposta quanto mai interessante in questi termini: "Si potrebbe svincolare l'ingresso dei lavoratori adeguatamente formati all'estero dal sistema delle quote consentendone l'accesso al mercato del lavoro italiano in qualsiasi momento al pari delle categorie professionali a cui è consentito l'ingresso fuori quota"³⁷.

Lavoro e qualificazione professionale. Nel percorso di integrazione è indispensabile sviluppare un sistema di riconoscimento e certificazione delle competenze professionali dei lavoratori stranieri, all'occorrenza rilevante anche al fine di un possibile rien-

Soddisfare la domanda di lavoro attraverso l'immigrazione. Il caso italiano

tro nel Paese di origine. Le politiche attive del lavoro (i servizi nazionali per l'impiego e quelli territoriali), tenuto conto della temporaneità del permesso di soggiorno, sono assolutamente chiamate a evitare la dispersione dei lavoratori stranieri nel lavoro irregolare e nel relativo sfruttamento.

Gli enti bilaterali (imprenditori-sindacati) possono svolgere un affidabile ruolo complementare rispetto alle funzioni pubbliche nelle diverse fasi dell'occupazione dei lavoratori stranieri. In particolare, la certificazione delle competenze del lavoratore immigrato e il suo inserimento nel mercato potranno essere effettuate dalle stesse reti sindacali-imprenditoriali, sulla base dell'esperienza da loro concretamente acquisita: anche questo sbocco è stato ipotizzato dal Governo, dalle Regioni e dalle parti sociali nelle linee guida sulla formazione per il 2010.

Gli immigrati sono maggiormente esposti al fenomeno del lavoro nero e ai conseguenti abusi da parte di imprenditori subappaltanti e di caporali. Perciò, sottolinea il documento governativo, è necessario potenziare qualitativamente le attività di vigilanza e favorirne la sinergia.

Per dare un maggiore sostegno ai lavoratori immigrati è necessario riqualificare la rete pubblica e privata dei servizi al lavoro con specifiche azioni di orientamento e con la presenza di mediatori linguistici e culturali, potenziando il raccordo con le reti associative di rappresentanza.

Il contrasto dello sfruttamento della manodopera immigrata va condotto anche tramite la contrattazione collettiva, specialmente a livello territoriale e aziendale, inserendo specifiche previsioni ed estendendo l'utilizzo dei cosiddetti "buoni lavoro", specialmente nel lavoro domestico e dell'assistenza alle persone ai fini dell'emersione di chi è occupato.

Lavoratori e formazione linguistica. Non viene trascurata la formazione linguistica, non solo dei minori ma anche dei loro genitori. A vantaggio dei lavoratori immigrati viene riproposto il beneficio delle 150 ore, un istituto utilizzato nell'immediato dopoguerra per far conseguire il titolo della licenza media e ora da riutilizzare per la formazione linguistica secondo appositi accordi tra i datori di lavoro e i sindacati, coinvolgendo anche gli enti locali e l'associazionismo sociale.

A tale scopo, il "Piano nazionale per l'integrazione deve partire dai risultati conseguiti nelle esperienze di successo finora maturate a livello territoriale, in modo da poterle replicare in un quadro sistematico, razionalizzando le risorse impegnate e riorientando le politiche di settore"³⁸, costruendo indicatori per verificare l'efficacia di quanto vien fatto e arrivando anche ad una maggiore integrazione delle banche dati sull'immigrazione.

In conclusione, l'esperienza vissuta in un Paese di immigrazione abbastanza recente, come è l'Italia, può assicurare un contributo originale al cammino che l'UE sta facendo per inquadrare le nuove caratteristiche del fenomeno migratorio con una poli-

Terzo Rapporto EMN Italia

tica innovativa. In questo contesto, dovranno essere salvaguardate le acquisizioni positive del passato ma anche aperte nuove piste di intervento, per alcuni aspetti più facili da inquadrare in uno Stato membro che, pur essendo stato toccato solo a partire dagli anni '70 dai flussi in entrata, si avvia a diventare forse il più grande Paese di immigrazione dell'Unione Europea.

La forte crescita della popolazione immigrata nell'ultimo quinquennio (2004-2009), durante il quale è stato superato il raddoppio, ha consentito di rimediare alle lacune demografico-occupazionali. Tra gli immigrati si è costituita ormai una forza intrinseca di auto-alimentazione, che ha reso più avvertiti sulla necessità di perfezionare le scelte di politica migratoria, infatti:

- è scontato che continueranno i flussi dall'estero, sia di lavoratori che di familiari;
- non è auspicabile che la continua e consistente venuta di lavoratori dall'estero venga considerata l'unica leva da azionare, pena la creazione di gravi inconvenienti e un livello scadente di accoglienza per la mancanza di risorse finanziarie;
- la forza lavoro straniera già arrivata in Italia è in larga misura sottoutilizzata quanto a continuità e livello di occupazione e ciò comporta politiche di collocamento più dinamiche;
- le stesse carenze riguardano la nuova forza lavoro italiana, spesso costretta a trovare uno sbocco all'estero.

A questo punto il discorso sull'immigrazione si congiunge con la riflessione sulla forza lavoro interna e sull'esigenza di riqualificare il sistema produttivo italiano in un contesto di competizione globale diventato molto più difficile. L'accostamento delle due categorie di lavoratori come risorsa indispensabile per affrontare il futuro è il miglior antidoto, in Italia e in Europa, in grado di superare la tentazione della chiusura e nel contempo di costruire società unificate da obiettivi condivisi anche se costituite da persone di differenti origini. L'immigrazione si propone, così, come una sfida per qualificare meglio sia il sistema produttivo-occupazionale che il sistema societario.

Soddisfare la domanda di lavoro attraverso l'immigrazione. Il caso italiano

Bibliografia

Albisinni Mario, Pintaldi Federica, *Gli immigrati nel mercato del lavoro italiano*, in Caritas-Migrantes, *Dossier Statistico Immigrazione 2009. XIX Rapporto*, IDOS, Roma, 2009, pp. 237-245

Ammendola Carmelita F., Pittau Franco, Ricci Antonio, *Migrazioni di ritorno: il caso italiano*, in European Migration Network (a cura di), *Contributo italiano al terzo studio pilota europeo "Le migrazioni di ritorno nei Paesi dell'Unione Europea*, IDOS, Roma, 2006

Banca d'Italia, *Relazione Annuale sul 2008*, Roma 29 maggio 2009, in www.bancaditalia.it/pubblicazioni/relann/rel08/rel08it

Banca d'Italia, *Relazione Annuale sul 2009*, Roma 31 maggio 2010, in www.bancaditalia.it/pubblicazioni/relann/rel09/rel09it

Barone Guglielmo, Mocetti Sauro, *Gli effetti dell'immigrazione poco qualificata sull'offerta di lavoro femminile*, Banca d'Italia, tema di discussione n. 766, Roma, Luglio 2010, in http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/econo/temidi/td10/td766_10/td_766_10;internal&action=_setlanguage.action?LANGUAGE=it

Caritas-Migrantes, *Dossier Statistico Immigrazione 2008. XVIII Rapporto*, IDOS, Roma, 2008

Caritas-Migrantes, *Dossier Statistico Immigrazione 2009. XIX Rapporto*, IDOS, Roma, 2009

CEDEFOP, *Future skill supply in Europe. Medium-term forecast: synthesis report*, Lussemburgo, 2009, in www.cedefop.europa.eu/skillsnet

Colosimo Mariagrazia, Pittau Franco, Ricci Antonio (a cura di), *Politiche migratorie. Lavoratori qualificati. Settore sanitario. Primo rapporto EMN Italia*, Idos, Roma, 2009

Colosimo Mariagrazia, Pittau Franco, Ricci Antonio (a cura di), *Secondo rapporto EMN Italia. Minori non accompagnati. Ritorno assistito. Protezione internazionale*, Idos, Roma, 2010

Golini Antonio, Marsili Marco, *Le nuove previsioni demografiche dell'Istat*, in Caritas/Migrantes, *Dossier Statistico Immigrazione 2008. XVIII Rapporto*, IDOS, Roma, 2008, pp. 116-124

ISTAT, *Gli stranieri nella rilevazione sulle forze di lavoro, "Metodi e Norme" n. 27*, Roma, 2006

ISTAT, *Gli stranieri nel mercato del lavoro. Anno 2006*, Roma, 2009

ISTAT, *Annuario statistico italiano 2009*, Roma, 2009

Ministero dell'Interno, *Primo Rapporto sugli immigrati in Italia*, Roma, 2007, in www.interno.it

Terzo Rapporto EMN Italia

Ministero dell'Interno, *Immigrati e lavoro*, numero monografico di "Libertà civili". Rivista bimestrale del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno, n. 2, Roma, 2010

Ministero dell'Interno, *Immigrazione, Regioni e Consigli territoriali per l'immigrazione. I dati fondamentali*, IDOS, Roma, 2010

Nanni Maria Paola, Pittau Franco, Ricci Antonio, *Mercato del lavoro e flussi qualificati*, in European Migration Network (a cura di), *Politiche migratorie, lavoratori qualificati, settore sanitario. Primo rapporto EMN Italia*, IDOS, Roma, 2009, pp. 63-98, in <http://www.governo.it/backoffice/allegati/54142-5769.pdf>

Pugliese Enrico, *Il lavoro degli immigrati*, in Aa.Vv., *Storia d'Italia. Annali 24. Migrazioni*, Giulio Einaudi Editore, Torino, 2009, pp. 573-592

Unioncamere-Ministero del Lavoro, *Lavoratori immigrati. Sistema Informativo Excelsior. La domanda di lavoratori immigrati: previsioni occupazionali e fabbisogni professionali delle imprese per il 2009*, Roma, 2009, in http://excelsior.unioncamere.net/web/index_en.php

Documentazione

Consiglio dell'Unione Europea, *Nota Punto "I/A" del Segretario generale del Consiglio al Comitato dei Rappresentanti Permanenti/Consiglio. Oggetto: Progetto di conclusioni del Consiglio sulla migrazione a scopo di lavoro e la sua potenzialità di sviluppo nell'era della mobilità*, Bruxelles, 19 novembre 2009

Ministero dell'Interno, *Piano di azione per la gestione dell'impatto migratorio (2007-2013)*, Roma, 11 luglio 2008, in www.interno.it

Ministero dell'Interno, Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, Direzione Centrale per le Politiche dell'Immigrazione e dell'Asilo, *Circolare del 17 febbraio 2009, con oggetto: "Nuove disposizioni in materia di ricongiungimento familiare ai sensi dell'articolo 29 del Testo Unico Immigrazione, come modificato dal decreto legislativo n. 160 del 3 ottobre 2008"*

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Ministero dell'Interno, Ministero dell'Istruzione dell'Università e della ricerca, *Piano per l'integrazione nella sicurezza: identità e incontro*, Roma, 10 giugno 2010, in http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/19/0538_Pianointegrazioneinsicurezzaidentitaincontro.pdf

Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato per il 2004-2006*, Roma, 13 maggio 2005, in http://www.governo.it/Presidenza/DICA/immigrazione/DPPI_04052005_2.pdf

Soddisfare la domanda di lavoro attraverso l'immigrazione. Il caso italiano

Sitografia

Banca di Italia – www.bancaditalia.it
Camera dei Deputati – www.camera.it
Consiglio Nazionale Economia e Lavoro - www.cnel.it
Governo Italiano. Presidenza del Consiglio – www.governo.it
Istituto Nazionale di Statistica – www.istat.it
Ministero dell'Interno - www.interno.it
Ministero del Lavoro e degli Affari Sociali - www.lavoro.gov.it
Ministero degli Affari Esteri - www.esteri.it
Senato della Repubblica – www.senato.it

Note

¹ <http://www.emnitaly.it/rs-05.htm> .

² <http://www.emnitaly.it/rs-06.htm> .

³ <http://www.metropolis2010.org> .

⁴ <http://emn.sarenet.es/Downloads/download.do;jsessionid=B02DDE97DA8AA695E86C33E2C5B5BA60?fileID=743> .

⁵ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_unemployment_lfs/methodology/definitions.

⁶ L'*International Standard Classification of Occupations* è una struttura di classificazione preparata dall'*International Labour Organization* (ILO), che organizza i posti di lavoro in un insieme definito di gruppi di professioni, secondo i compiti e le funzioni assunte nel lavoro, così come le competenze richieste. Una versione aggiornata della struttura, conosciuta generalmente come ISCO-08, è stata rilasciata nel 2008, ma non risulta ancora in uso al momento della redazione del presente rapporto. Vedi:

<http://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/isco/isco88/index.htm>.

⁷ Golini Antonio, Marsili Marco, *Le nuove previsioni demografiche dell'Istat*, in Caritas/Migrantes, *Dossier Statistico Immigrazione 2008*, Idos, Roma, 2008, pp. 116-124.

⁸ <http://excelsior.unioncamere.net/web/index.php> .

⁹ Per ulteriori approfondimenti si rimanda a Colosimo Mariagrazia, Pittau Franco, Ricci Antonio (a cura di), *Politiche migratorie. Lavoratori qualificati. Settore sanitario. Primo rapporto EMN Italia*, Idos, Roma, 2009.

¹⁰ *Il Giornale*, 30 ottobre 2008.

¹¹ <http://nuovo.camera.it/668?idSeduta=89&resoconto=stenografico&indice=completo&tit=0> .

¹² <http://nuovo.camera.it/668?idSeduta=89&resoconto=stenografico&indice=completo&tit=0> .

Terzo Rapporto EMN Italia

¹³ *La Repubblica*, 17 novembre 2008.

¹⁴ Agenzia Multimediale Italiana, 19 novembre 2008.

¹⁵ Dichiarazione del 18 marzo 2009. Cfr.

<http://www.adoc.org/index/it/comunicati.show/sku/4265/IMMIGRAZIONE%3A+dec+reto+flussi+2009+prevede+80mila+posti+solo+per+stagionali,+per+Adoc+vengono+dan+neggiate+1+milione+di+famiglie+che+necessitano+dell%E2%80%99aiuto+delle+badan+ti.html> .

¹⁶ *Regioni.it* periodico telematico a carattere informativo plurisettimanale, N. 1505 - mercoledì 27 gennaio 2010. Cfr. http://www.regioni.it/newsletter/newsletter.asp?newsletter_data=2010-01-27&newsletter_numero=1505#art3%23art3 .

¹⁷ <http://www.istat.it/lavoro/lavret/forcedilavoro>.

¹⁸ <http://excelsior.unioncamere.net/web/index.php>.

¹⁹ Parafrasando la letteratura internazionale, si può dire che gli immigrati si sobbarcano, in maniera più che proporzionale alla loro incidenza nel mercato del lavoro, quelli che sono definiti "i lavori delle 5 P" (precari, pesanti, poco pagati, penalizzati socialmente, pericolosi) o delle "3 D" *dirty, dangerous e demanding* (sporchi, pericolosi e faticosi). Cfr. Ambrosini Maurizio, *Sociologia delle Migrazioni*, Il Mulino, Bologna, 2005. Alle stesse conclusioni giunge il capitolo sugli effetti della crisi su individui e famiglie del *Rapporto Annuale Istat 2009*, p. 131 (Roma, 2010).

²⁰ Secondo i dati del 2008 forniti dall'Istituto Nazionale Assicurazioni Infortuni sul Lavoro, cfr. www.inail.it.

²¹ Cfr., Nanni Maria Paola, Pittau Franco, Ricci Antonio, *Mercato del lavoro e flussi qualificati*, in European Migration Network (a cura di), *Politiche migratorie, lavoratori qualificati, settore sanitario. Primo rapporto EMN Italia*, Idos, Roma, 2009, pp. 63-98, in <http://www.governo.it/backoffice/allegati/54142-5769.pdf> .

²² Cfr. i dati del 2008 della Banca di Italia, www.bancaditalia.it.

²³ Come si evince dall'analisi delle denunce pervenute all'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali - UNAR presso il Dipartimento Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio (www.unar.it).

²⁴ Fonte: Istituto Nazionale di Previdenza Sociale, www.inps.it.

²⁵ Si tratta dei dati del sistema informativo delle Camere di commercio italiane (Info-camere) sugli imprenditori nati all'estero, sottoposti ad un apposito procedimento di revisione da parte della Confederazione Nazionale dell'Artigianato per raffinare una stima di quelli effettivamente cittadini stranieri. Cfr. Fondazione Ethnoland, *Immigrati Imprenditori*, Idos, Roma, 2009.

²⁶ Cfr. Albisinni Mario, Pintaldi Federica, *Gli immigrati nel mercato del lavoro italiano*, in Caritas/Migrantes, *Dossier Statistico Immigrazione 2009*, Idos, Roma, ottobre 2009, pp. 237-254.

²⁷ Gli effetti dell'immigrazione poco qualificata sull'offerta di lavoro femminile sono stati recentemente studiati dai ricercatori della Banca di Italia. Lo studio mostra che

Soddisfare la domanda di lavoro attraverso l'immigrazione. Il caso italiano

l'offerta di lavoro delle donne italiane è più elevata nelle province caratterizzate da una maggiore presenza di lavoratrici straniere specializzate in servizi domestici e assistenziali. Questo effetto è più forte per le donne più istruite, con figli piccoli e nelle aree dove l'offerta di servizi di cura è meno sviluppata; è invece assente se si considera la presenza di lavoratrici straniere meno propense a lavorare nel settore dei servizi alla famiglia. Esso sarebbe pertanto riconducibile alle accresciute possibilità di conciliare carichi familiari e attività lavorativa fornite dalla presenza straniera. Cfr., Barone Guglielmo, Mocetti Sauro, *With a little help from abroad: the effect of low-skilled immigration on the female labor supply*, Bank of Italy working paper, no. 766, Rome, July 2010, in http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/econo/temidi/td10/td766_10/td_766_10;internal&action=_setlanguage.action?LANGUAGE=it .

²⁸ Il rapporto esaminato è stato quello pubblicato nel mese di settembre 2009 ed è consultabile anche sul sito www.starnet.unioncamere.it.

²⁹ Unioncamere-Ministero del Lavoro, *Lavoratori immigrati. Sistema Informativo Excelsior. La domanda di lavoratori immigrati: previsioni occupazionali e fabbisogni professionali delle imprese per il 2009*, Roma, 2009.

³⁰ Cfr. Unioncamere, *Sistema Informativo Excelsior. I fabbisogni professionali e formativi delle imprese agricole per il 2009*, Roma, 2009.

³¹ I testi degli accordi bilaterali e i relativi protocolli esecutivi sono consultabili nel sito del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, al link: www.lavoro.gov.it/Lavoro/md/AreaSociale/Immigrazione/flussi_migratori

³² http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/19/0538_PianoIntegrazioneSicurezzaIdentitaIncontro.pdf .

³³ Ivi.

³⁴ Ivi.

³⁵ Ivi.

³⁶ Ivi.

³⁷ Ivi.

³⁸ Ivi.

Migrazione temporanea e circolare in Italia: evidenze empiriche, prassi politiche attuali e opzioni per il futuro*

1. Introduzione: obiettivi conoscitivi e metodologia seguita

Il concetto di migrazioni circolari e temporanee è ancora abbastanza recente e scarsamente teorizzato in Italia, anche se nella prassi già esistono diversi esempi ad esso riconducibili, che vedono protagonisti soggetti portatori di differenti interessi (studenti, ricercatori, lavoratori stagionali, professionisti, lavoratori autonomi, etc.), come si evidenzierà nel corso di quest'analisi. L'obiettivo principale del presente studio è dunque quello di fornire un contributo alla analisi sistematica della materia alla luce del concetto di "migrazioni circolari" fatto proprio dalla Commissione Europea. All'approccio politico-istituzionale verrà affiancata una valutazione quantitativa del fenomeno, sulla base dei non molti dati statistici disponibili, così come si procederà ad una rassegna di lavori di ricerca, prese di posizione pubbliche e osservazioni da parte di esponenti della società civile organizzata e della comunità scientifica.

A livello internazionale, il concetto di migrazioni circolari, che è relativamente meno nuovo rispetto all'Italia, affonda le proprie radici in pratiche già ampiamente sperimentate nell'Europa della ricostruzione post-bellica, ad esempio, con i *Gastarbeiterprogramme* realizzati dall'allora Germania occidentale con i lavoratori ospiti provenienti dall'Europa meridionale e orientale, nonché dalla Turchia. Si impone, dunque, all'inizio una seppur breve analisi critica della letteratura internazionale, che sta alla base della definizione e dell'attualizzazione del concetto di migrazioni circolari e temporanee.

* A cura di Paolo Attanasio, Franco Pittau, Antonio Ricci (Centro Studi e Ricerche IDOS/EMN Italia)

Migrazione temporanea e circolare in Italia: evidenze empiriche, prassi politiche attuali e opzioni per il futuro

Alla luce di queste succinte considerazioni iniziali è agevole illustrare la struttura della ricerca.

Il paragrafo introduttivo mostra che l'obiettivo conoscitivo consiste, innanzi tutto, nell'illustrare l'evoluzione del concetto di migrazioni circolari nell'ambito delle organizzazioni internazionali ed europee, alle quali necessariamente non può non far riferimento l'evoluzione intervenuta nel contesto italiano. A complemento di questo ancoraggio istituzionale vengono citati gli approfondimenti condotti dagli studiosi, per lo più in ambiti di ricerca collegati con le strutture UE o internazionali.

Nel successivo paragrafo vengono illustrati gli approcci con i quali, nel contesto italiano, ci si è accostati alla migrazione temporanea e circolare, precisando cosa è stato fatto in ambito legislativo, nella cooperazione bilaterale con i Paesi terzi, per chiudere con la concreta attuazione di quelle prospettive riscontrabili in alcuni progetti pilota.

Il terzo paragrafo, in assenza di schemi ufficiali che permettano di osservare e quantificare il fenomeno, analizza gli aspetti che possono essere considerati riconducibili alle migrazioni circolari negli archivi statistici sulla mobilità, in attesa di affinare le capacità conoscitive. Si tratta degli archivi dei visti (Ministero degli Affari Esteri), dei residenti (Istat), dei soggiornanti (Ministero dell'Interno), dei lavoratori stagionali (Unioncamere e decreti flussi).

L'ultimo paragrafo, che si basa sulle acquisizioni di quelli precedenti, sviluppa una serie di considerazioni di natura sociologico-occupazionale (che consente di raccogliere anche gli umori della base) e di natura politico-giuridica (che dischiude le prospettive di ciò che si può fare concretamente).

Questa impostazione è una posizione mediana tra chi enfatizza e chi deprime il ricorso alle migrazioni circolari rispetto alle forme tradizionali: un fenomeno così complesso, come quello della mobilità nel contesto di una globalizzazione in stadio avanzato, impone che si azionino tutte le leve disponibili.

Uno sguardo al panorama internazionale

Trattandosi di un concetto relativamente nuovo, quanto meno nei suoi termini attuali, il fenomeno delle migrazioni circolari non è ancora ben definito, e quindi numerosi sono i tentativi di circoscriverlo dal punto di vista concettuale, sia da parte delle istituzioni che si occupano di mobilità umana, che da parte della comunità scientifica. Secondo il Rapporto del 2008 sulla Migrazione nel Mondo dell'OIM la migrazione circolare è "il movimento fluido delle persone tra i Paesi, compresi i movimenti temporanei o a lungo termine, che può essere utile a tutti i soggetti coinvolti, se avviene volontariamente e se legato alle esigenze del mercato del lavoro dei Paesi di origine e destinazione"¹.

Da questa articolata definizione, si evincono i caratteri fondativi del concetto di migrazione circolare: innanzitutto essa riguarda i movimenti internazionali ("tra i Pae-

Terzo Rapporto EMN Italia

si”) e non le migrazioni interne; inoltre non ha limiti di tempo, in quanto copre i movimenti sia temporanei che a lungo termine, anche se non quelli “definitivi”. In realtà, al di là di queste premesse definitorie, lo scopo della migrazione circolare viene identificato con l’utilità nei confronti di tutti i soggetti coinvolti: essa deve perciò essere non soltanto volontaria (in modo da tutelare le esigenze e le aspettative del soggetto migrante), ma deve anche essere “legata alle esigenze del mercato del lavoro dei Paesi di origine e destinazione”.

È questo pertanto il nodo cruciale delle migrazioni circolari, ossia di quella che nella letteratura viene definita come una “triple win situation”, alla realizzazione della quale tutti e tre gli attori coinvolti hanno un interesse specifico. Mentre infatti il Paese di origine del migrante circolare risolverebbe un suo problema di eccedenza di manodopera e riceverebbe al ritorno un proprio cittadino in possesso di migliori qualificazioni professionali, il Paese ricevente risolverebbe il proprio problema di scarsità di manodopera senza per questo scontentare l’opinione pubblica interna allarmata dalla prospettiva di un insediamento definitivo. D’altra parte, il “migrante circolare” beneficerebbe di una porta aperta per un eventuale ritorno nel Paese che lo ha accolto, nonostante una situazione di progressiva chiusura delle frontiere alle migrazioni per lavoro.

Secondo il CARIM (Consorzio per la ricerca applicata sulle migrazioni internazionali)² le migrazioni circolari sono definibili come un movimento che, alla fine, riporta il migrante originario al punto di partenza, e cioè nel proprio Paese di origine. La migrazione, per potersi definire circolare, deve però presentare le seguenti caratteristiche:

- temporaneità;
- rinnovabilità;
- circolarità (la libertà di movimento fra il Paese di origine e il Paese di destinazione deve essere garantita durante il periodo di migrazione);
- legalità;
- rispetto dei diritti del migrante;
- soddisfacimento delle reali esigenze del mercato del lavoro tra un Paese e l’altro³.

Di questa articolata definizione si apprezza la completezza e, per quanto riguarda la legalità, si deve aggiungere che anche i flussi circolari sono in parte irregolari.

A partire dai primi anni 2000 la Commissione Europea, stimolata dal Consiglio, ha iniziato ad interessarsi della questione, producendo una serie di documenti in cui vengono messi in relazione fra loro i concetti di migrazione temporanea e circolare, fuga dei cervelli, migrazione e sviluppo, ma soprattutto di controllo delle migrazioni irregolari nel territorio dell’Unione. L’idea manca ancora di una definizione precisa, ma è abbastanza chiaro l’intento di rispondere ad un bisogno di flessibilizzazione della manodopera da parte degli Stati membri, pressati dall’accresciuta concorrenza a livello mondiale e dalla crescente delocalizzazione dei processi produttivi. La migrazione tende ora a essere percepita come un prestito temporaneo di for-

Migrazione temporanea e circolare in Italia: evidenze empiriche, prassi politiche attuali e opzioni per il futuro

za lavoro da parte dei Paesi di invio. Da ciò consegue addirittura una ridefinizione della parola "migrante": gli aspetti finora considerati dei movimenti migratori - assimilazione, concorrenza sul mercato del lavoro, utilizzo dei sistemi di welfare dei Paesi di inserimento - sono più pertinenti ad un concetto di migrazione stabile che non alle nuove tendenze verso il lavoro temporaneo⁴.

La "Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni" del 2007⁵ individua nei "partenariati per la mobilità" lo strumento principale di collaborazione "con i Paesi terzi che si sono impegnati a cooperare attivamente con l'Unione nella gestione dei flussi migratori, anche combattendo contro la migrazione illegale, e che desiderano assicurare ai loro cittadini un migliore accesso al territorio dell'Unione"⁶. Lo scambio si configura dunque fra una parziale e selettiva apertura delle frontiere di alcuni Stati membri e una serie di impegni da assumere da parte del Paese terzo, fra cui "l'impegno concreto a riammettere [non solo] i propri cittadini e a collaborare pienamente alla loro identificazione", ma anche "cittadini di Paesi terzi e apolidi che raggiungono l'UE attraverso il territorio del Paese interessato, eventualmente nell'ambito di un accordo di riammissione della CE"⁷. In cambio, "i partenariati per la mobilità favoriranno l'immigrazione dei cittadini dei Paesi terzi partecipanti negli Stati membri interessati"⁸, oltre ad una serie di misure aggiuntive, quali ad esempio l'assistenza ai Paesi terzi nella gestione dei propri flussi migratori legali e nella risoluzione del problema della fuga dei cervelli, promuovendo appunto la circolarità della migrazione.

La definizione di migrazione circolare, elaborata dalla Commissione⁹, propone un ampio spettro di forme e possibilità, all'interno di due categorie principali:

- migrazione circolare di cittadini di Paesi terzi stabiliti nell'UE;
- migrazione circolare di persone residenti in un Paese terzo.

Partendo dal presupposto che la migrazione legale nell'Unione per motivi di lavoro risulta sempre più difficile, la migrazione circolare viene concepita come una sorta di "ingresso condizionato", "gestita in modo tale da autorizzare un certo grado di mobilità legale, nei due sensi, tra due Paesi"¹⁰, data "la necessità, da parte dell'Unione Europea, di offrire un'alternativa credibile all'immigrazione illegale"¹¹. Insomma, dal punto di vista dell'Unione Europea e dei suoi Stati membri, la "migrazione circolare" si caratterizza come un sistema di tipo premiale, che offre opportunità di impiego ai cittadini di quei Paesi terzi limitrofi disposti a collaborare concretamente nella lotta all'immigrazione irregolare. Naturalmente sarà necessario garantire che la migrazione sia effettivamente circolare (e non si trasformi in migrazione permanente) attraverso opportuni incentivi, quale ad esempio "la prospettiva di future opportunità di mobilità legale in direzione dell'UE"¹². A questo proposito, lo strumento degli accordi bilaterali appare il più adatto a garantire una migrazione circolare sicura.

L'intenzione di "esplorare ancora il concetto di migrazione circolare e studiare

Terzo Rapporto EMN Italia

soluzioni per agevolare la circolazione ordinata dei migranti" è stata poi confermata anche dal Programma di Stoccolma (2010/C 115/01), dopo che la cosiddetta direttiva "Blue Card" (2009/50/CE) aveva proposto di incoraggiare la migrazione circolare dei lavoratori altamente qualificati provenienti da Paesi terzi, prevedendo per loro, dopo aver acquisito lo status di soggiornante di lungo periodo CE, periodi di assenza più lunghi di quelli normalmente previsti.

Merita una menzione il lavoro in corso di svolgimento da parte della Commissione parlamentare indipendente su Migrazione circolare e sviluppo nominato nel luglio 2009 dal governo svedese (www.sou.gov.se/cimu) allo scopo di predisporre una proposta di legge entro il 2012. Il Comitato svedese, partendo dal presupposto che ognuno può essere un migrante circolare e che oggi circa il 3% della popolazione residente in Svezia ha varcato almeno 2 volte il confine (rientrando così nella definizione statistica di migrante circolare), intende promuovere la mobilità orientandosi verso una migrazione circolare spontanea, in contrasto con la forma gestita che si svolge nell'ambito di specifici programmi.

Un concetto limitrofo, ma certamente differente, da quello appena evidenziato di migrazione circolare, è quello della "migrazione temporanea": già ad una prima analisi puramente lessicale, si evidenzia che la migrazione circolare rappresenta un sottoinsieme della migrazione temporanea: come la migrazione circolare, anche la migrazione temporanea è limitata nel tempo, ma con la sostanziale differenza che non si ripete. In altre parole, si può affermare che, mentre tutte le migrazioni circolari sono anche temporanee, non è vero il contrario.

Quanto appena detto viene corroborato dalla definizione di migrazione temporanea fornita dal Glossario EMN¹³: "Migrazione causata da una motivazione e/o scopo specifico, con l'intenzione di un successivo ritorno nel Paese di origine o di un'ulteriore migrazione" (*Migration for a specific motivation and/or purpose with the intention that afterwards there will be a return to country of origin or onward movement*). Quindi, per usare le parole del documento di lavoro Migrapol (European Migration Network, Doc 192, 22 marzo 2010), "la migrazione temporanea si riferisce piuttosto ad un movimento singolo, e quindi ad un soggiorno limitato nel territorio dell'Unione Europea" (pag. 7). Eventualmente, la definizione di migrazione temporanea può o meno includere una specificazione riguardante la durata (minima o massima) del soggiorno.

Per fare un esempio concreto, tratto dalla legislazione nazionale sull'immigrazione, si può citare il caso (che verrà ripreso e approfondito più avanti) dei lavoratori stagionali, che in Italia rappresentano la fattispecie più evidente di migrazioni che sono allo stesso tempo temporanee (in quanto previste con una durata minima e massima, rinnovabile soltanto in circostanze particolari) e circolari, dato che prevedono meccanismi di facilitazione all'ingresso di chi già nel passato abbia soggiornato nel Paese come lavoratore stagionale.

Migrazione temporanea e circolare in Italia: evidenze empiriche, prassi politiche attuali e opzioni per il futuro

Questa previsione, va aggiunto, è stata esplicitamente collegata alla promozione delle migrazioni circolari nella recente proposta di direttiva sul lavoro stagionale (SEC(2010) 887-888), ove si propongono a beneficio di lavoratori stagionali provenienti da Paesi terzi il rilascio di permessi multipli e procedure agevolate per chi ha già alle spalle una esperienza di questo tipo.

La metodologia

L'indeterminatezza del concetto di migrazioni temporanee e circolari in Italia ha dato luogo ad alcune difficoltà nell'individuazione delle fonti, sia statistiche che di letteratura, a livello nazionale su cui basare lo studio. Per quanto riguarda i dati statistici, ci siamo dunque basati sul numero di visti in tipologie riconducibili in qualche modo ad una temporaneità o circolarità del progetto migratorio, ovvero a motivazioni che *possono* implicare un ritorno o migrazioni successive. La fonte statistica più rilevante (ancorché non esaustiva) resta però quella relativa alle migrazioni per lavoro stagionale che, come accennato sopra, rappresenta l'esempio più calzante (oltre che l'unico previsto dal diritto nazionale in vigore) delle migrazioni oggetto del presente studio.

La relativa scarsità di studi teorici a livello nazionale ha però permesso un più ampio ricorso alla prassi, intendendo con questa sia alcuni progetti sperimentali di ricerca su un universo ancora in gran parte sconosciuto, sia alcune esperienze pilota di progetti che cercano di creare una sinergia fra migrazioni e sviluppo, che ancora un confronto con le esperienze di altri Stati membri.

Per quanto riguarda la ricerca, intendiamo qui fare riferimento soprattutto al confronto intrapreso con il progetto "Metoikos" (Circular migration patterns in Southern and Central Eastern Europe: Challenges and opportunities for migrants and policy makers), portato avanti dall'Istituto universitario europeo (European University Institute, EUI)¹⁴. La coordinatrice del progetto, Anna Triandafyllidou, invitata all'incontro seminariale del Punto di contatto italiano a Roma nel giugno 2010¹⁵, ha avuto in quella sede l'opportunità di illustrare i presupposti e le finalità del progetto. Metoikos intende esplorare la realtà, ancora in larga parte sconosciuta, delle migrazioni circolari, ponendosi l'obiettivo di analizzare tutti i movimenti, le politiche e le prassi riconducibili alle migrazioni circolari, attraverso lo studio approfondito di tre set di Paesi, sia di emigrazione che di immigrazione, in una prospettiva comparativa.

Un altro progetto di ricerca, concluso nel 2008 riguardante le migrazioni circolari è stato condotto dal consorzio di ricerca CARIM¹⁶, che ha prodotto numerosi paper sugli aspetti specifici del fenomeno in relazione a vari Paesi della sponda Sud del Mediterraneo, sia alcuni contributi di carattere più teorico sui risvolti politici, economici e giuridici delle migrazioni circolari nel bacino del Mediterraneo.

Per quanto riguarda invece le iniziative più marcatamente progettuali, va notato che il mondo delle associazioni non-profit non ha atteso la codificazione giuridica del fenomeno per lanciare una serie di iniziative concrete, che tendono a creare un legame

Terzo Rapporto EMN Italia

costruttivo fra Paesi esportatori e Paesi importatori di manodopera e a valorizzare i saperi e le esperienze che il migrante ha accumulato nel suo soggiorno all'estero. Nella parte finale dello studio presenteremo dunque alcune delle principali esperienze in proposito, con un approfondimento di quelle che ci sono apparse maggiormente replicabili come buone prassi.

Da ultimo, il Punto di contatto italiano all'interno di EMN, ha partecipato, nell'ambito della conferenza sulle migrazioni "Metropolis", svoltasi a LAia tra il 4-8 ottobre 2010¹⁷, ad un workshop organizzato appositamente per dibattere la tematica relativa alle migrazioni circolari insieme ad esperti e studiosi provenienti da diversi Paesi europei, con l'obiettivo di fare il punto della situazione attuale in un'ottica comparativa e individuare gli aspetti sui quali sarà più necessario concentrarsi nel futuro.

In questa occasione (il workshop EMN del 6 ottobre) e nel successivo workshop, organizzato dal Ministero di Giustizia svedese e dal Dipartimento per il lavoro della Nuova Zelanda (7 ottobre), tra i numerosi interventi è emersa una definizione eterogenea del concetto di migrazione circolare che spazia con varie tonalità dal modello di spostamento spontaneo e ripetuto a quello di uno strumento in grado di gestire i flussi migratori secondo gli interessi del mercato del lavoro, senza prevedere un insediamento stabile e quindi un processo di integrazione nel Paese di destinazione e tutelando il più possibile il Paese di origine da forme di brain drain; una condivisa difficoltà nella sua misurazione a causa della sovrapposizione con altre forme come le migrazioni temporanee, quelle stagionali o più semplicemente progetti migratori falliti; una comune attenzione all'interesse del migrante orientato pragmaticamente verso forme spontanee, ma nello stesso tempo interessato ad assicurarsi la possibilità di rientro e la portabilità dei benefit sociali, primi fra tutti i versamenti pensionistici.

2. Approcci alla migrazione temporanea e circolare nel contesto italiano

2.1. Visione politica

Il concetto di migrazione circolare, non solo è piuttosto recente a livello europeo, ma nel contesto nazionale italiano appare (almeno per quanto riguarda l'ambito politico-legislativo-istituzionale) ancora poco approfondito. La terminologia "migrazioni temporanee e circolari" non compare attualmente in alcun testo di legge sull'immigrazione, né a livello nazionale, né a livello regionale.

Migrazione temporanea e circolare in Italia: evidenze empiriche, prassi politiche attuali e opzioni per il futuro

Nel Testo Unico delle leggi sull'immigrazione attualmente vigente (Legge n. 40/1998 e successive modifiche) si ritrova, all'art. 23 (riguardante i cosiddetti "titoli di prela-zione", e cioè un sistema di formazione professionale e linguistica nei Paesi di origi-ne, che dà luogo ad un titolo preferenziale per l'ingresso per lavoro in Italia), un accen-no allo "sviluppo delle attività produttive e imprenditoriali autonome nei Paesi di ori-gine", che fa pensare – seppure implicitamente - ad una sorta di incentivazione (attra-verso i corsi di formazione) dell'imprenditorialità degli stranieri nei propri Paesi, e dun-que alla promozione di forme di ritorno volontario.

Ben più incisivo in questo senso il testo di un disegno di legge delega al Governo, non approvato per fine anticipata della legislatura, per la riforma della disciplina sul-l'immigrazione presentato nel 2007 dagli allora Ministri Amato e Ferrero (rispettiva-mente dell'Interno e della Solidarietà Sociale), che prevedeva:

- misure di cooperazione allo sviluppo volte a valorizzare e a canalizzare le competen-ze dei migranti e le risorse da loro prodotte ai fini dello sviluppo dei Paesi di origi-ne, nel rispetto della titolarità individuale e privata di tali risorse;
- misure volte a favorire l'utilizzo delle competenze acquisite dai migranti in Italia ai fini dello sviluppo dei Paesi di origine, in particolare attraverso l'impiego dei citta-dini stranieri quali esperti in attività di cooperazione allo sviluppo e l'incentivazio-ne del ritorno produttivo, temporaneo o definitivo, dei migranti nei Paesi di origine, permettendo il mantenimento dello status di soggiornante regolare in Italia nel caso di partecipazione a specifici progetti effettuati in collaborazione con i Ministeri com-petenti¹⁸.

Per ritrovare alcune linee-guida programmatiche di fonte governativa, occorre far riferimento a due documenti ufficiali¹⁹:

1. il "Documento politico-programmatico 2007-2009", elaborato dal precedente Gover-no e mai approvato in via definitiva per via della fine anticipata della legislatura;
2. il "Piano per l'integrazione nella sicurezza: Identità e Incontro", di recente elabora-to dai Ministeri del Lavoro e delle Politiche Sociali, dell'Interno e dell'Istruzione del-l'Università e della Ricerca (giugno 2010).

Il programma 2007-2009 rappresenta l'ultimo "Documento politico-programmatico" triennale sull'immigrazione elaborato dal Governo ed esso, pur senza teorizzare esplici-tamente le migrazioni circolari, contiene alcuni significativi riferimenti a modalità ad esse assimilabili. A proposito del lavoro stagionale, ad esempio, si legge che: "La par-ticolare configurazione del lavoro stagionale, che può portare alla richiesta, da parte delle imprese, di occupazione dei medesimi lavoratori per più periodi successivi, deve far considerare con favore la previsione di contratti e di permessi pluriennali"²⁰. Nel-l'ambito di accordi commerciali volti alla creazione di aree di libero scambio, si parla poi di facilitare "il movimento temporaneo di personale qualificato"²¹, in quanto esplici-tamente richiesto dalle controparti negoziali. In questo approccio si delinea chiara-mente un potenziale scambio fra il potenziamento delle esportazioni di beni dall'Ita-

Terzo Rapporto EMN Italia

lia (il cosiddetto *made in Italy*) e la maggiore disponibilità all'importazione di forza lavoro, limitatamente a quella qualificata. A quest'ultimo proposito (e in relazione con il pericolo della cosiddetta "fuga dei cervelli"), il "Documento" conclude con la proposta di "favorire l'ingresso temporaneo di personale qualificato, che possa contribuire allo sviluppo sostenibile anche tramite il trasferimento di conoscenze tra Paesi, evitando fenomeni di "attrazione dei cervelli" e semplificando la circolazione temporanea dei portatori del sapere e di specifiche conoscenze"²².

Il "Documento", da ultimo, si sofferma anche sul contributo che la Cooperazione italiana allo sviluppo può fornire, soprattutto nei rapporti con i Paesi del Nord Africa, ad un approccio "migrazione e sviluppo" che faciliti la gestione dei flussi migratori, soprattutto di quelli irregolari.

Per quanto riguarda invece il "Piano per l'integrazione nella sicurezza: Identità e Incontro", si tratta, in assenza del "Documento politico-programmatico" triennale prescritto dal Testo Unico delle leggi sull'immigrazione, del più importante documento di policy dell'immigrazione prodotto dal Governo, dal quale è possibile trarre anche alcune considerazioni sul tema delle migrazioni temporanee e circolari²³. Una prima considerazione interessante, contenuta nel "Piano", riguarda il fatto che, nonostante un certo grado di stabilizzazione, gli stranieri immigrati in Italia conservano un forte legame con il proprio Paese di origine. Ciò pone dunque le premesse per pensare a movimenti migratori di ritorno. "Se da un lato dovremo affrontare flussi migratori sempre più robusti - argomenta il "Piano" - dall'altro questi ultimi saranno maggiormente rotatori e con periodi di migrazione tendenzialmente contratti. La crescita di quelli che sono oggi Paesi in via di sviluppo richiamerà in patria i migranti con possibilità di vita ed investimento oggi impossibili. La sfida che ci attende è dunque di costruire un sistema nel quale percorsi di inclusione nella nostra società e di rientro nel Paese di origine si consolidino di pari passo".

Quanto riportato sottolinea come la gestione del fenomeno si componga di tre principali ambiti di azione: gli aiuti diretti allo sviluppo dei Paesi di origine, la regolamentazione dei flussi di ingresso e le politiche di integrazione sul territorio"²⁴. Il "Piano" dunque, seppure in maniera ancora generica, individua nel "rientro" (che a sua volta rappresenta un cardine del concetto di migrazione circolare) un obiettivo da perseguire nelle future politiche migratorie del Paese, pur senza dimenticare i "percorsi di inclusione". Secondo il "Piano", i rientri saranno in un certo qual modo una conseguenza naturale della crescita economica dei Paesi attualmente a forte pressione migratoria, che ridurrà la convenienza ad emigrare per i loro cittadini²⁵, ma andranno anche incentivati con varie misure di politica attiva, come ad esempio "il sostegno all'imprenditorialità nei Paesi di origine, sia per prevenire decisioni migratorie sia per facilitare laddove sia possibile un pronto rientro in patria"²⁶.

Come già accennato nel "Documento politico-programmatico" sopra menzionato, anche qui gli strumenti principali individuati sono la cooperazione allo sviluppo (nel-

Migrazione temporanea e circolare in Italia: evidenze empiriche, prassi politiche attuali e opzioni per il futuro

la convinzione, peraltro problematica, che questa, accrescendo il livello di vita nei Paesi esportatori di manodopera, possa dissuadere questa dall'emigrare) e, forse più importante, la regolamentazione dei flussi di ingresso. Infatti, per quanto riguarda i Paesi in via di sviluppo, salvo restando che l'incremento dell'economia locale a lungo andare influirà positivamente anche sui livelli occupazionali, va precisato che il ruolo della cooperazione consiste nell'essere di supporto alle situazioni più disagiate²⁷.

Per quanto riguarda i rapporti con i Paesi terzi, l'Italia ha intrapreso anzitutto la strada diplomatica degli *accordi di riammissione*, in base ai quali gli Stati firmatari si impegnano a riammettere i propri cittadini entrati in Italia privi delle condizioni legali, una volta accertata la loro nazionalità (anche se in numerosi accordi è sufficiente che la cittadinanza sia presunta). Tale meccanismo viene adottato dall'Unione Europea, quale principale strumento di contrasto del fenomeno dell'immigrazione illegale. In merito alla stipula degli *accordi di riammissione*, l'Italia sta seguendo la procedura semplificata, avendo recepito tale impostazione nella stessa legge n. 40 del 6 marzo 1998 ("Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero"). In questi anni il governo italiano ha stipulato circa una trentina di accordi bilaterali in tema di riammissione, di cui poco meno della metà con Paesi terzi. In virtù di tali accordi, gli Stati firmatari hanno potuto godere di quote preferenziali nell'ambito dei decreti flussi annuali, fra cui diversi Paesi africani particolarmente coinvolti nelle migrazioni verso l'Italia (Marocco, Egitto, Nigeria e Tunisia).

Oltre agli *accordi di riammissione*, l'Italia ha anche sottoscritto degli *accordi di polizia* con una quarantina circa di Paesi, al fine di sviluppare un'azione comune di contrasto nei confronti dello sfruttamento dell'immigrazione clandestina e del traffico di esseri umani.

2.2. Legislazione nazionale

La dizione di "migrazione circolare" o "migrazione temporanea" non appare in alcuna legge attualmente in vigore in Italia, né a livello nazionale, né a livello regionale. L'unico testo ufficiale in cui si ritrova tale definizione è una recente circolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali²⁸: sulla quota di 80.000 ingressi per lavoratori subordinati stagionali non comunitari, stabilita dal decreto flussi 2010²⁹, 4.000 ingressi vengono infatti riservati a livello centrale "per avviare Progetti Speciali al fine di favorire programmi di migrazione circolare".

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha percepito l'importanza attribuita a livello comunitario alle nuove forme di migrazione circolare e ne ha tenuto conto nell'impostazione del decreto flussi 2010, facendo riserva di dare a queste prospettive progetti applicativi maggiormente consoni al mercato occupazionale italiano.

Uno dei settori delle politiche migratorie in cui si evidenziano prassi (ancorate peral-

Terzo Rapporto EMN Italia

tro in precise disposizioni di legge) parzialmente riconducibili al concetto di migrazioni temporanee e circolari è senza dubbio quello del lavoro subordinato a carattere stagionale, che, in termini numerici, rappresenta la stragrande maggioranza di ingressi per lavoro in Italia.

La materia è disciplinata espressamente dall'articolo 20 della legge 30 luglio 2002, n. 189, che ha sostituito l'articolo 24 del Testo Unico (Legge n. 40/1998). La procedura descritta precedentemente è valida anche per l'assunzione per lavoro stagionale di un lavoratore straniero residente all'estero. Il periodo di validità dell'autorizzazione è ovviamente legato al tipo di lavoro stagionale, anche se in ogni caso non potrà essere inferiore ai 20 giorni e superiore ai nove mesi (ai sei mesi, nei casi legati ad alcune tipologie di lavoro).

L'art. 24.4 del Testo Unico delle leggi sull'immigrazione recita infatti: "Il lavoratore stagionale, ove abbia rispettato le condizioni indicate nel permesso di soggiorno e sia rientrato nello Stato di provenienza alla scadenza del medesimo, ha diritto di precedenza per il rientro in Italia nell'anno successivo per ragioni di lavoro stagionale, rispetto ai cittadini del suo stesso Paese che non abbiano mai fatto regolare ingresso in Italia per motivi di lavoro.

Oltre a questa agevolazione, l'art. 5.3-ter della medesima legge prevede che il datore di lavoro possa inoltre presentare richiesta di nulla osta per lavoro stagionale pluriennale (validità massima tre anni), nei limiti delle quote di ingresso, in favore di un lavoratore che ha prestato attività lavorativa stagionale per due anni consecutivi, anche se questa misura non esonera però lo straniero dal richiedere annualmente il visto di ingresso.

Qualora se ne verificano le condizioni è possibile convertire il permesso di soggiorno per lavoro stagionale in permesso di soggiorno per lavoro subordinato, sempre nell'ambito delle quote, solo dopo il secondo ingresso del cittadino straniero in Italia per lavoro stagionale.

Come si è accennato sopra, l'esempio di previsione legislativa riportato, riguardante i permessi di soggiorno per lavoro stagionale, è riconducibile solo in senso lato al concetto di migrazioni temporanee e circolari. Tecnicamente intesa, infatti, la migrazione circolare dovrebbe ricomprendere un doppio processo di accompagnamento del migrante: dapprima, un'attività di preparazione all'esperienza migratoria, e, successivamente, specifiche iniziative di reinserimento nel mondo del lavoro del Paese di origine, che valorizzino le competenze e le esperienze acquisite durante il periodo di soggiorno all'estero. Nel caso della legislazione nazionale citata, si può al massimo parlare di migrazione temporanea ripetuta e delle relative misure di facilitazione.

Anche la legislazione italiana, inoltre, contiene un esplicito nesso fra permessi di ingresso per lavoro stagionale e accordi di riammissione: stabilisce infatti l'art. 21.1 del Testo Unico che gli Stati (non appartenenti all'UE) che abbiano stipulato con l'Italia specifici accordi di regolamentazione dei flussi di ingresso e di riammissione, pos-

Migrazione temporanea e circolare in Italia: evidenze empiriche, prassi politiche attuali e opzioni per il futuro

sono beneficiare di “appositi accordi in materia di flussi per lavoro stagionale”.

L’ultimo decreto-flussi per lavoratori stagionali è quello emanato dal Presidente del Consiglio dei Ministri il 1° aprile 2010, che consente l’entrata in Italia di lavoratori extracomunitari stagionali entro la quota massima di 80.000 unità. Mentre, normalmente, la quota di ingressi viene stabilita a partire dal Documento politico programmatico triennale, in questo caso (data la mancata pubblicazione del Documento, cui si è accennato sopra), è stato necessario applicare la procedura di cui all’art. 3 del Testo Unico delle leggi sull’immigrazione, il quale stabilisce che “il Presidente del Consiglio dei Ministri può provvedere in via transitoria, con proprio decreto, nel limite delle quote stabilite per l’anno precedente»; il decreto flussi 2010, rifacendosi dunque al provvedimento relativo al 2009 (che a sua volta si rifaceva al decreto-flussi del 2008), prevede l’ingresso di 80.000 lavoratori stagionali, ripartiti non solo su base territoriale (per province), ma anche per provenienza. Questo è forse uno dei punti che maggiormente interessa il presente studio, in quanto le quote previste riguardano in misura preponderante i cittadini provenienti da quei Paesi che hanno sottoscritto accordi bilaterali con l’Italia, e cioè Marocco, Tunisia, Egitto, Albania e Moldavia. Un’altra categoria inclusa negli 80.000 ingressi è quella dei “cittadini stranieri non comunitari titolari di permesso di soggiorno per lavoro subordinato stagionale negli anni 2007, 2008 o 2009” (art. 1.2. lett. c) da ripartire tra le regioni e le province autonome con provvedimento del ministero del Lavoro e delle Politiche sociali.

2.3. La cooperazione e gli accordi tra l’Italia e i Paesi terzi in materia di lavoro

Le politiche migratorie, in un autentico spirito di partenariato con i Paesi terzi, costituiscono una delle principali sfide per l’Unione Europea. D’altra parte, anche le statistiche più recenti confermano come in futuro le differenze demografiche fra le diverse aree del pianeta faranno crescere le pressioni mondiali in favore della mobilità della manodopera, coinvolgendo sempre più anche il Vecchio Continente. Tale scenario induce tanto i Paesi industrializzati europei, fra cui l’Italia, quanto quelli in via di sviluppo, a prendere coscienza del fatto che è possibile ottenere dei benefici condivisi soltanto attraverso un miglioramento delle politiche concernenti la mobilità umana, mettendo a punto dei meccanismi che possano favorire una maggiore corrispondenza fra la domanda e l’offerta di lavoro a livello mondiale, oltre che degli strumenti per promuovere l’ingresso regolare dei migranti.

In questa prospettiva, anche l’Italia si è attivata nell’ultimo decennio per sviluppare uno specifico percorso diplomatico nel campo della cooperazione con i Paesi terzi in materia di lavoro. Relativamente a quest’ambito, infatti, esistono appositi accordi di regolamentazione e gestione dei flussi migratori. Tali accordi prevedono una stretta

Terzo Rapporto EMN Italia

collaborazione al fine di favorire lo scambio di informazioni sulle reali necessità del mercato del lavoro italiano e delle relative figure professionali disponibili nel Paese di origine, nonché la creazione di particolari liste di lavoratori disponibili ad emigrare in Italia. Come si apprenderà dall'analisi degli specifici accordi stipulati fino ad oggi dall'Italia, la cooperazione con i Paesi terzi è anche finalizzata alla creazione di appositi programmi di formazione professionale e di apprendimento della lingua italiana, oltre che allo scambio vicendevole di buone prassi.

La configurazione giuridica delle intese bilaterali intraprese dall'Italia con i Paesi terzi è quella degli "accordi quadro", che includono tutti i tipi di lavoratori, accompagnati da appositi protocolli esecutivi con cui si disciplinano nel dettaglio le modalità di attuazione. Oltre agli accordi afferenti l'inserimento nel mercato del lavoro subordinato, vengono stipulati anche specifici accordi riguardanti il lavoro autonomo e quelli relativi alle tutele sociali.

Al fine di rafforzare la collaborazione nella gestione delle migrazioni con alcuni fra i più importanti Paesi d'origine dei flussi verso l'Italia, la Direzione generale dell'immigrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha concluso tre accordi bilaterali riguardanti la regolamentazione e la gestione dei flussi migratori in materia di lavoro. Si tratta degli accordi stipulati con la Repubblica di Moldova, il Marocco e l'Egitto, mentre è in fase di negoziazione un accordo analogo con la Tunisia. Attraverso il raccordo tra le istituzioni dei Paesi sottoscrittori, questi accordi hanno favorito la predisposizione di un sistema di gestione regolata dei flussi migratori, potenziando i meccanismi selettivi della manodopera straniera qualificata in conformità con le esigenze del mercato del lavoro italiano. Peraltro, tale *modus operandi* ha permesso la condivisione dell'uso di alcuni strumenti operativi (fra cui le schede professionali e le liste dei lavoratori), e l'adozione di precisi standard formativi.

2.4. Alcuni progetti-pilota

A sostegno dell'efficacia degli accordi bilaterali sopra ricordati, il Governo italiano ha, in diversi casi, lanciato e finanziato specifiche iniziative progettuali allo scopo di ottenere un contenimento delle migrazioni irregolari verso le proprie frontiere. Tali progetti ripercorrono in genere (come gli accordi stessi) uno schema consueto, composto da campagne sui rischi della migrazione illegale e sui vantaggi dell'ingresso regolare, disponibilità del Paese contraente a porre in essere misure di controllo della migrazione di propri cittadini (e spesso di Paesi terzi) verso l'Italia, formazione professionale e linguistica, accesso privilegiato al mercato del lavoro italiano. In alcuni casi tali iniziative hanno visto la partecipazione congiunta di regioni italiane e del Paese contraente, oltre che di organizzazioni non governative o internazionali (come ad es. l'OIM). Di seguito illustreremo alcuni di questi progetti.

Migrazione temporanea e circolare in Italia: evidenze empiriche, prassi politiche attuali e opzioni per il futuro

Prima di passare, però, alla descrizione vera e propria delle iniziative progettuali, è necessario precisare che non si tratta qui di progetti sulle migrazioni circolari in senso stretto, quanto piuttosto di iniziative che si pongono come obiettivo la sperimentazione di forme meno classiche di migrazione, che includono quindi casi di emigrazione temporanea, di cooperazione transnazionale ad opera dei migranti stessi e in definitiva di un nuovo protagonismo dei migranti nella tematica dei rapporti fra migrazioni e sviluppo.

L'assenza, nel panorama nazionale, di iniziative riguardanti le migrazioni circolari nel senso definito dalla Commissione Europea³⁰ forse non è del tutto casuale, in quanto rispecchia spesso una rivisitazione critica del concetto effettuata dalle stesse organizzazioni promotrici, che quindi non collima con le definizioni ufficiali date dalla Commissione europea. Non di rado, quindi, tali iniziative progettuali sono improntate ad una visione critica delle migrazioni circolari, e vengono di conseguenza orientate su obiettivi almeno in parte diversi, come ad esempio quello di fornire al migrante gli strumenti per diventare egli stesso agente di sviluppo nel proprio Paese di origine, rivisitando quindi l'ormai obsoleto concetto di cooperazione Nord-Sud (o cooperazione allo sviluppo) a favore di una nuova prospettiva di transnazionalità e di presenza simultanea del migrante nel Paese di inserimento e in quello di origine.

Il progetto **"Migrations et Retour: ressources pour le développement"**, co-finanziato dal Ministero degli Affari Esteri e realizzato tra il 2006 e il 2009 dall'OIM (con la collaborazione di Cerfe, Fondation Hassan II pour le Marocains Résidents à l'Étranger, Centre d'Études et de Recherches Démographiques - CERED in rappresentanza dell'Alto Commissariato al Piano del Regno del Marocco), ha cercato di valorizzare, con un'articolata serie di attività³¹, le potenzialità che la consistente presenza di individui qualificati all'interno dei flussi migratori può avere per la creazione di benefici, tanto per gli stessi migranti, quanto per i loro Paesi di origine e per quelli di accoglienza, anche a partire da un approfondimento delle conoscenze sui fenomeni e sulle dinamiche che caratterizzano le più recenti forme con cui si manifestano le migrazioni internazionali.

Per perseguire tale finalità il progetto, in linea con la sua natura di esperienza pilota, ha concentrato l'attenzione sulle migrazioni tra l'Italia e il Marocco, assumendole come terreno su cui sperimentare un approccio di più ampio respiro in grado di confrontarsi con la complessiva realtà delle nuove migrazioni internazionali e, in particolare, con quelle che coinvolgono risorse umane altamente qualificate.

Al di là dei concreti risultati raggiunti (considerando anche la sua natura di esperienza pilota), e partendo dal concetto di migrazioni circolari, il progetto **"Migrations et Retours: ressources pour le développement"** tende a valorizzare una nuova pratica della migrazione, da movimento lineare di andata e (eventuale) ritorno, ad un processo fluido di lunga durata, che si snoda idealmente lungo tutta la vita del migrante.

Terzo Rapporto EMN Italia

Questo processo parte dall'attenta valutazione dei pro e dei contro del progetto migratorio (fino a considerare anche l'opzione di non partire affatto), e si sviluppa lungo un nuovo legame avvertito dal migrante nei confronti del proprio Paese di origine (che va oltre il consueto sentimento di nostalgia), che lo porta ad assumere verso di esso una nuova responsabilità sociale. Questo insieme di elementi viene definito "circolo migratorio", ed include anche la presa in considerazione di un'ipotesi di ritorno, definita "ritorno costruttivo", e cioè preparato con un preciso progetto di reinserimento nel Paese di provenienza, arricchito anche dalle nuove conoscenze apprese durante la permanenza all'estero. Il "ritorno" (e questo rappresenta un punto importante rispetto al dibattito in corso sulla pratica delle "migrazioni circolari") non è però visto come una conseguenza necessaria e meccanica della "partenza", in quanto può anche essere sostituito, se del caso, da quello che il progetto definisce un "ritorno virtuale" (opposto al "ritorno effettivo") costituito da attività economiche, sociali, culturali che il migrante, pur restando nel Paese di inserimento, può intraprendere a distanza nel Paese di origine, grazie a nuove forme di "doppia presenza" che vanno sempre più affermandosi.

Decisamente diversa è l'impostazione rispetto al precedente del progetto "**BrainNet-Working**", finanziato per il periodo 2007-2010 dal programma di azione comunitaria Aeneas e realizzato da Caritas di Roma, Università "la Sapienza" di Roma, Provincia di Roma, AURIS Onlus, Consorzio E-laborando con il supporto di un articolato partenariato internazionale³². In questo caso lo schema di azione prevede la creazione di impiego nei propri rispettivi Paesi di origine per alcune decine di giovani moldavi, russi ed ucraini qualificati, dopo un periodo di apprendistato in Italia e/o in Spagna presso imprese ed ong. La parola d'ordine qualificante dell'iniziativa, che ne riassume le finalità, è quella della "circolazione di cervelli"³³, da favorire in opposizione alla deleteria "fuga di cervelli" che affligge diversi Paesi dell'Est e del Sud del mondo. In un certo senso, questo progetto riflette una concezione tendenzialmente "rigida" della migrazione temporanea (più che circolare, in quanto sono previsti unicamente un soggiorno nello Stato membro UE - Italia o Spagna - e poi il ritorno definitivo nel proprio Paese di origine), con uno schema nel quale la concezione e realizzazione di un proprio individuale progetto migratorio da parte del soggetto interessato sembrerebbe scarsamente rilevante. Si tratta, in definitiva, di un'iniziativa essenzialmente volta a creare una maggior spendibilità sul mercato del lavoro interno di un giovane qualificato, aggiungendo al suo curriculum alcuni mesi di tirocinio all'estero, che presumibilmente al proprio rientro in patria gli daranno maggiori chances di successo sul mercato del lavoro. Considerando la finalità di "triplo vantaggio" sui cui espressamente si basa il concetto di migrazione circolare, in questo caso si nota un vantaggio abbastanza certo soltanto per il Paese di origine, che "recupera" dopo un certo periodo un proprio cittadino con una bagaglio formativo accresciuto (anche se manca l'altro elemento, anch'es-

Migrazione temporanea e circolare in Italia: evidenze empiriche, prassi politiche attuali e opzioni per il futuro

so importante, delle rimesse, che in questo caso ovviamente non sussiste). Meno certo appare il vantaggio per il lavoratore, in quanto la sua collocazione sul mercato del lavoro in patria non sembra essere garantita, anche se certamente la cosiddetta "labour window" aperta dal progetto in Moldavia cercherà di raggiungere questo obiettivo. Decisamente meno consistente è invece il vantaggio per il datore di lavoro straniero (in Spagna o in Italia), avrà beneficiato per alcuni mesi di un tirocinante, senza però la prospettiva di poterlo trasformare in forza lavoro stabile. Un vantaggio in senso lato è possibile rinvenirlo per il Paese di accoglienza in quanto tale, dato che fra gli obiettivi del progetto vi è quello di porre un freno alla migrazione incontrollata (e illegale), spesso destinata al fallimento.

Concludiamo questa breve rassegna di iniziative con il progetto dell'ong Soleterre di Milano, anch'esso focalizzato sul fenomeno della migrazione marocchina in Italia ma, a differenza del progetto "Migrations et Retour", incentrato specialmente sulla componente femminile di questa migrazione e sulla promozione di impresa. La scelta delle donne riposa sulla constatazione che esse, nonostante contribuiscano in maniera fondamentale al mantenimento dei legami tra la comunità all'estero e quella in patria, si trovano dal punto di vista economico in una posizione di estrema debolezza. Alla base del progetto **"Tessere lo sviluppo. Trame migratorie e co-sviluppo femminile tra Marocco e Europa"**, finanziato per il triennio 2008-2010 dall'azione comunitaria Aeneas, si trova dunque la volontà di valorizzare i saperi e le reti sociali ed economiche realizzate dalle donne nell'esperienza migratoria allo scopo di trasformarle in risorse utili sia al territorio di inserimento, sia al Paese di origine. Come si vede dalla descrizione delle attività³⁴, il progetto "Tessere lo sviluppo" non tratta di migrazioni circolari nel senso indicato dai documenti della Commissione, ma parte invece da un'idea di "co-sviluppo", in cui il soggetto migrante stesso è visto come il principale agente di sviluppo, individuando nel caso specifico le prospettive di crescita del lavoro autonomo femminile sia nel contesto italiano (la regione Lombardia) che in quello marocchino (la regione Chaouia Ouardigha, una delle principali aree di provenienza della migrazione marocchina in Italia). In tal senso, il progetto si propone di fornire strumenti per il miglioramento e lo sviluppo delle competenze professionali in ambito imprenditoriale, offrendo diverse forme di supporto e tutela al lavoro femminile, in rete con i servizi territoriali esistenti e favorendo la creazione ma anche il supporto a network internazionali preesistenti. In questo modo si vuole mirare ad un rafforzamento dell'autonomia delle attività imprenditoriali immigrate, spesso sottoposte a cicli di natalità molto rapidi, e a un consolidamento delle competenze anche a livello transnazionale, in termini di investimenti produttivi e di networking transnazionale, che possano aprire la prospettiva a progetti di ritorno strutturati e soprattutto sostenibili nel tempo.

Terzo Rapporto EMN Italia

In definitiva, questa breve e tutt'altro che esaustiva rassegna di iniziative progettuali, mostra, che se c'è un filo rosso che unisce queste esperienze (e diverse altre simili, che per ragioni di spazio non possiamo prendere in esame) non è certo una concezione meccanicistica delle migrazioni circolari, in cui ad un'andata corrisponde sempre e necessariamente un ritorno. La progettualità delle organizzazioni italiane tende invece molto di più a mettere proprio il cittadino migrante e le sue esigenze al centro della mobilità internazionale, per rendere la sua esperienza non solo più consapevole e più produttiva, ma soprattutto in costante e costruttivo contatto con la sua regione di provenienza, in modo da eventualmente porre le basi per un ritorno consapevole, ben preparato e che dunque poggi su basi solide. Come è evidente, anche qui il risultato del "triplo vantaggio" è non solo a portata di mano, ma appare anche più probabile, in quanto organizzato nei tempi e nei modi che meglio si adattano al progetto migratorio del singolo e delle sue comunità di inserimento, quella del Paese di provenienza e quella del Paese di inserimento.

3. Le migrazioni circolari negli archivi statistici italiani

In Italia la documentazione sui flussi temporanei è scarsamente strutturata, tanto più quando questa viene intesa formalmente come circolare, che include di per se stesso il ritorno nel Paese di origine. Cercheremo di prendere in esame i diversi archivi che possono avere attinenza con questa forma di mobilità. Come già accennato in precedenza, infatti, il concetto stesso di migrazione circolare è di recente elaborazione a livello comunitario e di recentissima introduzione nei documenti pubblici italiani.

Le banche dati esistenti hanno la funzione di inquadrare i flussi migratori in una maniera per così dire statica, rilevando per lo più la dimensione quantitativa, ma senza offrire la base per ulteriori disaggregazioni

In particolare quelli che consentono di cogliere con chiarezza aspetti interessanti, come quelli connessi al possibile ritorno in patria, sia perché le statistiche non sono in grado di entrare nel merito del progetto migratorio, esplicitandone le virtualità di ritorno, sia perché i ritorni che avvengono sono registrati parzialmente e in maniera scarna per quanto riguarda la ricostruzione a posteriori dell'intero progetto migratorio, sia perché sono sporadiche le indagini sul campo.

L'unica maniera di procedere è, pertanto, quella indiretta, prendendo l'avvio dagli archivi classici e cercando, al loro interno, elementi che almeno indirettamente si possono collegare alle migrazioni circolari.

Migrazione temporanea e circolare in Italia: evidenze empiriche, prassi politiche attuali e opzioni per il futuro

Archivio dei visti (Ministero degli Affari Esteri)

Questo archivio è gestito dal Ministero degli Affari Esteri e i risultati vengono resi noti a livello annuale in base a questi parametri:

- per tipologia giuridica: visti nazionali, visti a tempo limitato, visti unitari Schengen (quelli di maggior interesse ai presenti fini conoscitivi);
- per tipologia di motivi (anche questi aspetti rivestono uno specifico interesse ai fini della nostra ricerca);
- per Paese di emissione dei visti e sede della rappresentanza diplomatica coinvolta (là dove operano più sedi, oltre che nella capitale del Paese).

La tipologia del motivo, esaminata congiuntamente con la tipologia giuridica, può essere d'aiuto per portare avanti la conoscenza sulle migrazioni circolari.

ITALIA. Visti concessi per tipologia di motivi (2009)

	<i>VSU Visti Schengen Unitari</i>	<i>Visti a tempo Limitato VTL</i>	<i>VSU + VTL</i>
Tipologie dei visti per lavoro autonomo			
Lavoro autonomo	111	-	111
Ricerca	3	0	3
Spettacolo	3.445	44	3.489
Sport	2	0	2
Tipologie dei visti per lavoro dipendente			
Lavoro subordinato	4.736	465	5.201
marittimi	3	0	3
Ricerca	0	0	0
Spettacolo	69	0	69
Sport	5	0	5
Visti per motivi religiosi	4.501	130	4.631
Visti per motivi di studio			
Studio	16.696	578	17.274
Formazione	87	2	89
Tirocinio	118	1	119
Università	398	0	398
Visti per vacanze lavoro	0	0	0
Totale visti	30.174	1.220	31.394

FONTE: Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes. Elaborazione su dati Ministero Affari Esteri

Terzo Rapporto EMN Italia

ITALIA. Visti concessi alle principali collettività (2009)

Visti	Albania	Marocco	Cina	Ucraina	Filippine	Tunisia	India	Moldavia	Macedonia	Ecuador
Tip. Lav. Autonomo	0	1	3	3	1	0	3	0	0	0
Autonomo Ricerca	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Autonomo Spettacolo	21	0	46	342	1	0	27	134	1	0
Autonomo Sport	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Lav. Subordinato	614	748	65	147	11	3	574	490	447	3
Marittimi	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0
Ricerca	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Spettacolo	0	0	2	1	0	0	0	12	0	0
Sport	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Motivi religiosi	59	0	9	148	0	0	807	8	33	87
Motivi di studio	392	209	472	207	72	252	548	65	253	89
Studio	16	0	0	0	6	1	6	0	0	0
Formazione	0	5	0	1	0	2	12	0	0	0
Tirocinio	0	0	1	0	1	3	2	0	0	0
Università	2	0	1	0	0	1	5	2	0	0
Vacanze lavoro	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Totale VSU - VTL	33.864	9.086	103.537	43.267	14.528	6.850	63.590	6.785	6.969	4.289

Fonte: Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes. Elaborazione su dati Ministero Affari Esteri

Tra i diversi motivi quelli che possono, eventualmente, rientrare nel concetto di migrazioni circolari sono:

- il lavoro autonomo nelle sue varie forme;
- il lavoro dipendente nelle sue varie forme (ad esempio: ricerca, spettacolo, sport e settore marittimo);
- i motivi religiosi che, pur non configurandosi come uno spostamento per effettuare un lavoro retribuito, sono spesso tuttavia una migrazione circolare;
- lo studio nelle sue varie fattispecie (formazione, tirocinio, ricerca, università, altri motivi);
- le vacanze lavoro (una forma, invero, poco diffusa in Italia a differenza di quanto avviene in Paesi di tradizione anglosassone).

I visti nazionali, che possono essere di durata infrannuale (fino a 9 mesi per gli stagionali), annuale o biennale, sono tutti rinnovabili. È evidente che i flussi stagionali comportano il ritorno da effettuarsi entro il periodo massimo della loro validità e, quindi, al più tardi entro i 9 mesi, come vedremo analizzando le relative autorizzazioni. I visti di durata annuale o biennale possono, dopo il rinnovo, dare luogo a una presenza stabile che, per quanto non necessariamente definitiva, non

Migrazione temporanea e circolare in Italia: evidenze empiriche, prassi politiche attuali e opzioni per il futuro

rientrerebbe nel concetto di migrazione circolare; non è esclusa tuttavia l'eventualità di un ritorno in patria, concepito sin dall'inizio del progetto migratorio, pur se realizzato dopo molti anni di permanenza nel Paese d'immigrazione. Come precisato, però, non è facile che tali intendimenti emergano dalle fonti classiche.

Invece, i visti unitari Schengen e i visti a tempo limitato, se riferiti al lavoro e agli altri motivi prima indicati, possono connotare flussi circolari.

Negli archivi dei visti relativi al 2009 vengono così individuate 31.294 persone che, in provenienza dall'estero, sono state coinvolte in flussi migratori verso l'Italia di breve durata. Quelli che si spostano per lavoro autonomo sono 3.665 (11,7% del totale) e quelli che lo fanno per lavoro dipendente sono 5.278 (16,8%), ai quali si aggiungono 4.631 religiosi (14,8%) e 17.880 persone (56,7%) che si spostano per studio.

Il lavoro incide per un quarto sugli spostamenti migratori in cui è implicito il ritorno, mentre lo studio totalizza più della metà dei casi. Tuttavia, gli spostamenti lavorativi che con questo archivio statistico si riesce a evidenziare, hanno una permanenza massima di tre mesi che, anche se in alcuni casi rinnovabile, non rientra nell'ambito delle forme più rappresentative della migrazione circolare, riferita a un flusso che si chiude indubbiamente col ritorno in patria, ma dopo una permanenza lavorativa di alcuni anni all'estero.

Archivio dei residenti (Istat)

Questo archivio è gestito dall'Istat in collaborazione con le anagrafi comunali e di esso ogni anno vengono pubblicate le risultanze al 31 dicembre.

Le cancellazioni per trasferimento all'estero nel 2009 sono state 32.270. Di esse vengono precisate le province di partenza e i Paesi di destinazione.

Bisogna tenere conto che a iscriversi nelle anagrafi comunali sono gli immigrati che intendono stabilirsi per un anno o più sul territorio nazionale. Tra di essi sono molto pochi quelli che si cancellano per trasferimento all'estero, realizzando così il ritorno in patria di cui si sostanzia la migrazione circolare e, per giunta, non tutti quelli che lasciano l'Italia sono stati presenti per motivi lavorativi: può trattarsi anche di diplomatici, familiari, persone venute per residenza elettiva e così via. Va però anche detto che non tutti gli stranieri che rimpatriano provvedono alla cancellazione anagrafica, per cui il numero dei rimpatriati è sicuramente più alto, anche se non molto di più e, inoltre, di difficile se non di impossibile quantificazione.

Nel periodo 2003 - 2008, le cancellazioni effettuate da cittadini stranieri per recarsi all'estero sono più che raddoppiate, passando da 12.886 a 27.023, ma complessivamente nei sei anni presi in considerazione si è trattato solo di 107.169 persone (e i termini quantitativi della questione si spostano di poco anche a tener conto che nel 2009 le cancellazioni sono ulteriormente aumentate a 32.270). Nel 2008 il numero delle persone straniere trasferitesi all'estero, rapportato al numero dei residenti

Terzo Rapporto EMN Italia

(3.891.295), equivale a 1 ogni 144 e rapportato ai 469.526 iscritti dall'estero equivale a 1 uscita ogni 17 nuovi entrati.

ITALIA. Popolazione straniera residente: bilancio demografico dell'anno 2008

	Nord-ovest	Nord-est	Centro	Sud	Isole	ITALIA	di cui: comuni capoluogo
Popolazione straniera al 1.1.2008	1.223.363	923.812	857.072	305.146	123.258	3.432.651	1.257.932
Nati	27.820	21.981	16.053	4.486	2.132	72.472	23.936
Morti	1.419	1.119	1.153	404	183	4.278	1.541
Saldo naturale	26.401	20.862	14.900	4.082	1.949	68.194	22.395
Iscritti dall'interno	91.682	73.290	46.865	16.437	5.050	233.324	46.628
Cancellati per l'interno	83.749	66.254	47.201	21.229	6.466	224.899	55.138
Saldo migratorio interno (1)	7.933	7.036	-336	-4.792	-1.416	8.425	-8.510
Iscritti dall'estero	148.433	132.430	131.736	58.701	25.249	496.549	173.277
Cancellati per l'estero	8.643	9.291	5.619	2.777	693	27.023	5.193
Saldo migratorio con l'estero	139.790	123.139	126.117	55.924	24.556	469.526	168.084
Saldo altri iscritti, altri cancellati (2)	-10.801	-8.269	-9.230	-3.448	-2.057	-33.805	-14.349
Acqu. cittadinanza italiana	18.548	16.808	11.741	4.478	2.121	53.696	18.601
Pop. straniera al 31.12.2008	1.368.138	1.049.772	976.782	352.434	144.169	3.891.295	1.406.951
<i>di cui minorenni</i>	323.764	246.148	202.384	62.038	28.119	862.453	288.586
<i>di cui stranieri nati in Italia</i>	197.927	146.055	124.635	33.084	16.999	518.700	191.606

(1) A livello nazionale il numero di iscritti e cancellati per l'interno generalmente non coincide.

(2) Comprende il saldo verifiche censuarie, il saldo iscrizioni e cancellazioni per altri motivi, le cancellazioni per irreperibilità.

FONTE: Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes. Elaborazione su dati ISTAT

ITALIA. Cancellazioni per trasferimenti all'estero relativi alla popolazione straniera (2003-2009)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Nord Ovest	4.767	5.158	6.102	6.229	7.128	8.643	10.619
Nord Est	3.768	4.572	5.265	5.660	6.865	9.291	11.089
Centro	2.732	3.008	2.933	3.562	4.055	5.619	6.954
Sud	1.362	950	1.290	1.141	1.552	2.777	2.832
Isole	257	331	361	382	716	693	776
TOTALE	12.886	14.019	15.951	16.974	20.316	27.023	32.270

FONTE: Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes. Elaborazione su dati ISTAT

Migrazione temporanea e circolare in Italia: evidenze empiriche, prassi politiche attuali e opzioni per il futuro

L'incidenza non solo è minima ma in una certa misura si tratta di ritorni per pensionamento e non di ritorni per investimento. Nel 2008 i ritorni sono aumentati di quasi un quinto rispetto all'anno precedente, ma partendo da una base piccola, e quindi, senza portare il loro impatto a un livello quantitativo significativo. Questa rimane la sostanza del ragionamento, anche se per inquadrare realisticamente i flussi di ritorno bisogna aggiungere che una parte di essi avviene senza che gli interessati procedano alle cancellazioni anagrafiche.

Pur impossibile sul piano nazionale, a livello di grandi comuni si potrebbero studiare le cancellazioni per l'estero, rilevando le città di destinazione, la qualifica degli interessati e la loro età: un'età giovane porterebbe quasi naturalmente a ipotizzare che si tratti di migrazioni circolari, tanto più se la permanenza in Italia è stata di durata limitata.

Per quanto riguarda le aree di partenza dei 27.023 che hanno effettuato la cancellazione per l'estero nel 2008, il Nord prevale con una quota pari al 66,4% (Nord Ovest 32,0%, Nord Est 43,4%); seguono il Centro (20,8%), il Sud (10,3%) e le Isole (2,6%).

Archivio dei soggiornanti (Ministero dell'Interno)

Questo archivio, gestito dal Ministero dell'Interno – Dipartimento Pubblica Sicurezza, è quello non solo di data più antica ma anche più ricco di disaggregazioni.

Per acquisire elementi di conoscenza sulle migrazioni circolari abbiamo voluto accertare quanti cittadini stranieri regolarmente soggiornanti alla fine di dicembre 2008, non abbiano più avuto il permesso di soggiorno in corso di validità al 30 giugno 2010. Si è trattato di 154.026 persone che o sono tornati nel proprio Paese o si sono trattiene irregolarmente in Italia.

Non tutti questi casi riguardano le migrazioni circolari, ma solo quelli connessi con alcune tipologie di soggiorno e, in particolare, con il soggiorno per motivi lavorativi.

Nel mese di dicembre 2008 sono venute a scadere diverse centinaia di migliaia di permessi di soggiorno, tra i quali 154.026 non risultano più rinnovati alla data del 1° luglio 2010, per cui si può fondatamente ipotizzare che, in parte, queste persone siano tornate nei loro Paesi di origine e, in parte, si siano trattenute in Italia senza la dovuta autorizzazione. Si è trattato di 56.270 immigrati europei (36,5%), 34.967 africani (22,7%), 39.589 asiatici (25,7%), 23.062 americani (15,0%), 138 dell'Oceania (0,1%).

Un ulteriore contributo alla comprensione del fenomeno lo offre l'analisi delle tipologie di permessi di soggiorno che risultano scaduti, con particolare attenzione, come prima accennato, ai permessi di lavoro. Quelli per lavoro subordinato sono stati 100.632 (il 65,3% del totale) e quelli per lavoro autonomo 10.256 (il 6,7%): quindi, tra i permessi scaduti, 7 su 10 hanno riguardato motivi di lavoro.

Ciò induce a pensare che i permessi di lavoro autonomo, che godono di una maggiore stabilità rispetto a quello di lavoratore dipendente (condizionato dalla durata del rapporto presso il datore di lavoro), possano di frequente configurarsi come flussi cir-

Terzo Rapporto EMN Italia

colari di migranti che, avendo sperimentato il percorso autonomo professionale in Italia, intendono continuarlo nel loro Paese. Questo fenomeno interesserebbe in particolare modo più di 3.000 persone originarie del Nord Africa.

Le 100.632 persone, alle quali non è stato rinnovato il permesso come lavoratori dipendenti, in parte sono vittime della crisi economica, in parte sono persone interessate comunque a ritornare e, in parte, sono protagonisti delle migrazioni circolari: è difficile, però, fornire all'interno di questo gruppo un'esatta ripartizione delle ipotesi riportate.

I 38.297 permessi scaduti per motivi di famiglia sono casi meno rilevanti ai fini della presente analisi, perché questi soggetti di per sé seguono le decisioni del capofamiglia.

Rientrano nell'ambito delle migrazioni circolari i motivi per studio (165) e religiosi (2.160), i cui protagonisti solitamente non si spostano in una prospettiva definitiva di inserimento. Tuttavia, il fatto che siano così pochi i permessi non rinnovati agli studenti, nonostante le migliaia di nuove iscrizioni ogni anno, lascia intendere che sono moltissimi quelli che preferiscono fermarsi in Italia. Per i religiosi, invece, è notevole l'avvicendamento tra entrate e uscite nell'ambito di specifiche migrazioni circolari imperniate sui progetti di natura socio-culturale-religiosa.

Per quanto riguarda i permessi per residenza elettiva non rinnovati (567 casi), il progetto di ritorno è da ricollegare alla mancata soddisfazione delle persone coinvolte, che, pur in assenza di problemi economici e senza la necessità di dover lavorare, non ha pensato più al "bel Paese" come luogo di residenza per il resto della vita.

I ritorni in patria di chi è venuto in Italia per asilo e protezione umanitaria (474 casi) riguardano solitamente quelli che, pur non avendo conseguito uno status basato su questi motivi, hanno potuto fruire delle provvidenze previste per i ritorni assistiti³⁵.

È utile anche un riferimento ad alcune tra le principali collettività, i cui membri sono stati coinvolti nel mancato rinnovo dei permessi di soggiorno. Per brevità indicheremo solamente i permessi scaduti per motivi di lavoro (L) e di famiglia (F): Albania 10.467 (L) e 7.454 (F); Cina 9.281 (L) e 2.162 (F); Ecuador 5.443 (L) e 1.062 (F); Filippine 8.286 (L) e 950 (F); India 2.852 (L) e 1.084 (F); Marocco 11.773 (L) e 5.661 (F); Moldavia 8.423 (L) e 1.416 (F); Tunisia 2.374 (L) e 952 (F); Ucraina 15.587 (L) e 1.606 (F).

Osservando, ad esempio, l'elevato numero di permessi di soggiorno scaduti tra i moldavi (8.423) e gli ucraini (15.587), collettività in prevalenza dedite al lavoro di assistenza delle famiglie, comparto in cui il fabbisogno lavorativo non è diminuito, si può ipotizzare che si tratti di forme programmate di immigrazione circolare³⁶.

Prendiamo per una analisi territoriale più circoscritta la provincia di Roma, quella a maggiore concentrazione di immigrati (più di 400 mila), dove i permessi di soggiorno scaduti nel periodo 31 dicembre 2008-30 giugno 2010 sono stati 28.646.

La collettività filippina è la seconda collettività più numerosa, dopo quella romena.

Migrazione temporanea e circolare in Italia: evidenze empiriche, prassi politiche attuali e opzioni per il futuro

I permessi scaduti e non più rinnovati per i filippini sono stati 4.853, dei quali, trattandosi di una collettività a prevalenza femminile, 3.071 riguardano le donne (63,3%).

È difficile stabilire se queste persone sono rientrate in patria perché hanno perso il posto di lavoro senza trovarne un altro, o hanno lasciato il lavoro in Italia per intraprenderne uno nelle Filippine, o sono giunti all'età di pensionamento (si tratta, infatti, di una collettività di vecchio insediamento), decidendo di ricevere in patria i relativi pagamenti, o ancora sono rimasti sul posto in posizione irregolare.

L'archivio non consente di dare risposte a questi interrogativi ma gli effetti della crisi mondiale e le conseguenze che si sono determinate in Italia fanno pensare, non solo alle migrazioni circolari e a un ritorno di investimento, a un ritorno di fallimento o, tutt'al più, a un ritorno per pensionamento.

Gli altri permessi non rinnovati a membri della collettività filippina inducono a considerazioni meno amare, trattandosi di motivi di soggiorno per i quali è intrinseca la temporaneità: 4 per motivi di studio, 97 per motivi religiosi e 16 per residenza elettiva. È, invece, oggetto di interpretazione equivoca il mancato rinnovo di 375 permessi di soggiorno rilasciati a persone per motivi familiari. Il fatto che di essi 239 siano maschi (63,7% del totale) lascia pensare che in parte si tratti di coniugi che hanno deciso di rimpatriare e, in parte (aspetto questo ben più grave) di giovani che, avendo superato la minore età e non avendo trovato lavoro, non hanno potuto ottenere il rinnovo del permesso, prima concesso in quanto membri a carico del capofamiglia³⁷.

Analisi simili possono essere condotte su scala nazionale per le principali collettività di immigrati non comunitari che, relativamente alle tipologie prese in considerazione, hanno ottenuto il rinnovo nel 2009: 103.537 Cina, 63.590 India, 43.267 Ucraina, 33.864 Albania, 14.528 Filippine, 9.086 Marocco, 6.969 Macedonia, 6.785 Moldavia e 4.289 Ecuador³⁸.

Terzo Rapporto EMN Italia

ITALIA. Permessi di soggiorno validi al 31.12.2008 e scaduti al 1° luglio 2010 (valori assoluti)

Cittadinanza	Totale	Donne	Uomini	Lavoro subordinato	Lavoro autonomo	Famiglia	Studio	Religiosi	Residenza elettiva	Asilo e protezione umanitaria	Altri
Europa centro-meridionale	55.903	34.040	21.863	38.597	2.476	14.320	64	79	66	103	198
Europa altri	367	221	146	79	27	96	2	11	152	-	-
EUROPA	56.270	34.261	22.009	38.676	2.503	14.416	66	90	218	103	198
Africa settentrionale	26.462	8.203	18.259	15.271	3.079	7.922	17	19	58	36	60
Africa occidentale	6.559	2.263	4.296	4.205	716	1.365	1	142	11	85	34
Africa orientale	1.329	903	426	723	28	300	2	157	14	95	10
Africa centro-meridionale	617	320	297	279	34	145	5	107	12	28	7
AFRICA	34.967	11.689	23.278	20.478	3.857	9.732	25	425	95	244	111
Asia occidentale	1.074	474	600	360	124	453	4	40	17	62	14
Asia centro-meridionale	16.321	4.535	11.786	11.464	1.110	3.101	13	543	18	40	32
Asia orientale	22.194	12.226	9.968	15.986	1.996	3.607	31	439	38	9	88
ASIA	39.589	17.235	22.354	27.810	3.230	7.161	48	1.022	73	111	134
America settentrionale	1.641	1.004	637	113	41	328	-	75	128	-	956
America centro-merid.	21.421	13.993	7.428	13.533	618	6.594	26	538	36	15	61
AMERICA	23.062	14.997	8.065	13.646	659	6.922	26	613	164	15	1.017
OCEANIA	138	82	56	22	7	66	-	10	17	1	15
Totale	154.026	78.264	75.762	100.632	10.256	38.297	165	2.160	567	474	1.475

Fonte: Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes. Elaborazione su dati Ministero dell'Interno

Migrazione temporanea e circolare in italia: evidenze empiriche, prassi politiche attuali e opzioni per il futuro

ITALIA. Permessi di soggiorno validi al 31.12.2008 e scaduti al 1° luglio 2010 (% riga)

Cittadinanza	Totale	Donne	Uomini	Lavoro subordinato	Lavoro autonomo	Famiglia	Studio	Religiosi	Residenza elettiva	Asilo e protezione umanitaria
Europa centro-meridionale	100,0	60,9	39,1	69,0	4,4	25,6	0,1	0,1	0,1	0,2
Europa altri	100,0	60,2	39,8	21,5	7,4	26,2	0,5	3,0	41,4	-
EUROPA	100,0	60,9	39,1	68,7	4,4	25,6	0,1	0,2	0,4	0,2
Africa settentrionale	100,0	31,0	69,0	57,7	11,6	29,9	0,1	0,1	0,2	0,1
Africa occidentale	100,0	34,5	65,5	64,1	10,9	20,8	0,0	2,2	0,2	1,3
Africa orientale	100,0	67,9	32,1	54,4	2,1	22,6	0,2	11,8	1,1	7,1
Africa centro-meridionale	100,0	51,9	48,1	45,2	5,5	23,5	0,8	17,3	1,9	4,5
AFRICA	100,0	33,4	66,6	58,6	11,0	27,8	0,1	1,2	0,3	0,7
Asia occidentale	100,0	44,1	55,9	33,5	11,5	42,2	0,4	3,7	1,6	5,8
Asia centro-meridionale	100,0	27,8	72,2	70,2	6,8	19,0	0,1	3,3	0,1	0,2
Asia orientale	100,0	55,1	44,9	72,0	9,0	16,3	0,1	2,0	0,2	0,0
ASIA	100,0	43,5	56,5	70,2	8,2	18,1	0,1	2,6	0,2	0,3
America settentrionale	100,0	61,2	38,8	6,9	2,5	20,0	-	4,6	7,8	-
America centro-meridionale	100,0	65,3	34,7	63,2	2,9	30,8	0,1	2,5	0,2	0,1
AMERICA	100,0	65,0	35,0	59,2	2,9	30,0	0,1	2,7	0,7	0,1
OCEANIA	100,0	59,4	40,6	15,9	5,1	47,8	-	7,2	12,3	0,7
Totale	100,0	50,8	49,2	65,3	6,7	24,9	0,1	1,4	0,4	0,3

FONTE: Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes. Elaborazione su dati Ministero dell'Interno

Terzo Rapporto EMN Italia

ITALIA. Permessi di soggiorno validi al 31.12.2008 e scaduti al 1° luglio 2010 (% colonna)

Cittadinanza	Totale	Donne	Uomini	Lavoro subordinato	Lavoro autonomo	Famiglia	Studio	Religiosi	Residenza elettiva	Asilo e protezione umanitaria	Altri
Europa centro-meridionale	36,3	43,5	28,9	38,4	24,1	37,4	38,8	3,7	11,6	21,7	13,4
Europa altri	0,2	0,3	0,2	0,1	0,3	0,3	1,2	0,5	26,8	-	-
EUROPA	36,5	43,8	29,1	38,4	24,4	37,6	40,0	4,2	38,4	21,7	13,4
Africa settentrionale	17,2	10,5	24,1	15,2	30,0	20,7	10,3	0,9	10,2	7,6	4,1
Africa occidentale	4,3	2,9	5,7	4,2	7,0	3,6	0,6	6,6	1,9	17,9	2,3
Africa orientale	0,9	1,2	0,6	0,7	0,3	0,8	1,2	7,3	2,5	20,0	0,7
Africa centro-meridionale	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,4	3,0	5,0	2,1	5,9	0,5
AFRICA	22,7	14,9	30,7	20,3	37,6	25,4	15,2	19,7	16,8	51,5	7,5
Asia occidentale	0,7	0,6	0,8	0,4	1,2	1,2	2,4	1,9	3,0	13,1	0,9
Asia centro-meridionale	10,6	5,8	15,6	11,4	10,8	8,1	7,9	25,1	3,2	8,4	2,2
Asia orientale	14,4	15,6	13,2	15,9	19,5	9,4	18,8	20,3	6,7	1,9	6,0
ASIA	25,7	22,0	29,5	27,6	31,5	18,7	29,1	47,3	12,9	23,4	9,1
America settentrionale	1,1	1,3	0,8	0,1	0,4	0,9	-	3,5	22,6	-	64,8
America centro-meridionale	13,9	17,9	9,8	13,4	6,0	17,2	15,8	24,9	6,3	3,2	4,1
AMERICA	15,0	19,2	10,6	13,6	6,4	18,1	15,8	28,4	28,9	3,2	68,9
OCEANIA	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,2	-	0,5	3,0	0,2	1,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes. Elaborazione su dati Ministero dell'Interno

Migrazione temporanea e circolare in italia: evidenze empiriche, prassi politiche attuali e opzioni per il futuro

ITALIA. Permessi di soggiorno scaduti e non rinnovati (2008-2010)

	ALBANIA		CINA POPOLARE		ECUADOR		FILIPPINE		INDIA		MACEDONIA		MAROCCO		MOLDAVIA		TUNISIA		UCRAINA		
	M+F	FAM.	LAV.	FAM.	M+F	LAV.	FAM.	M+F	LAV.	FAM.	M+F	LAV.	FAM.	M+F	LAV.	FAM.	M+F	LAV.	FAM.	M+F	LAV.
Piemonte	1.206	859	822	201	244	65	335	49	81	25	216	119	2.088	1.217	615	123	233	81	747	78	
Valle d'Aosta	53	27	14	6	1	-	2	-	5	1	-	-	68	44	21	5	17	10	24	2	
Liguria	413	304	56	22	636	212	21	13	29	5	4	2	239	122	65	18	51	29	193	35	
Lombardia	2.494	1.669	1.944	453	3.009	553	2.300	259	806	331	82	70	2.936	1.121	1.021	165	634	227	2.824	302	
Trentino A.A.	212	230	48	17	21	11	6	4	25	12	84	61	159	154	125	45	44	25	212	24	
Veneto	845	566	1.716	322	51	18	223	58	283	87	323	171	1.614	601	2.485	463	190	70	1.128	153	
Friuli V.G.	249	200	116	30	5	7	11	9	56	21	111	55	130	46	118	24	35	8	338	59	
Emilia R.	1.182	1.102	1.131	350	112	25	285	48	413	288	181	150	1.681	1.134	1.162	231	504	207	1.849	182	
Toscana	1.224	844	838	223	58	15	306	56	112	40	95	63	589	295	368	55	87	61	945	102	
Umbria	125	98	36	6	16	1	46	12	44	20	31	24	49	28	98	9	13	4	112	8	
Marche	383	340	293	98	12	3	41	6	65	47	113	88	232	199	132	31	84	33	261	47	
Lazio	1.331	591	1.537	258	1.255	144	4.382	383	771	159	322	124	782	241	2.026	208	312	114	3.287	292	
Abruzzo	118	83	40	23	1	2	5	4	6	1	70	49	46	24	37	10	2	3	123	24	
Molise	13	13	3	-	-	1	-	-	11	5	7	2	41	6	10	-	1	1	47	-	
Campania	148	78	439	56	17	-	162	20	60	10	4	1	478	111	99	13	50	18	2.934	225	
Puglia	369	374	79	38	1	2	64	11	59	14	4	2	183	91	11	3	39	16	64	9	
Basilicata	29	14	20	6	1	-	1	1	13	5	-	-	61	28	8	1	6	2	135	13	
Calabria	16	12	31	9	1	1	20	1	2	5	-	-	113	57	14	8	3	-	246	31	
Sicilia	49	42	76	33	-	-	38	12	8	2	-	1	229	104	2	2	67	37	30	7	
Sardegna	8	8	42	11	2	2	38	4	3	6	-	-	55	38	6	2	2	6	88	13	
Italia	10.467	7.454	9.281	2.162	5.443	1.062	8.286	950	2.852	1.084	1.647	982	11.773	5.661	8.423	1.416	2.374	952	15.587	1.606	

FONTE: Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes. Elaborazione su dati Ministero dell'Interno

Terzo Rapporto EMN Italia

I lavoratori stagionali e le migrazioni circolari

L'agricoltura italiana ha conosciuto nel 2008 un aumento dell'1,7%, qualificandosi così come uno dei pochi settori in crescita, con tendenza a proseguire. Tuttavia, secondo i dati di Unioncamere (archivio Movimprese) tra il 2001 e il 2008 sono diminuite di 129 mila unità le imprese agricole attive, anche perché esse hanno dimensioni ridotte rispetto agli altri grandi Paesi europei. Tra il 2001 e il 2008 sono scomparse mediamente 18 mila imprese all'anno e questa dinamica sembra destinata a continuare. Secondo l'Indagine Istat sulle Forze Lavoro, nel 2008 si è verificata una ulteriore diminuzione della manodopera agricola, specie indipendente, per cui da una media di 924 mila unità nel 2007 si è passati a 895 mila nel 2008.

La tendenza, riscontrata nel settore agricolo, consiste nell'assumere meno dipendenti stabili e più personale a tempo determinato o stagionale. Secondo le rilevazioni di Unioncamere (Indagine Excelsior), nel periodo 2005-2009 la media di assunzione di lavoratori stagionali è stata di circa 434 mila unità (tra italiani e stranieri). L'incidenza degli occupati a tempo determinato o stagionale è più elevata nel Meridione, dove è insediato il 56% degli occupati in agricoltura, mentre il peso assunto dagli allevamenti nel Nord e anche nel Centro Italia richiede, invece, una quota più elevata di lavoratori a tempo indeterminato.

L'impiego di immigrati tra i lavoratori stagionali, a differenza di quanto avviene per i lavoratori stabili, secondo l'indagine Excelsior si configura maggiormente come un rimedio alla mancanza di lavoratori locali. Le figure più richieste sono gli operatori agricoli generici (un terzo delle richieste) e, a distanza, gli addetti alle coltivazioni orticole, alla coltivazione dei vigneti, i vendemmiatori, i potatori e così via. I momenti di punta di lavoro supplementare si verifica nei campi nelle fasi della semina e del raccolto. Ai lavoratori stranieri assunti si richiede competenza nella raccolta manuale dei prodotti, la capacità di controllo nella fase di manutenzione, l'inserimento nelle fasi di confezionamento e trasformazione.

ITALIA. Decreti flussi sui lavoratori stagionali stranieri. Serie storica 1992-2009

<i>Anno</i>	<i>Lav. stagionali</i>	<i>Anno</i>	<i>Lav. stagionali</i>	<i>Anno</i>	<i>Lav. stagionali</i>
1992	1.659	1998	16.560	2004	50.000
1993	2.788	1999	20.380	2005	45.000
1994	5.777	2000	41.056	2006	80.000
1995	7.587	2001	39.400	2007	80.000
1996	8.880	2002	60.000	2008	80.000
1997	8.499	2003	68.500	2009	80.000

FONTE: Presidenza del Consiglio dei Ministri

I lavoratori stagionali immigrati possono essere assunti tra quelli che già risiedono in Italia o possono essere fatti venire direttamente dall'estero. La loro venuta dall'e-

Migrazione temporanea e circolare in Italia: evidenze empiriche, prassi politiche attuali e opzioni per il futuro

stero è regolata dagli appositi decreti flusso, che hanno previsto numeri crescenti fino a stabilizzarsi sugli 80.000 lavoratori l'anno.

Si stima che più dei tre quarti dei lavoratori stagionali si inserisca nel settore agricolo e solo una parte minoritaria in quello turistico, che tra l'altro suscita maggiore interesse da parte dei lavoratori già presenti in Italia in considerazione del tipo di lavoro e anche del livello delle retribuzioni. Può essere d'aiuto la ripartizione che si desume dall'archivio degli Sportelli Unici delle Prefetture, uffici competenti a rilasciare il contratto di soggiorno alle persone provenienti dall'estero, relativamente alle domande presentate nel 2008 e definite nell'anno successivo:

- agricoltura: 38.970 pratiche (83,0%);
- alberghi/ristoranti/turismo: 7.965 (17,0%).

Nel settore agricolo, sulla base dei dati degli Sportelli Unici, le collettività con il maggior numero di nuovi lavoratori assunti sono: Egitto 447, Ucraina 756, Sri Lanka 935, Tunisia 1.264, Serbia ed ex Jugoslavia 2.025, Moldavia 2.260, Bangladesh 3.741, Albania 4.603, Marocco 8.083, India 9.316.

Se leggiamo questi numeri nell'ottica delle migrazioni circolari, di cui lo stagionalato è una peculiare espressione, possiamo escludere senz'altro gli indiani che, in prevalenza di etnia sikh, si inseriscono sempre più come lavoratori stabili nell'allevamento del bestiame: al riguardo sono stati condotti degli studi sia sul loro utilizzo nella bassa pianura padana³⁹ sia nell'agro pontino (due edizioni dell'Osservatorio Romano sulle Migrazioni⁴⁰). A loro possiamo assimilare i lavoratori del Bangladesh, più usualmente dediti al commercio: quando essi si inseriscono in agricoltura, si può presumere che ciò non avvenga con l'ottica del ritorno stagionale nel Paese d'origine, prospettiva da cui dissuadono gli elevati costi del trasferimento.

Si può, invece, pensare che il ritorno stagionale sia frequente nei Paesi della fascia europea (Albania, Macedonia, Moldavia, Serbia, Ucraina) e della fascia mediterranea (Egitto, Tunisia, Marocco).

Nelle nuove assunzioni nel comparto alberghi-ristoranti-turismo le collettività maggiormente in vista sono: Bosnia Erzegovina 127, Serbia 157, Tunisia 224, Pakistan 268, Ucraina 306, Sri Lanka 330, Marocco 570, Egitto 680, Cina Popolare 692, Bangladesh 782, Moldavia 1.799.

Dalla semplice lettura di questi dati diventa difficile riuscire a capire quali possano essere stati assunti con un contratto di lavoro stagionale. Si conosce, comunque, che il fabbisogno aggiuntivo nasce nei grandi bacini turistici, come quello dolomitico nel Nord Est d'Italia dove, nuovamente, le collettività dell'Est Europa sono le naturali protagoniste per soddisfare il fabbisogno di manodopera, secondo una circolarità che si ripete da anni, molto spesso presso lo stesso datore di lavoro con il quale è stata instaurata un'intesa ottimale.

4. Riflessioni sociologiche e politiche sulle migrazioni circolari

Nelle considerazioni conclusive si cercherà di inquadrare le migrazioni circolari in una visione d'insieme, che tenga conto sia delle posizioni istituzionali a livello europeo e nazionale, sia delle aspettative dei Paesi di origine e sia della base sociale, tanto degli italiani che degli immigrati. Abbiamo preferito ripartire le considerazioni in due filoni, il primo di natura sociologico-occupazionale e il secondo di natura politico-istituzionale con particolare riferimento al dibattito in atto in Italia, desunto sia dagli interventi pubblicati che dai contatti personali con testimoni privilegiati.

4.1. Le migrazioni circolari: un inquadramento sociologico-occupazionale

a) Gli aspetti sociologici

Queste riflessioni prendono l'avvio da alcune annotazioni di Rando Devole, un sociologo albanese esperto delle migrazioni che opera a Roma, che ha tracciato un quadro a tutto campo non disgiunto da toni critici.

Poiché la questione migratoria, specialmente nel suo inquadramento innovativo come "migrazione circolare", non riguarda unicamente i decisori pubblici e gli esperti, ma anche la società civile, a completamento delle analisi condotte a livello giuridico e statistico, si è pensato di inserire questo paragrafo sociologico per riflettere in maniera più immediata quello che si pensa alla base. Si è ritenuta trattazione opportuna questa apertura sociologica prima di proporre le conclusioni dell'intera ricerca.

È a partire dalla caduta del muro di Berlino, sottolinea Devole in un articolo di ampia divulgazione⁴¹, che le migrazioni sono diventate argomento da prima pagina in tutta Europa e, di conseguenza, condizionano le decisioni politiche dei vari Stati. Il fenomeno migratorio è vecchio quanto il mondo, ma la modernità dei nostri tempi ha inserito in esso delle variabili nuove. Una volta, capitali come Madrid, Roma, Praga, Varsavia, erano molto lontane. Dopo il balzo in avanti del trasporto, complice anche il crollo dei totalitarismi di oltrecortina, queste metropoli sono sembrate più vicine, seppur a distanza immutata.

Com'era ovvio, ai ritmi della velocità dei media e della globalizzazione si sono adeguate anche le migrazioni. Questi sono alcuni dei motivi del "successo" delle migrazioni circolari, una categoria di mezzo, nella variegata tipologia dei flussi, inquadrabili tra le migrazioni temporanee, visto che si tratta di migranti che intraprendono ciclicamente l'avventura migratoria. Ma nello stesso tempo, le migrazioni definite come circolari

Migrazione temporanea e circolare in Italia: evidenze empiriche, prassi politiche attuali e opzioni per il futuro

sono anche di ritorno.

Tradizionalmente, anche se in misura minore, le migrazioni circolari erano legate ai lavori agricoli, un settore "stagionale" per eccellenza; ma anche a quello edile, dove l'attività aumenta con l'arrivo del bel tempo. Oggi si notano sempre di più figure come gli ambulanti, gli operai del settore turistico-alberghiero, oppure i lavoratori altamente qualificati che lavorano per alcuni mesi in altri Paesi.

Visto nell'ambito di un mondo rimpicciolito per lo sviluppo delle comunicazioni, le migrazioni internazionali circolari appaiono come una semplice estensione delle vecchie migrazioni interne. Infatti, la stessa parola "interno", potrebbe indicare "i confini dell'UE", "l'Europa", "il Mediterraneo". In tal senso, le migrazioni circolari sono costituite da persone che si spostano periodicamente in altri Paesi per lavorare. Se dovessero funzionare perfettamente, e nel quadro della legalità, tali flussi sarebbero funzionali all'economia e risolutivi di molti problemi. Si tratterebbe tuttavia di una società ipotetica, caratterizzata da un meccanismo perfetto, in cui i flussi migratori partirebbero puntualmente nel momento del bisogno verso il Paese di accoglienza e si dirigerebbero indietro verso il Paese di origine, una volta soddisfatta la necessità. In tal modo, si eviterebbero fenomeni negativi, come la disoccupazione, la conflittualità sociale, la fuga dei cervelli, le migrazioni irregolari, il dumping sociale, ecc.

Ma una visione così "idraulica" o flessibile dei fenomeni sociali, non tiene conto delle variabili umane, nonché dei rilievi mossi nei confronti delle migrazioni circolari.

È vero che la circolarità delle migrazioni è salutare per le economie dei Paesi interessati, perché compensa da un lato il deficit di manodopera e dall'altro aiuta le economie per mezzo delle rimesse valutarie. Inoltre, i migranti acquisiscono *know how* prezioso al ritorno nei Paesi di partenza, dove danno vita ad iniziative economiche in un'ottica di rete con i Paesi di accoglienza. Il valore della loro attività lavorativa è evidente, innanzi tutto nel contributo diretto alle due economie, ma anche nell'azione economica integrativa del loro operato creando attraverso la creazione di una rete di rapporti e scambi indispensabili allo sviluppo di molte aree.

Senza dubbio, l'apporto dei migranti è economico ma non solo, giacché il loro ritorno, più frequente se il flusso è circolare, influisce tramite i vari comportamenti e le pratiche sociali, sia a livello amministrativo che culturale. Sul piano del *brain drain*, l'azione esercitata è positiva, tramite la conservazione e la valorizzazione del capitale umano dei Paesi in via di sviluppo.

I nemici delle migrazioni circolari sono però tanti, a cominciare dagli enfatizzatori di vario titolo, che vogliono farle passare come la panacea di tutti i problemi del fenomeno migratorio, valorizzandola più del dovuto. Il concetto della circolarità, frainteso ovviamente, allevia l'ansia di chi vorrebbe vedere i migranti nei campi e nelle fabbriche, ma non nelle piazze e nelle scuole, insomma di chi vorrebbe braccia da lavoro e non persone.

Dall'altro canto, le misure restrittive in materia di immigrazione non aiutano la cir-

Terzo Rapporto EMN Italia

colarità. Un migrante che si è appena regolarizzato, con permessi di soggiorno sempre più brevi condizionati dalla durata dei contratti, si guarderà bene da intraprendere la via del ritorno, specialmente in caso di spese elevate sostenute per raggiungere il Paese di immigrazione. Anche le crisi economiche non aiutano, visto che il posto di lavoro non è facile da trovare in una situazione occupazionale compromessa. Infatti, anche nelle migrazioni recenti intraeuropee la tendenza è quella dell'insediamento e della stabilizzazione⁴² e non quella circolare e flessibile.

Purtroppo, talvolta i migranti circolari costituiscono il punto debole, proprio per la loro temporaneità e precarietà e persino i sindacati riscontrano difficoltà nel tutelare questi lavoratori, che diventano ricattabili anche sul piano di diritti fondamentali come l'abitazione e la sicurezza sul lavoro.

Infine, non meno importante è l'aspetto soggettivo della migrazione. È vero che la migrazione circolare realizza ciclicamente il sogno eterno del migrante, ossia il ritorno, e risponde al suo intento di aiutare la propria gente: ma è altrettanto vero che esiste un insieme di variabili umane. Un progetto migratorio basato sulla circolarità potrebbe dipendere da molti fattori: economici, formativi, familiari, generazionali, culturali, e così via. Spesso si tratta di vere e proprie incognite. Perché l'arrivo di un figlio potrebbe richiedere alla persona la stabilità nel suo progetto migratorio, perché vivere nell'incomprensione culturale perenne potrebbe essere faticoso, perché l'esercitare i diritti in due o più Paesi contemporaneamente potrebbe essere insostenibile.

Allora, in una società liquida come la nostra, inondata costantemente da una paura liquida – tanto per usare due titoli famosi di Zygmunt Bauman – forse c'è bisogno di una migrazione liquida? Per esigenze di omogeneizzazione probabilmente sì; dietro le migrazioni, lineari o circolari che siano, esistono delle persone, la cui vita non è programmabile, se non tramite la creazione delle condizioni di libertà e di rispetto della dignità umana.

b) Gli aspetti occupazionali

L'ampia analisi sociologica di Devole può essere completata con alcune annotazioni di natura economico-occupazionale.

È indubbio che sussiste la necessità di procedere a una saldatura tra vecchie e nuove esperienze, tra livelli di tutela da salvaguardare e nuove aperture da sperimentare, anche perché ciò viene richiesto dall'attuale situazione economica, molto diversa rispetto a quella del passato.

La crisi economica ha causato un notevole deterioramento delle condizioni di vita e di lavoro della popolazione italiana e di quella immigrata: al crollo della produzione e degli investimenti si è accompagnata la diminuzione dei posti di lavoro e l'aumento della disoccupazione.

Nel 2009 l'occupazione in Italia è diminuita, secondo l'Istat, di 527 mila unità e quella straniera, in controtendenza con il ritmo sostenuto degli ultimi anni, è cresci-

Migrazione temporanea e circolare in Italia: evidenze empiriche, prassi politiche attuali e opzioni per il futuro

ta solo di 147 mila unità. Per giunta non è esclusa una ulteriore diminuzione del livello occupazionale fino al consolidarsi della ripresa produttiva, perché la crisi ha reso più difficile, anche per chi si trova già in Italia, la possibilità di mantenere o trovare un nuovo impiego.

In alcuni settori (come quello familiare o dell'edilizia) un certo numero di italiani si è reso disponibile, ma in misura marginale e non come qualcuno aveva pensato in chiave antistranieri. I lavoratori immigrati sono i primi a essere licenziati o a essere posti in cassa integrazione, con rischio anche sul piano giuridico per quanto riguarda la durata del soggiorno.

Le donne hanno resistito di più degli uomini perché occupate in settori che risentono meno della crisi (servizi alle persone, ad esempio) rispetto ad ambiti quali le costruzioni e la manifattura e, anzi, il settore delle colf e delle badanti ha conosciuto un grosso balzo in avanti, proprio in periodo di piena crisi, grazie alla regolarizzazione di settembre 2009. Anche l'agricoltura è un settore che non può fare a meno dell'apporto dei lavoratori immigrati.

Quindi, nonostante la congiuntura negativa, rimane vivace la richiesta di stranieri per il lavoro non qualificato e operaio. Questo andamento conferma la classificazione del sistema occupazionale italiano come duale, nel senso che i lavori offerti agli stranieri sono quelli non ritenuti appetibili dagli autoctoni. In periodo di crisi non mancano gli stranieri che ipotizzano il rimpatrio, ma che restano bloccati dal timore di non poter più tornare in Italia. La rigidità della normativa, che non favorisce le migrazioni circolari, può tradursi nella rigidità della permanenza e nell'incremento nell'area della irregolarità.

4.2. Le migrazioni circolari: un inquadramento politico-giuridico

Sulle migrazioni circolari, come su altre questioni riguardanti il fenomeno della mobilità, è opportuno rimanere aperti alle innovazioni senza trascurare la lezione che viene dal passato, quindi senza censurare a priori questo nuovo concetto ma anche senza trasformarlo in un toccasana.

In un'Italia, che è da più di un secolo e mezzo Paese di emigrazione, il concetto di migrazioni circolari non riveste quell'aspetto radicalmente innovativo che alla stessa si vorrebbe conferire. Per molto tempo dalle regioni del Nord Italia si emigrava verso i Paesi del Centro Europa per lavorarvi e poi ritornare: queste forme erano qualcosa di più dei lavoratori stagionali e qualcosa di meno delle migrazioni stabili. Nel Friuli Venezia Giulia si coniò il termine "golondrinas", rondinelle che lasciavano quelle terre per farvi poi ritorno. Ma si emigrava anche dalle regioni meridionali, anche in Paesi transoceanici, per fermarsi un po', mettere insieme la somma desiderata, e poi ricongiun-

Terzo Rapporto EMN Italia

gersi alla famiglia. Su quasi 30 milioni di emigrati registrati dall'Unità d'Italia (1861) ad oggi, di cui quasi i due terzi sono tornati. Anche nel secondo dopoguerra, su 4 milioni di italiani andati in Germania, 7 su 8 non si sono fermati in quel Paese. Hanno influito al riguardo le politiche migratorie del Paese di accoglienza, ma anche i progetti degli stessi immigrati, basati sulle condizioni delle aree di partenza, salvo restando che, quando i flussi temporanei perdurano e per molto tempo e sono consistenti, si afferma maggiormente la tendenza all'insediamento⁴³.

Questa premessa aiuta ad affrontare con maggiore serenità i termini della questione. In questa riflessione conclusive, riprendendo alcuni spunti in precedenza esposti, si può dire che a livello europeo, dopo una più spiccata tendenza a porre la questione migratoria in termini di sicurezza e di salvaguardia del mercato locale, nel mese di maggio 2007 la citata Comunicazione della Commissione Europea sulla "Migrazione circolare e partenariati per la mobilità tra Unione Europea e i Paesi terzi" si è posta l'obiettivo di ricercare un equilibrio meno unilaterale.

Il documento della Commissione, infatti, cerca di salvaguardare i diversi interessi in gioco: per quanto riguarda i Paesi di accoglienza, vanno tenute in considerazione, le necessità del mercato interno adattando domanda e offerta di lavoro e la riduzione dei flussi irregolari; per quanto riguarda i Paesi di partenza, va favorito lo sviluppo locale e l'attenuazione degli effetti della fuga di cervelli. Sono stati previsti anche impegni reciproci (da qui il termine partenariato): da parte dei Paesi di partenza l'impegno di riammettere i propri cittadini alla scadenza del periodo di soggiorno, di controllare le frontiere e contrastare l'immigrazione irregolare e la falsificazione dei documenti di espatrio; da parte dei Paesi UE l'impegno di garantire migliori condizioni di mobilità e di accesso al mercato del lavoro per i migranti, anche attraverso la riserva di quote prioritarie. Naturalmente, trattandosi di "migrazioni circolari", spicca su tutto l'obbligo di ritornare nel Paese d'origine, essendo ritenuta questa temporaneità indispensabile.

Si presuppone, in questa impostazione, che la proposta possa interessare sia coloro che già risiedono all'interno della UE e che desiderano sostenere il proprio Paese d'origine, avviandovi o svolgendovi parte della loro attività, sia i residenti in Paesi terzi che desiderano maturare una certa competenza o professionalità all'interno della UE, o portare a termine un progetto di studio o di ricerca prima di far ritorno al Paese d'origine.

Per farsi carico delle esigenze dello sviluppo in loco e prevenire gli effetti negativi causati dalla fuga di cervelli dai Paesi terzi, viene suggerito di escludere dal trattamento preferenziale quei migranti che lavorano in settori in crisi e di adottare alcune misure che possano favorire il reinserimento del migrante al momento del ritorno nel Paese d'origine (come ad esempio la facilitazione nel riconoscimento dei titoli, i programmi speciali per l'alloggio, borse di studio prolungate anche dopo il rientro, etc.)⁴⁴.

È indubbio che la globalizzazione dei flussi migratori ha messo in crisi il sistema di regolamentazione, come è indubbio che in Europa, secondo le previsioni demografiche, sono indispensabili sia la necessità di far venire nuovi lavoratori sia quella di rendere l'a-

Migrazione temporanea e circolare in Italia: evidenze empiriche, prassi politiche attuali e opzioni per il futuro

rea più competitiva. Le migrazioni internazionali sono sempre esistite e persisteranno fino a quando saranno presenti, da una parte divari di ricchezza e sviluppo, e dall'altra divari demografici tra le diverse aree del mondo, per cui l'ipotesi di un'immigrazione zero non solo sembra irrealistica ma anche dannosa perché le società europee non sono più autosufficienti. Il divario tra domanda e offerta interne si presenta in forme molto differenziate nei vari Paesi a seconda del loro andamento demografico, del loro sistema produttivo e anche delle loro concezioni nei confronti dell'immigrazione dall'estero.

Tuttavia, in un contesto in cui anche gli Stati membri del Mediterraneo sono ricorsi a una immigrazione massiccia, ci si comincia a chiedere se queste aperture che non si interrogano sull'ampiezza del fenomeno non siano state eccessive, in quanto difficile da sostenere nel medio e nel lungo periodo, e se una maggiore accortezza al riguardo non sia necessaria anche al fine di non trascurare soluzioni interne, come l'aumento del tasso di attività, il ricorso all'ammodernamento e il rispetto dei livelli salariali (anche per evitare i ritorni di conflittualità).

La domanda di fondo è se l'immigrazione debba necessariamente tradursi in un inserimento stabile di consistenti quote di popolazioni straniere o se sia giunto il tempo di elaborare nuovi e più vantaggiosi modelli di "mobilità circolare".

Nel modello di migrazioni circolari non mancano gli aspetti da considerare positivi in un'ottica bilaterale, ma non di meno diverse sono state le perplessità espresse al riguardo e in ogni modo, le proposte avanzate costituiscono un incentivo a riflettere sulle politiche migratorie, sia nel settore dell'ingresso e del soggiorno per motivi di lavoro (politiche di ammissione), sia sulle cosiddette politiche di integrazione (trattamento degli immigrati che stanno sul posto), cercando di salvaguardare diversi interessi: la priorità di occupazione dei lavoratori (nazionali e non) presenti sul posto e le condizioni di parità tra migranti e cittadini dell'UE.

È stato eccepito che il criterio di una migrazione flessibile, da regolare a seconda dell'esigenze del mercato occupazionale interno, porta a porre in secondo piano l'obiettivo dell'integrazione, a non affrontarne i costi e a non farsi carico della concessione dei diritti di partecipazione da estendere a migranti temporanei, trasformandoli in una categoria di rango inferiore rispetto a quelli permanenti. Si può considerare una decisione orientata al fenomeno delle migrazioni circolari anche la cosiddetta "direttiva sulla carta blu", da rilasciare per la durata di tre anni a cittadini di Paesi terzi in possesso di un titolo d'istruzione superiore per lo svolgimento di un ruolo altamente qualificato, tenendo conto della situazione del mercato occupazionale interno. È significativo, però, ricordare che la proposta approvata definitivamente nel 2009 (e operativa dal 2011) abbia recepito gli emendamenti del Parlamento europeo volti principalmente ad assicurare ai migranti diritti civili e sociali fondamentali, come ad esempio un equo trattamento.

Questa incentivazione al ritorno si compone, tra l'altro, con gli effetti della crisi che ha colpito innanzi tutto gli immigrati, costringendo molti di essi a rimpatriare e, con ciò,

Terzo Rapporto EMN Italia

abbassando notevolmente il flusso delle rimesse, indispensabile a molti Paesi di origine. Le enunciate politiche di co-sviluppo, per le quali i migranti circolari sono chiamati a collaborare, sono ben lungi dal conoscere un regime di pieno funzionamento, complici anche le difficoltà finanziarie conosciute da tutti gli Stati membri in questa fase di crisi. Gli immigrati che ritornano nel proprio Paese per farvi un investimento produttivo sono ancora troppo pochi per assumere un ruolo determinante, e sono anche scarsamente sostenuti da incentivi finanziari e professionali, come infrastrutture adeguate e l'accesso al credito per quanto riguarda l'incentivazione delle piccole imprese.

Altri, collocandosi su un piano più etico, hanno sostenuto che gli Stati, una volta autorizzati i flussi in ingresso, dovrebbero astenersi dal condizionare in maniera sostanziale decisioni che, rientrando nell'ambito di quelle esistenziali, dovrebbero quindi essere personali. Secondo queste voci critiche non si farebbe che ripetere oggi gli errori che nel passato riguardano i vari *guest-worker models* o *Gastarbeitermodell*, per cui non sarebbe poi così fondato esaltare le virtù economiche e politiche di modelli migratori fondati esclusivamente sulla temporaneità dell'insediamento.

Un'eco di questi aspetti problematici si riflette nella presa di posizione del prof. Massimo Livi Bacci, in occasione della Conferenza a classi riunite dell'Accademia Nazionale dei Lincei, imperniata sul tema "Un mondo in cammino: per un Governo delle migrazioni", svoltasi il 14 maggio 2010 a Roma⁴⁵.

Secondo il prof. Livi Bacci: "Ogni società si riproduce attraverso la riproduzione, quella biologica naturalmente, cui si affianca quella sociale, rappresentata dall'immigrazione, capace di rinnovare socialmente e demograficamente la società di arrivo. Dagli ultimi dati in nostro possesso, possiamo notare come il 20% del rinnovo della società oggi avvenga attraverso l'immigrazione, che si profila a tutti gli effetti come una componente strutturale (non congiunturale né occasionale) della riproduzione sociale".

"Le migrazioni "circolari" o di ritorno, insieme ad altre misure restrittive, costituiscono l'effetto di un grande cambiamento rispetto a quanto accadeva nel passato, quando si operava, invece, un forte reclutamento di persone. Un tale irrigidimento delle politiche migratorie comporta, inevitabilmente, la percezione di un disagio, di un disordine: l'immigrazione non è più avvertita come qualcosa di naturale, ma diventa un fastidio, un disturbo, un rumore di fondo che assume caratteristiche quasi catastrofiche quando interviene il termine "irregolarità".

"Quanto all'effettiva convenienza dell'emigrazione per i Paesi più poveri, molto dipende dall'effettivo contesto economico di partenza dei Paesi in questione: da una parte ci sono Paesi che hanno depauperato le loro risorse migliori in termini di capitale umano, dall'altra si tratta di giovani che sarebbero stati comunque disoccupati. Ciò che è certo è che negli ultimi anni le rimesse degli emigrati verso i loro Paesi di origine hanno superato gli aiuti provenienti dai Paesi più ricchi".

"La migrazione è potenzialmente uno strumento di sviluppo e di lotta alla povertà, ma solo se viene gestito all'interno di un ordine internazionale, sulla cui legittimità

Migrazione temporanea e circolare in Italia: evidenze empiriche, prassi politiche attuali e opzioni per il futuro

politica ci sono ancora molti dubbi che io stesso condivido”.

In questo ampio e complesso dibattito non si possono cogliere conclusioni così chiare da dover essere ritenute incontestabili, per cui è saggio auspicare approfondimenti più mirati tenendo conto dei vari pro e contro finora sollevati. Si può concludere con alcune annotazioni che mostrano gli aspetti ambivalenti della questione.

L'indagine "Transatlantic Trends: Immigration 2009"⁴⁶, che oltre ai grandi Paesi europei di immigrazione riguarda il Nord America, attesta che è diminuita la propensione a considerare l'immigrazione un'opportunità, specialmente se irregolare. Ciò nonostante, in ciascuno dei Paesi intervistati (Stati Uniti, Canada, Germania, Paesi Bassi, Francia, Regno Unito, Spagna e Italia), con netta prevalenza tra gli Europei (54%, una convinzione più attenuata tra i britannici e gli olandesi) si ritiene che l'immigrazione permanente porti a una maggiore integrazione e che l'immigrato procuri maggiori benefici quando lavora con continuità in uno stesso Paese.

Tuttavia, l'insistenza sulla migrazione circolare, o quanto meno sul ricorso ai lavoratori qualificati, trova convinti sostenitori specialmente in Italia, dove da un decennio è in calo la produttività e il settore dei servizi, che incide per i tre quarti sulla produzione del PIL, non riesce a essere competitivo a livello internazionale (nella distribuzione, nella progettazione, nei trasporti, nei servizi funzionari e nella consulenza, nei servizi turistici e in diversi altri comparti).

“Di fronte a questi dati – si è chiesto il prof. Romano Prodi – non possiamo limitarci a chiedere quando usciremo dalla crisi ma se e come ne usciremo. Cosa può infatti succedere ad un Paese nel quale un alto livello di disoccupazione convive con un'immigrazione non qualificata, con un continuo calo della produttività e un sempre più elevato numero di giovani specializzati che emigrano verso l'estero? La risposta è semplice: il combinato disposto di questi fenomeni non può che portare alla diminuzione del livello di vita degli italiani ed alla generale decadenza del Paese”⁴⁷.

In ultima analisi, mentre può essere considerata rigida una posizione che si proponga di sostituire l'immigrazione stabile con quella circolare, è senz'altro fondata quella che, sia nell'una che nell'altra forma di mobilità, si adopera per inserirvi maggiormente elementi di qualificazione dei migranti. Allo stato attuale delle cose, come emerso dall'analisi sugli approcci alle migrazioni circolari e temporanee, in Italia è lo stagionalato lo strumento di politica migratoria che più verosimilmente può condurre a sviluppi futuri nel senso del concetto di "triple win", cioè l'interesse dei Paesi di origine e di destinazione con quello delle persone, proprio delle migrazioni circolari, senza per questo escludere la sperimentazione di nuove formule.

Questa ricerca, aprendo piste innovative per quanto riguarda gli aspetti statistici e raccogliendo organicamente gli apporti socio-giuridici disponibili, ha inteso offrire un supporto che favorisca sbocchi più proficui a livello conoscitivo e operativo.

Terzo Rapporto EMN Italia

Note

¹ IOM, *World Migration Report 2008*, Geneva, 2008.

² www.carim.org.

³ Fargues Philippe, *Circular Migration: Is it relevant for the South and East of the Mediterranean?*, CARIM AS 2008/40, European University Institute, Florence, 2008, pag. 2.

⁴ Cfr. in proposito, Venturini Alessandra, *Circular migration as an employment strategy*, CARIM AS 2008/39, European University Institute, Florence, 2008.

⁵ COM(2007) 248 definitivo del 16.5.2007, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0248:FIN:IT:PDF>.

⁶ *Ibidem*, pag. 3.

⁷ *Ibidem*, pag. 4.

⁸ *Ibidem*, pag. 5.

⁹ Nell'analisi del presente testo si farà costantemente riferimento a quella che rappresenta l'attuale definizione ufficiale da parte della Commissione Europea (COM(2007) 248). Allo sforzo di assicurare un *acquis* comune delle definizioni giuridiche e dei termini di riferimento per le politiche migratorie, l'EMN ha dedicato un apposito gruppo di lavoro che, da ultimo, ha pubblicato un ampio repertorio di definizioni. Cfr. EMN, *Asylum and migration glossary*, Brussels, January 2010.

¹⁰ COM(2007) 248 definitivo del 16.5.2007, pag. 10, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0248:FIN:IT:PDF>.

¹¹ *Ibidem*, pag. 9.

¹² *Ibidem*, pag. 12.

¹³ EMN, *Asylum and migration glossary*, Brussels, January 2010.

¹⁴ <http://www.eui.eu/Projects/METOIKOS/Home.aspx> .

¹⁵ <http://www.emnitaly.it/ev-65.htm> .

¹⁶ <http://www.carim.org> .

¹⁷ <http://www.metropolis2010.org> .

¹⁸ Camera dei Deputati, Atti parlamentari n. 2796 Disegno di legge Delega al Governo per la modifica della disciplina dell'immigrazione e delle norme sulla condizione dello straniero, presentato il 30 luglio 2007, art. 1 b).

¹⁹ Cfr. in proposito EMN Italy, *Satisfying labour demand through migration. The Italian case*, Rome, 2010.

²⁰ Senato della Repubblica, XV Legislatura, n. 209, Atto del Governo sottoposto a parere parlamentare, Documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato per il triennio 2007-2009 (trasmesso alla Presidenza del Senato il 28 dicembre 2007), punto 1.2, pag. 30.

²¹ *Ibidem*, pag. 76.

²² *Ibidem*, pag. 76.

²³ Per una disamina completa del Piano, cfr. le conclusioni di EMN Italy, *Satisfying labour demand through migration. The Italia case*, Rome, 2010.

²⁴ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Ministero dell'Interno, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, *Piano per l'Integrazione nella Sicurezza: Identità e Incontro*, Roma, giugno 2010, pag. 4.

²⁵ Secondo Alessandra Venturini esiste un "punto di svolta" in cui l'accresciuto livello di reddito pro capite scoraggia l'emigrazione, dato che questa comporta sempre un alto prezzo in termini affettivi, familiari e sociali. Il "turning point", a cui - secondo la studiosa dell'European

Migrazione temporanea e circolare in Italia: evidenze empiriche, prassi politiche attuali e opzioni per il futuro

University Institute - i Paesi dell'Est europeo sono già molto vicini, appare però decisamente più lontano per quanto riguarda le regioni della sponda Sud del Mediterraneo. Cfr. Venturini Alessandra, *Op. cit.*

²⁶ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Ministero dell'Interno, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, *Op. cit.*, pag. 14.

²⁷ Cfr. Rotelli Marco, Di Blasi Giulio, *"Aiutarli a casa loro": politiche migratorie e cooperazione allo sviluppo*, in Caritas/Migrantes, *Dossier Statistico Immigrazione 2010*, IDOS, Roma 2010, pp. 26-31.

²⁸ Si tratta della circolare n. 14/2010, esplicativa del Decreto del presidente del Consiglio dei Ministri del 1° aprile 2010, concernente la "Programmazione transitoria dei flussi di ingresso di lavoratori extracomunitari stagionali e di altre categorie nel territorio dello Stato italiano per l'anno 2010".

²⁹ Cfr. Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM) del 1° aprile 2010, art. 1.

³⁰ Si veda in proposito il già citato COM(2007) 248 definitivo del 16.5.2007.

³¹ Basato sui concetti di circolo migratorio (opposto, a grandi linee, ad una concezione "lineare" della migrazione) e di migrazione consapevole, il progetto ha fornito un accompagnamento di tipo tecnico e formativo al progetto migratorio (o di ritorno) rispettivamente di 30 potenziali migranti qualificati (livello post-maturità con almeno due anni di università) intenzionati a stabilirsi in Italia e di 80 cittadini marocchini residenti in Italia decisi a dare vita a percorsi di ritorno nel proprio Paese di origine. Non tutti i beneficiari inizialmente selezionati hanno portato a termine il percorso previsto dal progetto: degli 80 residenti in Italia, circa la metà ha completato le attività di formazione e ha beneficiato dell'assistenza tecnica, e di questi solo 24 hanno effettivamente fatto ritorno definitivo in Marocco. Anche sull'altro versante, quello cioè dei trenta potenziali migranti verso l'Italia, in circa la metà dei casi si è arrivati alla definizione e alla realizzazione di un progetto migratorio, mentre 4 hanno scelto l'emigrazione verso altri Paesi, e 10 non hanno lasciato il Marocco, per diversi motivi. Un elemento qualificante del progetto, oltre le attività di formazione descritte, è stata l'attività di accompagnamento ("assistenza tecnica") fornita dalle organizzazioni realizzatrici a ciascuno dei beneficiari per aiutarlo a formulare e realizzare un proprio progetto individualizzato, di emigrazione o di ritorno, a seconda dei casi, come ad esempio individuare ed attivare possibili partenariati con soggetti marocchini o italiani interessati in qualche modo al progetto di ritorno. Per ulteriori approfondimenti: www.migrationsretour.org.

³² Per la Repubblica di Moldavia: Universitatea Libera Internationala Din Moldova e Societatea in Sprinjinul Initiativelor Sociale Actiunea Civica; Municipiul Chisinau; per l'Ucraina: International Charitable Foundation e "Caritas Ukraine"; per la Russia: Independent non-profit charitable organisation "Equilibre-Solidarity"; e per la Spagna: Fundacion Empresa Universidad de Alicante (FUNDEUN).

³³ Al fine di contribuire al raggiungimento di questo obiettivo generale, il progetto Brain Networking prevede di creare un efficiente ed auto-sostenibile programma di supporto finalizzato alla reintroduzione di giovani migranti dell'Europa dell'Est, mediante e altamente qualificati, nei loro Paesi di origine dopo un'esperienza di *training on the job* nell'Unione Europea che è:

- basata su un ampio studio dei bisogni, dei vincoli e delle opportunità di giovani moldavi, russi e ucraini in cerca di lavoro e delle imprese italiane e spagnole;
- definita, sviluppata, sperimentata e scientificamente valutata nel quadro del progetto;
- inserita in un adeguato quadro giuridico e contrattuale;
- inserita in un quadro di cooperazione transnazionale di "Labour Windows" a sostegno dell'at-

Terzo Rapporto EMN Italia

tività dei Centri per l'Impiego e della mobilità internazionale, che garantisce la sua sostenibilità istituzionale;

- auto-finanziata in gran parte attraverso i contributi delle imprese coinvolte;
- attenta all'equilibrio di genere, mirando alla partecipazione di 20 uomini e 20 donne nelle due edizioni pilota.

Il progetto intende rispondere a due delle più attuali esigenze dei Paesi dell'Europa dell'Est: sperimentando un programma che consente a 40 lavoratori qualificati (di cui almeno 20 donne) di effettuare un'esperienza lavorativa nell'Unione Europea, e sostenendo la loro reintroduzione nel Paese d'origine, esso mira a:

- contrastare la "fuga di cervelli", ovvero l'emigrazione permanente di giovani mediamente e altamente qualificati che inibisce lo sviluppo economico dei Paesi destinatari dell'intervento, e favorire lo sviluppo di quei Paesi, evitando la perdita definitiva di soggetti mediamente e altamente qualificati, sostenendo la "circolazione di cervelli", che consente ai giovani di migliorare le proprie competenze all'estero;
- contrastare la migrazione illegale, che sembra essere sempre più allettante per questo gruppo di destinatari, con tutte le conseguenze negative che essa comporta, quali ad esempio lo svolgimento di lavori non idonei e sottopagati, l'esclusione dall'effettiva integrazione nella nuova società e la perdita di radici nel Paese di origine.

Per approfondimenti: www.brain-networking.org .

³⁴ Il progetto di Soletierre, in partenariato con IRS – Istituto per la ricerca sociale, Università di Milano, Provincia di Milano, Regione Lombardia (per l'Italia) e Ministero del Turismo, Artigianato e dell'Economia Sociale del Marocco, Fondazione Hassan II, Agence de Développement Social (per il Marocco) è basato su un lavoro di ricerca sui fenomeni migratori femminili tra l'Italia e il Marocco, con un particolare focus sulle condizioni socio-economiche ed occupazionali delle donne nel contesto di origine e di arrivo.

L'azione principale consiste nella creazione di due Centri per lo sviluppo dell'imprenditorialità femminile, uno a Settat (Regione Chaouia – Ouardigua) dove ha sede Soletierre onlus in Marocco e uno a Milano. Questi due centri, che operano in stretto coordinamento, hanno il compito di facilitare l'accesso a strumenti di formazione e percorsi di supporto imprenditoriale, favorendo sinergie e scambi con tutti i soggetti pubblici, privati e del sociale che a diverso titolo operano nel settore sui due territori. Entrambi i centri si impegnano a favorire l'accesso da parte di donne residenti anche nei territori limitrofi alla città in cui è collocato il progetto. In particolare a Milano viene facilitato l'accesso di cittadine marocchine residenti nei territori delle province di Bergamo e di Brescia. A tal fine sono previsti nei singoli territori alcuni sportelli mobili con il compito di facilitare la diffusione delle informazioni sul progetto e di orientare le donne all'accesso ai vari percorsi previsti. In particolare nei centri di orientamento in Lombardia, le donne sono inserite in un progetto individualizzato che prevede le seguenti fasi:

- autovalutazione delle competenze e delle attitudini imprenditoriali;
- sviluppo di una prima idea di impresa;
- redazione di un "business plan";
- selezione del percorso formativo più appropriato;
- identificazione di possibili fonti finanziarie e accompagnamento nella domanda di credito;
- assistenza nella fase di partenza o di consolidamento dell'impresa;

Per ulteriori approfondimenti: www.soleterre.org .

³⁵ Pittau Franco, Ricci Antonio, Urso Giuliana, *Programmes and strategies in Italy fostering assisted return and re-integration in third countries*, Idos, Rome, 2009 (scaricabile da: www.emnitaly.it).

Migrazione temporanea e circolare in Italia: evidenze empiriche, prassi politiche attuali e opzioni per il futuro

³⁶ Cfr. Nanni Maria Paola, *I moldavi in Italia: situazioni e prospettive*, Ambasciata della Repubblica di Moldova, Roma, 2009; Ricci Antonio, *Famiglie senza frontiere: il caso degli ucraini a Roma*, in Caritas Roma, *Osservatorio Romano sulle Migrazioni, Quarto rapporto*, Idos, Roma, 2008, pp. 141-151.

³⁷ Salvador Romulo et al., *L'immigrazione filippina in Italia*, in Caritas/Migrantes, *Dossier Statistico Immigrazione 2010*, Idos, Roma, 2010, pp. 48-53.

³⁸ Cfr. Di Sciullo Luca, Pittau Franco, Ricci Antonio, *L'immigrazione cinese nell'era della globalizzazione*, in Geraci Salvatore, Maisano Bianca (a cura di), *Una porta aperta. La salute come occasione d'incontro con la comunità cinese*, Lombard Key, Roma, 2010, pp. 119-146; Devole Rando, Pittau Franco, Ricci Antonio, Urso Giuliana (a cura di), *Gli albanesi in Italia. Conseguenze economiche e sociali dell'immigrazione*, Idos, Roma, 2008; Melchionda Ugo, Pittau Franco, *La collettività marocchina in Italia: evoluzione e prospettive*, in Caritas/Migrantes, *Africa - Italia. Scenari migratori*, Idos, Roma, 2010, pp. 329-336; Ricci Antonio, *Macedoni: immigrazione e lavoro a Roma e dintorni*, in Caritas Roma, *Osservatorio romano sulle migrazioni. Sesto Rapporto*, Idos, Roma, 2010, pp. 91-100; Yanqui Martha, *L'immigrazione ecuadoriana in Italia*, in Caritas/Migrantes, *Dossier Statistico Immigrazione 2010*, Idos, Roma, 2010, pp. 60-65.

³⁹ Denti Domenica, Ferrari Mauro, Perocco Fabio (a cura di), *I Sikh. Storia e immigrazione*, Franco Angeli, Milano, 2005.

⁴⁰ Speranza Arianna, *A casa lontano da casa. La comunità sikh nell'Agro Pontino*, in Caritas di Roma, *Osservatorio romano sulle migrazioni. Sesto rapporto*, IDOS, Roma, 2010, pp. 106-115; Benforte Ettore, Pittau Franco, *I sikh: tradizioni religiose e presenza nell'area romano-laziale*, in Caritas di Roma, *Osservatorio romano sulle migrazioni. Quarto rapporto*, IDOS, Roma, 2008, pp. 87-92.

⁴¹ Cfr. Devole Rando, *Le migrazioni circolari*, 19 maggio 2010, in www.balcanicaucaso.org/ita/aree/Albania/Le-migrazioni-circolari.

⁴² Cfr. l'ultimo studio della Caritas Italiana e Romania, *I romeni in Italia tra rifiuto e accoglienza*, Idos, Roma, 2010.

⁴³ Fondazione Migrantes, *Rapporto italiani nel mondo 2009*, Idos, Roma, 2009.

⁴⁴ COM (2007) 248 definitivo del 16.5.2007, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0248:FIN:IT:PDF>.

⁴⁵ <http://www.italiannetwork.it/news.aspx?id=18243>.

⁴⁶ www.gmfus.org/trends/.

⁴⁷ Prodi Romano, *L'itinerario collettivo che il Paese non trova*, "Il Messaggero", 22 agosto 2010, p.1.

Rapporto statistico in materia di Immigrazione e Protezione Internazionale (2008)*

1. Introduzione e metodologia

Dal 2002 la rete europea EMN ha il compito di analizzare dati statistici e informazioni rilevanti a livello comunitario in materia di immigrazione e asilo e di elaborare un rapporto statistico annuale sui trend del fenomeno migratorio e pertinenti all'applicazione della protezione internazionale.

Nella realizzazione dei rapporti nazionali, i Punti di contatto nazionali della rete EMN possono avvalersi dei dati statistici di riferimento raccolti da Eurostat sotto la responsabilità della Commissione Europea e, quando necessario, ricorrere alla collaborazione delle istituzioni nazionali, tra cui prima di tutto i funzionari adibiti al ruolo di fornitori di dati per la Commissione.

Il presente rapporto propone l'analisi organica dei trend statistici in materia di immigrazione, protezione internazionale, respingimenti, arresti, permessi di soggiorno e ritorni intervenuti a livello nazionale nel corso dell'anno di riferimento 2008.

I punti qui analizzati sono comuni a tutti gli studi nazionali, e ciò assicura la comparabilità delle informazioni e l'elaborazione di un rapporto di sintesi che sia in grado di fornire indicazioni onnicomprensive e uniformi a livello comunitario.

Il presente lavoro rappresenta anche il primo esercizio di commento delle statistiche condotto dalla rete EMN dopo l'entrata in vigore del Regolamento comunitario sulle statistiche n. 862/2007, che ha apportato nella raccolta dei dati a livello comunitario significativi miglioramenti in termini di qualità e di immediata disponibilità.

L'elaborazione del rapporto è stata oggetto di discussione in diverse riunioni della rete EMN svoltesi a Bruxelles presso le strutture della Commissione Europea ed è stata supportata dall'organizzazione di un apposito workshop EMN sulle statistiche (Bruxel-

* A cura di Stefano Caffari, Franco Pittau, Antonio Ricci (Centro Studi e Ricerche IDOS/EMN Italy). Elaborazione statistiche e grafici a cura di Maria Pia Borsci (Centro Studi e Ricerche IDOS).

Rapporto statistico in materia di Immigrazione e Protezione Internazionale (2008)

les, luglio 2010), in occasione del quale sono state affrontate numerose questioni di carattere metodologico, come per esempio l'utilità per i policy makers delle statistiche raccolte e il collegamento con i fornitori nazionali delle statistiche alla CE in vista anche della possibilità per l'EMN di svolgere una funzione di verifica di eventuali incongruenze e di mediazione tra le fonti statistiche coinvolte per la loro soluzione.

2. Migrazioni internazionali, popolazione residente e acquisizioni di cittadinanza

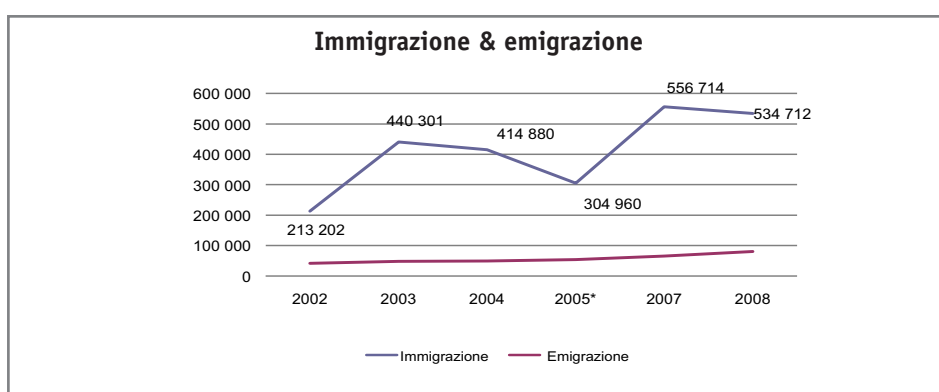
2.1. Flussi migratori internazionali

a) Immigrazione

Nel periodo 2002-2008 le anagrafi italiane hanno registrato in media 441.000 persone l'anno in provenienza dall'estero, che sono salite a più di 500.000 l'anno nell'ultimo biennio (e, segnatamente, 534.712 nel 2008). Questo flusso imponente corrisponde a più di 3 milioni di persone nel corso di un decennio.

Invece, la media delle cancellazioni anagrafiche per l'estero è stata, nello stesso periodo, di 57.000 persone l'anno, che sono in corso di leggero aumento, toccando 80.947 unità nel 2008.

Il saldo migratorio è stato molto consistente, pari a 453.765 nel 2008 e, stimato per l'intero periodo 2002-2008, pari a circa 2,5 milioni.



*2006: non disponibile

FONTI: EMN ITALY su dati Eurostat

Terzo Rapporto EMN Italia

Le disaggregazioni relative alle 534.172 persone registrate in provenienza dall'estero nel 2008, quanto alla nazionalità, sono così caratterizzate:

- italiani: 7,1% (38.163);
- altri cittadini UE: 39,8% (212.862);
- non cittadini UE: 53,1% (283.687).

Tra i non comunitari, 8.807 (1,5%) sono cittadini dei tre Paesi candidati all'adesione (Croazia, Repubblica ex Jugoslava di Macedonia, Turchia).

Delle 534.172 persone arrivate dall'estero, neppure un quarto dei casi proviene dai Paesi non comunitari altamente sviluppati (28,5%) e tra gli altri prevalgono quelle originarie dei Paesi a medio sviluppo.

I primi 10 Paesi coinvolti nei flussi sono: Marocco 37.275 (10,3%), Albania 35.715 (6,7%), Ucraina 24.039 (4,5%), Moldavia 22.007 (4,1%) e quindi, con percentuali del 2% o inferiori, Cina (12.791), Brasile (12.645), India (12.469), Bangladesh (9.332), Filippine (7.849) e Perù (7.182). Le prime 10 collettività, pari a 181.304 persone, totalizzano un terzo dei nuovi registrati, tra i quali sono più numerose le donne che mediamente incidono per il 53,5%; invece i maschi sono maggioritari tra gli italiani rimpatriati (54,1%), tra i tre Paesi candidati all'adesione (52,3%), tra i Paesi meno sviluppati (62,8%), come anche, con riferimento alle singole collettività, nel caso dell'Albania (50,2%), India (56,2%) e Bangladesh (66,0%).

Tra i nuovi registrati sono inclusi 113.961 minori (21,3%) venuti per ricongiungimento familiare. La percentuale dei minori è più bassa tra i comunitari (18,3%), gli ucraini (14,9%), i brasiliani (14,9%), i moldavi (20,2%), i bangladesi (19,8%), e più elevata tra i non comunitari (23,0%); la percentuale sale al 29,2% tra i Paesi candidati all'adesione e, seguitamente, nel caso del Marocco (23,0%), dell'Albania (23,7%), del Perù (24,1%), della Cina (27,6%), dell'India (27,8%). Tra gli italiani rimpatriati l'incidenza dei minori è del 25,0%.

Le persone registrate in arrivo tra i 20 e i 64 anni sono il 76% del totale. Sono venute, senz'altro, per ricongiungimento familiare le persone che hanno superato i 65 anni (14.428 e 3% del totale): gli ultrasessantacinquenni hanno una maggiore incidenza tra gli italiani rimpatriati (12,0%) ma anche tra alcune collettività di immigrati (Marocco 5,0%, Albania 9,0%), che si caratterizzano per una maggiore tendenza all'insediamento stabile.

Una quota di immigrati non viene direttamente dai Paesi di cui possiede la cittadinanza: ad esempio 1.567 comunitari vengono da Stati membri di cui non possiedono la cittadinanza e 16.907 non comunitari vengono da Paesi terzi di cui non hanno la cittadinanza. Il totale è 18.474, si tratta dunque di appena il 3,5% dei 534.712 cittadini registrati come immigrati all'estero.

Uno sguardo d'insieme sull'andamento dei flussi nell'ultimo quinquennio pone in evidenza che il saldo migratorio dall'estero è stato sensibilmente superiore a quello medio considerato dall'Istat, nelle proiezioni demografiche del 2008 che si estendono fino al

Rapporto statistico in materia di Immigrazione e Protezione Internazionale (2008)

2050, che nell'ipotesi alta è stato di 240.000 persone all'anno. Pertanto, nonostante le recenti modifiche normative in senso restrittivo e la crisi economica in atto, si ritiene plausibile considerare che in un arco temporale abbastanza limitato (poco più di dieci anni) la consistenza del flusso migratorio dall'estero – al netto delle uscite – si mantenga ad un livello almeno corrispondente a quello ipotizzato nello scenario "alto". Alla luce di questa premessa, secondo le previsioni Istat nel 2020 la popolazione residente in Italia ammonterà a 62.769.417 persone (per approfondimenti su questi aspetti si rimanda a Caritas/Migrantes, *Dossier Statistico Immigrazione 2009*, Edizioni Idos, Roma 2009).

Inoltre, emergono con chiarezza alcune tendenze di carattere generale: l'aumento dell'incidenza della popolazione straniera residente, la permanenza – e l'aumento – di una forte differenza della struttura per età tra la popolazione residente italiana (più anziana) e quella straniera (più giovane), l'accentuazione delle differenze territoriali tra regioni settentrionali e centrali rispetto a quelle del Mezzogiorno, anche in termini di presenza di stranieri residenti.

Questi elementi sono meritevoli di grande attenzione da parte dei decisori politici, chiamati ad assicurare uno sviluppo più equilibrato tra i diversi contesti territoriali e una migliore convivenza tra popolazione italiana e quella di origine migrante.

b) Emigrazione

A lasciare l'Italia per emigrare all'estero sono state 80.947 persone: 53.924 italiani (66,6%) e 27.023 non italiani (33,4%). Tra gli italiani prevalgono i maschi (56,4%), mentre sia tra i comunitari (maschi 50,3%) che tra i non comunitari (maschi 51,1%) si riscontra quasi l'equivalenza di genere.

Gli italiani che emigrano sono ripartiti per classi di età nel seguente modo: 0-19 anni 16,6%, 20-34 anni 39,1%, 35-64 anni 37,5%, 65 e più anni 6,8%. La maggiore concentrazione delle persone coinvolte sta al di sotto dei 35 anni e, inoltre, è netta la prevalenza dei minori sugli ultrasessantacinquenni, a differenza di quanto avviene per gli italiani che non si spostano, tra i quali gli anziani incidono per il 22,8% mentre i minori italiani con meno di 15 anni si collocano molto al di sotto (14,0%).

I non italiani che emigrano rappresentano una percentuale contenuta (appena lo 0,7%) rispetto alla popolazione straniera complessiva al 31 dicembre 2008 (27.023 su 3.891.293). Si può presupporre che a lasciare l'Italia siano in numero maggiore, senza però che essi provvedano all'adempimento della cancellazione anagrafica. Essi per il 56,7% sono cittadini dell'UE a 27.

Tra i non comunitari la collettività che annovera un maggior numero di rimpatriati è il Marocco, per il quale si tratta di 1.046 persone (lo 0,3% rispetto ai 403.392 residenti a fine anno), così ripartiti per classi di età: 0-19 anni 17,1%, 20-34 anni 35,9%, 35-64 anni 38,9%, 65 anni e più 8,1%. Gli albanesi emigrati sono lo 0,2% rispetto ai connazionali residenti. Si riscontra, tra l'altro, un maggior tasso di emigrazione (1,6%) tra i comunitari (15.322 emigrati su 934.435 residenti) che tra i non comunitari, per

Terzo Rapporto EMN Italia

i quali il tasso è dello 0,4% (11.701 su 2.956.860). Questi riscontri statistici, pur ipotizzando una certa sottostima dei flussi a causa delle carenze nelle cancellazioni anagrafiche, inducono a ridimensionare la portata quantitativa delle migrazioni circolari, alle quali comunque, pur minoritarie dal punto di vista quantitativo, può essere attribuito un ruolo importante per quanto riguarda lo sviluppo dei Paesi di origine.

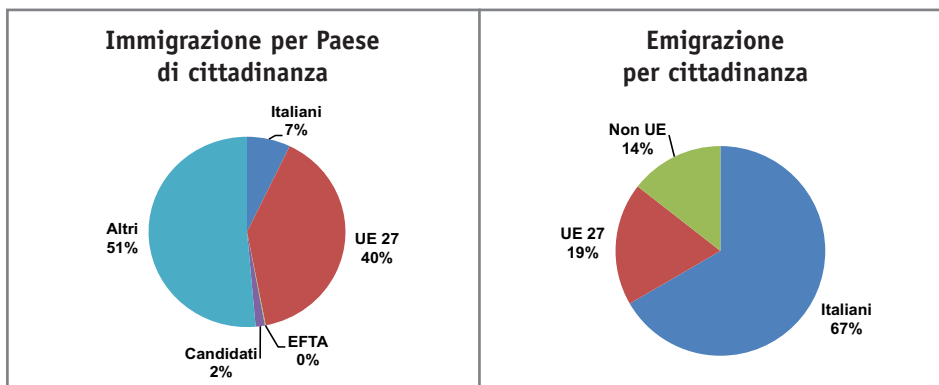
Le 80.947 persone (italiani e non) che lasciano l'Italia, nel 57,0% dei casi si spostano in altri Paesi dell'Unione Europea. Tra le 34.830 persone che si recano in Paesi non comunitari, ben 21.173 si recano in Svizzera e per lo più si tratta di italiani, così come avviene anche nel caso degli Stati Uniti (3.982), dell'Australia (996) e del Canada (836). Detraendo le cifre prima menzionate, resterebbero appena 7.843 persone ritornate nei Paesi di origine dei flussi migratori, e anche questo inquadramento statistico ridimensiona la portata quantitativa delle migrazioni circolari.

Uno sguardo d'insieme pone in evidenza che i flussi con l'estero in prevalenza coinvolgono gli italiani, che così vanno ad alimentare la già cospicua collettività residente all'estero (3.915.767 alla fine del 2008, di cui il 47,6% donne), numero sostanzialmente pari a quello dei cittadini stranieri residenti in Italia (3.891.295): un equilibrio destinato a rompersi negli anni a venire perché gli immigrati in Italia crescono a un ritmo più accentuato. Il numero degli italiani nel mondo non è stabile e cresce sia per la partenza di nuove persone dall'Italia (in misura ridotta, come si è visto) sia, in misura più consistente, per crescita interna delle collettività (figli di italiani o persone che acquistano la cittadinanza per discendenza italiana). La ripartizione continentale della collettività italiana all'estero conferma una prevalenza euro-americana: Europa (2.184.534, il 55,8%), America (1.520.652, il 38,8%), Oceania (126.413, il 3,2%), Africa (51.232, l'1,3%) e Asia (32.936, lo 0,8%).

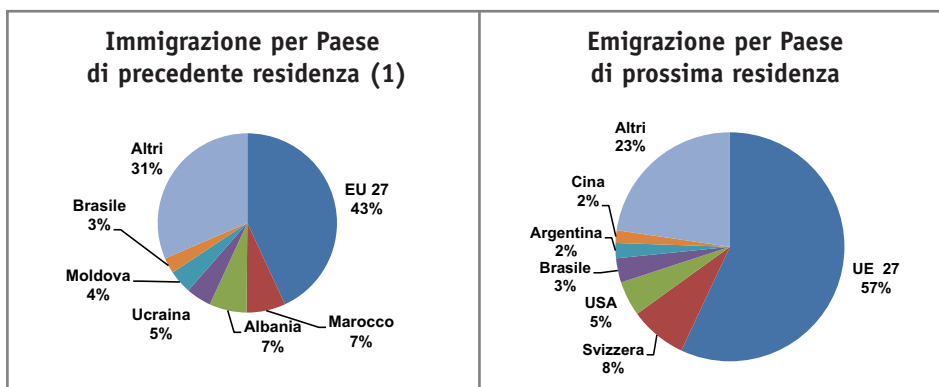
Alla situazione attuale si è arrivati attraverso più di un secolo e mezzo di emigrazione, recente e meno recente, con un ritmo ancora molto forte negli anni del dopoguerra e un'attenuazione a partire dagli anni '70 del secolo scorso. Anche per le aziende italiane il periodo d'oro per l'acquisizione delle commesse all'estero sono state gli anni '50, '60 e '70, ma anche adesso l'attività è intensa con più di 100 grandi cantieri sparsi nel mondo. Secondo un'indagine dell'Associazione Nazionale Costruttori Edili, le imprese di costruzione nel 2007 hanno fatturato all'estero quasi quanto in Italia (5,5 miliardi di euro rispetto a 6,3 miliardi). Per gli approfondimenti sui flussi con l'estero, cfr. Fondazione Migrantes, *Rapporto Italiani nel Mondo*, Edizioni Idos, Roma, edizioni annuali dal 2006.

Nell'attuale contesto un aspetto che merita di essere segnalato è quello dei brevi soggiorni (talvolta senza pernottamento) per lavoro. Sono stati 26 milioni e 667 mila gli italiani che nel 2008 che si sono spostati per brevi soggiorni, quasi la metà della popolazione italiana, per un totale di 245 milioni di pernottamenti all'estero (9,2 giorni di permanenza all'estero per persona coinvolta).

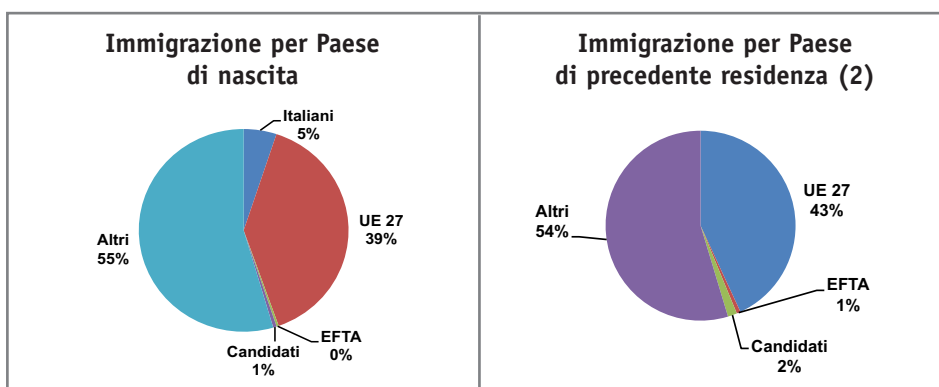
Rapporto statistico in materia di Immigrazione e Protezione Internazionale (2008)



Fonte: EMN ITALY su dati Eurostat



Fonte: EMN ITALY su dati Eurostat



Fonte: EMN ITALY su dati Eurostat

Candidati (Paesi) = Croazia, Macedonia (ex Rep. Jug. di) e Turchia
 EFTA (Associazione Europea di Libero Scambio) = Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera

Terzo Rapporto EMN Italia

Gli spostamenti per lavoro hanno comportato 64 milioni e 160 mila pernottamenti (il 26,2% del totale dei pernottamenti), ma attraverso l'*Annuario del turismo e della cultura*, curato dal Touring Club, non è possibile risalire dai pernottamenti all'estero per lavoro al numero delle persone coinvolte, così da poter calcolare la permanenza media per questo motivo e la sua differenza rispetto alla permanenza media di chi si sposta all'estero. Ipotizzando, pertanto, che la permanenza per lavoro abbia una durata media tra i tre e i sei mesi si arriva a superare annualmente mezzo milione di persone coinvolte, un numero di tutto riguardo per questi movimenti che, configurandosi come le nuove migrazioni temporanee, risultano meritevoli di essere maggiormente approfondite, disaggregando i motivi di lavoro all'interno delle statistiche sul turismo. I Paesi nei quali sono stati registrati il maggior numero di pernottamenti per lavoro sono: Francia (5,9 milioni), Germania (5,6 milioni), Regno Unito (4,6 milioni), Stati Uniti (4,4 milioni), Spagna (3,6 milioni), Cina (3,0 milioni), Romania e Austria (2,0 milioni), Svizzera (1,5 milioni) e 1 milione di permanenze in Grecia, Egitto, Brasile e Belgio. Le nazioni nelle quali rispetto ai vari motivi di pernottamento all'estero ci si reca per lavoro in misura percentuale superiore alla media, sono la Cina (76,8% dei pernottamenti), il Belgio (53,1%), la Germania (44,0%) e il Regno Unito (35,0%)

Uno sguardo di lunga portata sui flussi con l'estero evidenzia che nel periodo 1987-2002 le cancellazioni anagrafiche per l'estero sono state 732 mila e le iscrizioni dall'estero 704 mila: probabilmente il numero effettivo di chi rientra dall'estero è stato superiore, ma gli interessati non sempre procedono con tempestività alle registrazioni anagrafiche. Globalmente il saldo è seppure di poco negativo (più uscite che rientri), salvo che in alcune Regioni (Lazio, Lombardia e Campania), dove sembrano recarsi anche persone che non sono originarie del posto. Al censimento del 2001 sono risultati residenti in Italia circa 900 mila cittadini italiani nati all'estero e residenti in Italia.

2.2. Residenza usuale

Al 31 dicembre 2008 la popolazione residente in Italia è risultata essere di 60.045.068 persone di cui 3.891.295 con cittadinanza straniera (incidenza del 6,5%). La popolazione è caratterizzata dalle seguenti disaggregazioni:

- *genere*: maschi 51,4%, donne 48,6% (italiane 51,4%, straniere 50,8%);
- *classi di età della popolazione residente presa nel suo complesso*: 0-19 anni 19,0%; 20-34 anni 18,4%; 35-64 anni 42,5%; 65 e più anni 20,1%.

Nello specifico l'incidenza della classe di minore età (0-19 anni) corrisponde al 18,6% per gli italiani, al 19,8% per i comunitari, al 26,1% per i non comunitari, con alcune notevoli differenze: albanesi 33,5%, marocchini 26,6%. L'incidenza della classe di età al di sopra dei 65 anni è diversamente caratterizzata: italiani 21,4%, comunitari 2,5%, non comunitari 2,0%, e tra di essi, albanesi 4,0%, marocchini 2,2%.

Rapporto statistico in materia di Immigrazione e Protezione Internazionale (2008)

Trova così una ulteriore conferma statistica quanto evidenzia l'apporto fornito dagli immigrati all'abbassamento dell'età media della popolazione, con grandi (seppure temporanei) benefici per l'equilibrio demografico e previdenziale, aspetti sui quali si ritornerà nel commento.

All'interno delle linee generali così tracciate, si possono riscontrare notevoli differenze:

- i Paesi a sviluppo avanzato, contrariamente a quanto si potrebbe immaginare si distinguono per l'incidenza troppo bassa dei minori (15,4%) e anche per la percentuale contenuta di ultrasessantacinquenni (5,3%).
- i tre Paesi candidati all'adesione non sono in linea con la maggioranza dei non comunitari per quanto riguarda i minori (14,5%) e gli ultrasessantacinquenni (15,9%).
- differenze si riscontrano tra le singole collettività, ad esempio per quanto riguarda i minori tra i filippini (6,4%), i moldavi (11,0%), gli ucraini (13,5%), i peruviani (14,4%), collettività dedite all'assistenza alle famiglie, ma anche tra i cinesi (6,4%), seppure siano dediti all'industria e al commercio, ma non ancora propensi a un insediamento di tipo familiare, come gli albanesi, i marocchini e altre collettività.

La tendenza a un maggiore invecchiamento si può rilevare dall'analisi della classe di età 35-64 anni, che in media raggruppa il 40,3% dei non comunitari. Disaggregando per gruppi, si riscontrano queste differenze: Paesi candidati all'adesione 39,0%, Paesi a sviluppo avanzato 36,0%, (e, in particolare, tra i Paesi di maggiore provenienza degli immigrati, India 30,3%, Albania 30,5%, Ecuador 36,7%, Macedonia 37,0%, Marocco 37,9%, Cina 39,2%, Tunisia 42,1%, Moldova 46,7%, Filippine 50,4%, Ucraina 67,3%).

Collettività come quella filippina e ucraina (la prima di vecchia immigrazione e la seconda di data recente) sono quelle con il maggior numero di lavoratori in questa fascia di età, perché nel settore del lavoro domestico l'esperienza, che presuppone naturalmente una certa età, non viene considerata un fattore di sfavore. Invece, le collettività che registrano una minore concentrazione in questa fascia di età a favore di quelle più giovani sono quella albanese e quella indiana.

Il rapporto tra presenza immigrata e sostegno demografico è una delle poste più importanti della politica migratoria. L'immigrazione è una risorsa demografica per la popolazione italiana che va incontro, nel futuro, a un tasso di invecchiamento accentuato, e lo è specialmente per i piccoli comuni, molti dei quali senza questo supporto sarebbero a rischio di estinzione.

Come si è visto, i cittadini stranieri residenti incidono per il 6,5% sull'intera popolazione ma la loro incidenza sale al 10% se si fa riferimento solo alle classi più giovani (minori e giovani fino ai 39 anni). Per quanto riguarda il rapporto tra italiani e non italiani, il 2008 è stato il primo anno in cui l'Italia si è collocata al di sopra dell'incidenza media europea e, seppure ancora lontana dalla Germania e specialmente dalla Spagna (rispettivamente incidenze dell'8,2% e dell'11,7%), ha superato la Gran Bretagna.

Terzo Rapporto EMN Italia

gna (6,3%). Nei Paesi di grandi tradizioni migratorie, però, a differenza di quanto avviene in Italia a seguito di una normativa restrittiva sulla concessione della cittadinanza, è molto più elevato il numero dei cittadini del posto di origine immigrata. In Francia, ad esempio, il 23% della popolazione ha genitori o nonni di origine immigrati; in Germania, mentre i cittadini stranieri sono scesi al di sotto dell'8%, quelli con un passato migratorio raggiungono il 18%.

L'età media degli stranieri è di 31 anni contro i 43 anni degli italiani. Tra i cittadini stranieri gli ultrasessantacinquenni sono solo il 2%. Continua a prevalere la provenienza europea (53,6%, per più della metà da Paesi comunitari); seguono gli africani (24,1%), gli asiatici (15,8%) e gli americani (18,1%), ma risulta fortemente attenuato il policentrismo, che per molti anni è stato una spiccata caratteristica italiana.

I primi sedici Paesi in ordine di numerosità raggruppano il 75% della popolazione straniera residente in Italia e i primi cinque (Romania, Albania, Marocco, Repubblica Popolare Cinese e Ucraina) il 50%. La comunità più numerosa è quella romena, con 800 mila residenti (+27,4% rispetto al 1° gennaio dell'anno precedente). Seguono quella albanese (circa 440 mila residenti, +9,8%), quindi quella marocchina (400 mila, +10,3%), quella cinese (170 mila, più 8,8%) e quella ucraina (150 mila, +16%).

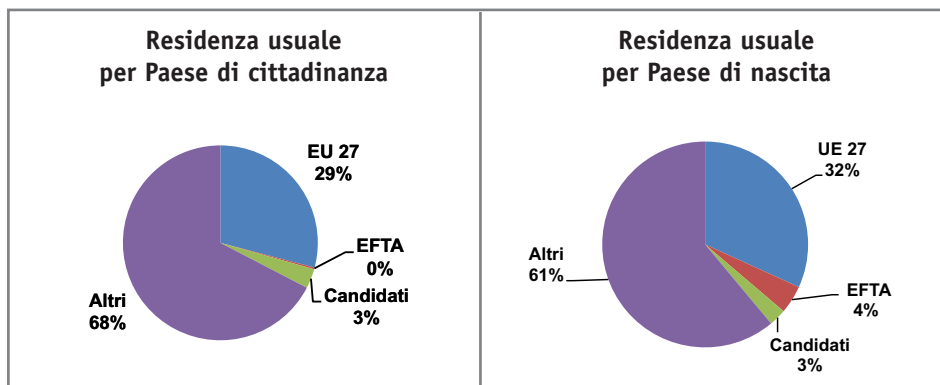
Trova, pertanto, conferma l'attrazione nei confronti sia di comunità storiche di immigrazione, quali Albania e Marocco, sia di comunità emerse in occasione dei provvedimenti di regolarizzazione del 2002 (Ucraina e Moldavia), accanto alla Cina, alle Filippine e allo Sri Lanka che continuano a crescere a ritmo elevato. Si osserva un incremento sostenuto anche dei cittadini di alcuni Paesi africani, come ad esempio del Ghana.

Rispetto all'anno precedente risultano più contenuti, anche se pur sempre consistenti, gli incrementi relativi ai Paesi entrati a far parte dell'UE nel gennaio 2007 (Romania e Bulgaria) mentre aumentano quelli propri di altri Paesi dell'Europa centro-orientale quali ad esempio la Moldavia (circa 90 mila individui, +30,4%) e l'Ucraina (154 mila individui, +16%).

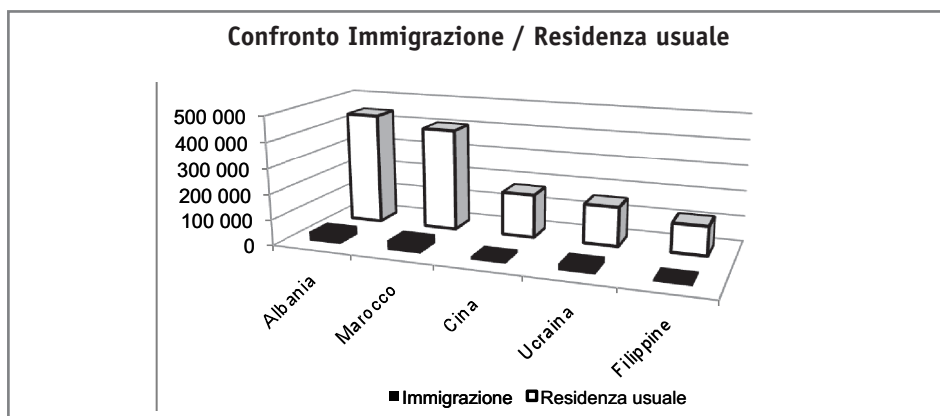
Complessivamente, i cittadini dei Paesi di nuova adesione al 1° gennaio 2009 ammontano a circa 967 mila individui, con un incremento del 24,5% rispetto al 1° gennaio dell'anno precedente. Uno straniero su quattro proviene da uno di tali Paesi. I cittadini dei Paesi dell'Europa centro-orientale, se si ricomprendono anche Romania e Bulgaria, con 1 milione e 777 mila residenti, rappresentano invece circa il 45,7% della popolazione straniera complessivamente residente in Italia e crescono nel loro insieme del 18,7% rispetto all'anno precedente.

Tra i cittadini dei Paesi asiatici, oltre ai cittadini cinesi, aumentano notevolmente anche i cittadini dell'India (circa 92 mila, + 18,6%), del Bangladesh (circa 66 mila, +18,6%), dello Sri Lanka (circa 69 mila, +12,6%), del Pakistan (circa 55 mila, +12,2%). Complessivamente, i cittadini dei Paesi asiatici, con più di 600 mila presenze, rappresentano il 15,8% del totale degli stranieri residenti in Italia al 1° gennaio 2009.

Rapporto statistico in materia di Immigrazione e Protezione Internazionale (2008)



FONTE: EMN ITALY su dati Eurostat



FONTE: EMN ITALY su dati Eurostat

Tra i cittadini di Paesi africani, aumentano sia quelli dei Paesi dell'Africa settentrionale (oltre al già citato Marocco anche l'Algeria, con circa 24 mila individui, +7,6%; l'Egitto, con circa 75 mila, +7,2%; la Tunisia, con circa 100 mila, +7%) che quelli di Paesi dell'Africa occidentale quali il Ghana (circa 42 mila persone, +10,2%), la Nigeria (circa 45 mila, +9,6%), il Senegal (circa 68 mila, +7,8%). Nel loro insieme i cittadini africani (circa 871 mila) costituiscono il 22,4% di tutti gli stranieri residenti in Italia al 1° gennaio 2009. Essi fanno registrare un aumento del 9,2% rispetto al 1° gennaio dell'anno precedente.

Il Perù (circa 78 mila presenze, +9,7%) e l'Ecuador (circa 80 mila, + 9,3%) sono i Paesi dell'America centro-meridionale maggiormente rappresentati. Nel loro insieme i cittadini di questa area continentale (poco meno di 300 mila) rappresentano il 7,7% del totale degli stranieri residenti nel nostro Paese al 1° gennaio 2009 (e quasi il 95% dei cittadini americani ivi residenti alla stessa data).

Terzo Rapporto EMN Italia

Un'ultima annotazione può essere riferita alla distribuzione per sesso degli stranieri residenti che, pur equilibrata nel complesso, mostra sostanziali differenze nel rapporto tra i sessi tra le diverse comunità. I cittadini provenienti dall'Ucraina, dalla Polonia, dalla Moldova, dal Perù, dall'Ecuador e dalle Filippine residenti al 1° gennaio 2009 mostrano una netta prevalenza femminile. Ciò trova conferma tra l'altro nel gran numero di donne di tali nazionalità impiegate in Italia in attività di lavoro domestico o di assistenza presso le famiglie. È, invece, sbilanciato nettamente a favore del sesso maschile il rapporto tra i cittadini dei Paesi nordafricani (quali Egitto, Algeria, Tunisia, Marocco). Altrettanto si può dire, in misura più o meno accentuata, per i Paesi asiatici (quali Pakistan, Bangladesh, India, Sri Lanka, o per Paesi dell'Africa occidentale quali ad esempio il Senegal). I cittadini senegalesi, tra le comunità africane da più lungo tempo presenti in Italia, e di una certa consistenza numerica, presentano la più spiccata prevalenza maschile (al 1° gennaio 2009 i maschi sono poco meno dell'80% del totale dei residenti senegalesi, il che significa che il rapporto uomini/donne è quasi di quattro a uno). Mentre l'immigrazione africana risulta essere di antica data e, con alcune eccezioni, a prevalenza maschile, l'immigrazione asiatica è invece relativamente più recente e quella latino-americana ed europea non comunitaria sono a prevalenza femminile.

2.3. Acquisizioni di cittadinanza

Nel 2008 si sono risolte positivamente con la concessione 53.696 richieste di cittadinanza. Di queste, la maggioranza ha riguardato cittadini stranieri di Paesi terzi, pari a 47.294 (88,1%).

Il tasso di naturalizzazione di cittadini stranieri in Italia è ancora molto basso se si considera che l'incidenza delle acquisizioni di cittadinanza rispetto alle 3.891.295 persone con cittadinanza straniera usualmente residenti è pari all'1,4%.

Conformemente alle previsioni legislative (legge n. 91/1992, recante "Nuove norme sulla cittadinanza"), la prassi insegna che l'incidenza maggiore riguarda la concessione per matrimonio e in misura ridotta per residenza, discendenza, nascita in Italia.

L'età oscilla in buona parte tra i 35 e i 64 anni (49,2%) e tra i 20 e i 34 (23,5%). Significativa anche la quota dei minori (26,3%).

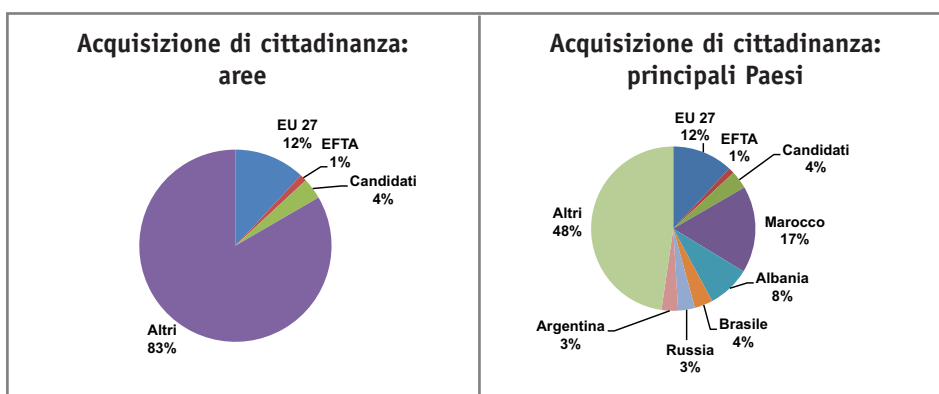
Collegato alla dimensione delle concessioni per matrimonio è, in una certa misura, il protagonismo femminile. Nel 2008 32.703 concessioni hanno riguardato donne straniere (60,9%), con punte superiori al 70% per alcuni Paesi come Ucraina (87,9%), Brasile (75,4%) e Federazione Russa (73,8%), per i quali si registra in concomitanza un significativo coinvolgimento nei matrimoni misti.

I principali Paesi terzi d'origine dei cittadini stranieri che hanno usufruito del riconoscimento sono stati Marocco (9.156, pari al 17,1% del totale) e Albania (4.546, pari all'8,5%), che comunque si caratterizzano per una anzianità di residenza molto avan-

Rapporto statistico in materia di Immigrazione e Protezione Internazionale (2008)

zata rispetto ad altre collettività. Seguono poi un gruppo di Paesi compreso tra i mille e i duemila riconoscimenti, cioè tra il 2% e poco più del 3%.

Tra questi spiccano anche importanti Paesi di emigrazione dei cittadini italiani tra il XIX secolo fino agli anni '60 del XX, come Brasile, Argentina e Colombia, segno che un certo numero di casi ha riguardato il riacquisto della cittadinanza di cittadini con discendenza italiana. Si stima, inoltre, che nel corso degli ultimi anni i consolati italiani di Buenos Aires e San Paolo abbiano ricevuto almeno un milione di pratiche di riacquisizione della cittadinanza italiana.



Fonte: EMN ITALY su dati Eurostat

3. Protezione internazionale

3.1. Istanze di protezione internazionale

Nel 2008 a presentare domanda d'asilo sono state 30.145 persone, di cui 1,9% minorenni, l'86,7% tra i 18 e i 34 anni e il 9,6% tra i 35 e i 64 anni. Si è quindi massicciamente rafforzato l'andamento in aumento, già osservato l'anno precedente. Infatti, il numero di domande è cresciuto del 116%. Tale tendenza accomuna l'Italia alla maggioranza dei Paesi europei con picchi di crescita in Finlandia, Paesi Bassi e Malta.

I principali Paesi di provenienza sono: Nigeria (5.670 domande), Somalia (4.865), Eritrea (2.935), Ghana (1.815), Afghanistan (1.730), Bangladesh (1.685), Costa d'Avorio (1.655), Pakistan (1.145), Iraq (755) e Burkina Faso (645). La maggior parte dei richiedenti asilo nel 2008 proviene, dunque, dal continente africano, ma mol-

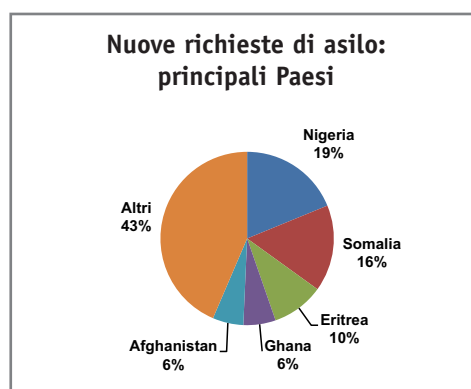
Terzo Rapporto EMN Italia

ti sono fuggiti anche da stati europei e dall'Asia. A differenza degli anni passati, nel 2008 le domande presentate da cittadini eritrei, pur essendo comunque in aumento, non sono state tra le più numerose. Rispetto al 2007 è cresciuto invece significativamente il numero di domande di asilo provenienti da cittadini nigeriani e somali, in linea con quanto riscontrato anche in altri Paesi industrializzati nel 2008. In netta crescita anche le domande di asilo presentate dai cittadini provenienti dall'Afghanistan, principale Paese di origine di rifugiati nel mondo. Solo nei Paesi industrializzati le domande di asilo presentate da cittadini afgani sono aumentate dell'85% nel 2008. Sempre nello stesso anno è cresciuto, seppur in maniera minore, il numero di richiedenti asilo in Italia provenienti della Costa d'Avorio e dal Ghana.

Per numero e incidenza percentuale dei minori balza all'attenzione l'Afghanistan, da cui ne provengono 200, pari all'11,6% dei richiedenti asilo di quel Paese, mentre tra gli altri Paesi il numero dei minori è inferiore alle 100 unità.

I richiedenti asilo per lo più sono maschi, sia in generale (92,0%), sia nei singoli Paesi: Bangladesh 99,1%, Pakistan 98,7%, Afghanistan 98,6%, Burkina Faso 98,4%, Ghana 96,1%, Iraq 91,4%, Costa d'Avorio 87,3%, Somalia 83,8%, Eritrea 82,8%, Nigeria 69,2%. Il divario più elevato si riscontra tra i bangladesi, tra i quali è donna solo 1 ogni 100 richiedenti asilo.

Sono stati, infine, respinti 40 richiedenti asilo (35 maschi e 5 donne), dei quali 5 verso l'Albania e altrettanti verso l'Algeria, l'Egitto e il Bangladesh.



FONTE: EMN ITALY su dati Eurostat

3.2. Decisioni sulla protezione internazionale

Le decisioni di prima istanza, su 20.225 domande di protezione internazionale presentate nel 2008, vedono prevalere di poco le decisioni negative:

- accolte 9.740 domande (48,2%);
- respinte 10.485 (51,8%).

Tra le domande accettate queste sono le tre tipologie di motivazione: riconoscimento dello status ex-Convenzione di Ginevra (1.805, pari a 18,5%), riconoscimento della protezione sussidiaria (6.310, 64,8%), riconoscimento di una protezione umanitaria (1.620, 16,6%).

Differisce la graduatoria delle prime 10 nazionalità a seconda che si tenga conto del numero delle domande esaminate, di quelle accettate e di quelle respinte:

Rapporto statistico in materia di Immigrazione e Protezione Internazionale (2008)

<i>Domande esaminate</i>			<i>Domande accolte</i>	
1	Somalia	3.690	Somalia	3.545
2	Nigeria	3.050	Eritrea	1.625
3	Eritrea	1.800	Afghanistan	1.050
4	Afghanistan	1.635	Costa d'Avorio	530
5	Costa d'Avorio	1.360	Iraq	425
6	Ghana	1.210	Nigeria	320
7	Bangladesh	950	Togo	145
8	Pakistan	630	Ghana	140
9	Togo	510	Pakistan	130
10	Iraq	485	Bangladesh	50

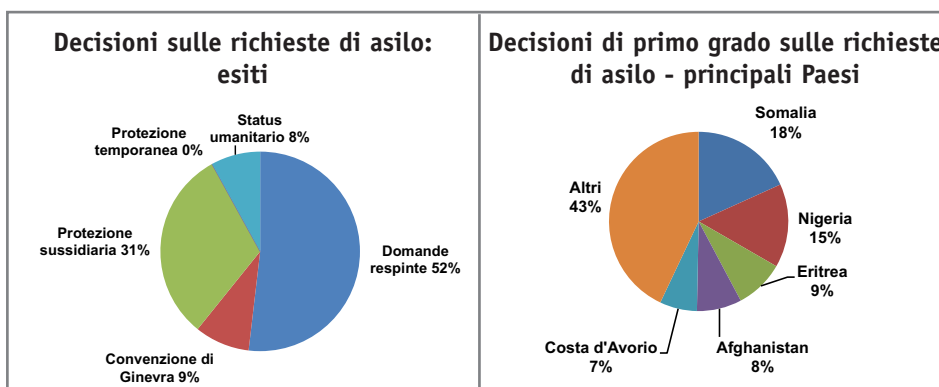
FONTE: EMN ITALY su dati Eurostat

Il tasso di accoglienza è, quindi, differenziato, ponendosi al di sopra del 53,6% nel totale dei casi: Somalia 96,1%, Eritrea 90,3%, Iraq 87,6%, Afghanistan 64,2%, Costa d'Avorio 39,0%, Togo 28,4%, Pakistan 20,6%, Ghana 11,6%, Nigeria 10,5%, Bangladesh 5,3%.

Il sesso maschile è prevalente (85,2%), mentre il tasso di minori che hanno richiesto la protezione sul totale delle domande accolte incide per l'1,2%.

Per quanto riguarda la differenziazione fra le varie tipologie di protezione concessa, lo status di rifugiato si attesta all'8,9%, mentre la protezione sussidiaria è stata concessa nel 31,1% dei casi.

Il ritiro dello status di rifugiato concesso in prima istanza si è verificato in 15 casi.



FONTE: EMN ITALY su dati Eurostat

Terzo Rapporto EMN Italia

3.3. Reinsediamento

Nel corso del 2008, grazie alla mediazione dell'Unhcr, le autorità italiane sono state coinvolte in un progetto di re insediamento di rifugiati eritrei provenienti dal campo di Misratah (Misurata) in Libia. Si è trattato di 70 persone riconosciute rifugiate sotto il mandato internazionale dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, selezionate in base al grado di vulnerabilità.

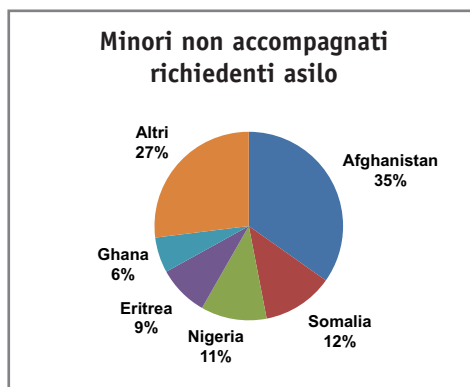
Il progetto di accoglienza, oltre al Ministero dell'Interno – Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione, ha visto coinvolti diversi enti locali (la provincia di Rieti, il comune di Cantalice, ecc.) e diverse organizzazioni sociali che hanno collaborato per l'attivazione di servizi di accoglienza e di integrazione.

3.4. Minori non accompagnati

Sono stati 575 i minori stranieri non accompagnati che hanno fatto domanda d'asilo, di cui lo 10,4% nella fascia di età 0-13 anni, 7,8% 14-15 anni, 81,7% 16-17 anni; i maschi sono il 90,4% del totale, le femmine il 9,6%.

Tra i 10 stati più rappresentati vi sono l'Afghanistan (34,8%), la Somalia (12,2%), la Nigeria (11,3%), l'Eritrea (8,7%), il Ghana (6,1%), la Costa d'Avorio (3,5%), l'Algeria (2,6%), il Burkina Faso, il Gambia e il Sudan (1,7%).

Per un inquadramento più ampio, si rimanda allo studio EMN: "Unaccompanied minors: quantitative aspects and reception, return and integration policies. Analysis of the Italian case for a comparative study at EU level", condotto nel corso del programma di lavoro EMN per il 2009.



Fonte: EMN ITALY su dati Eurostat

3.5. Trasferimenti ex Regolamento di Dublino

Nel corso del 2008, per effetto del cosiddetto "Regolamento di Dublino" (n. 343/2003), che stabilisce i criteri per determinare lo Stato membro responsabile dell'esame della richiesta di protezione internazionale sulla base del primo Paese di ingresso, l'Italia ha accettato di farsi carico di 989 richiedenti asilo, mentre altre 557 richieste, a loro volta inviate dal nostro Paese, sono state accettate dagli altri Stati membri.

a) Richieste in arrivo

Le domande totali sono state 4.447, di cui quelle di presa in carico sono state il

Rapporto statistico in materia di Immigrazione e Protezione Internazionale (2008)

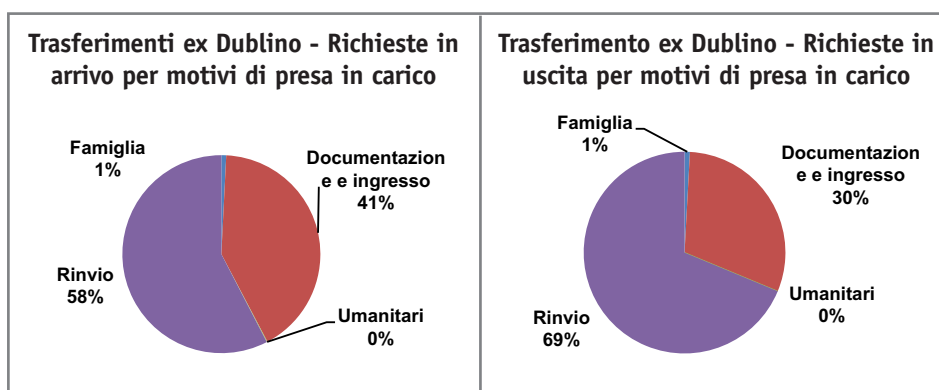
42,4%. I motivi della presa in carico hanno riguardato nella grande maggioranza dei casi questioni legate ai documenti e all'ingresso (97,9%). Mentre tra i motivi di rinvio della domanda al mittente troviamo al 99,3% questioni legate al mancato riconoscimento del permesso di soggiorno.

Tra i principali Paesi coinvolti, la Germania (304 casi di richiesta di presa in carico e 340 casi di richiesta di rinvio indietro), la Svezia (294 vs 227), l'Austria (252 vs 107), la Norvegia (215 vs 413), il Regno Unito (207 vs 464), la Francia (201 vs 501) e i Paesi Bassi (152 vs 240).

b) Richieste in uscita

Le domande totali sono state 1.414, di cui quelle di presa in carico solo il 31,3%. I motivi di presa in carico, anche in questo caso, hanno riguardato prevalentemente documentazione e ingresso (97,3%), così come i motivi di rinvio della domanda al mittente il mancato riconoscimento del permesso di soggiorno (98,8% dei casi).

Tra i principali Paesi coinvolti, la Grecia (376 richieste di presa in carico vs 120 richieste di rinvio indietro), l'Austria (3 vs 131) e il Regno Unito (5 vs 236).



Fonte: EMN ITALY su dati Eurostat

3.6. Commenti aggiuntivi

Riconsiderando in una visione d'insieme i dati del 2008 sulla protezione internazionale, essi danno luogo ad alcune precisazioni.

Secondo le stime dell'Unhcr, il 70% delle domande d'asilo presentate in Italia è giunto da persone arrivate via mare. Delle 36 mila persone sbarcate sulle coste italiane, fra il 70% e il 75% (due su tre) ha presentato domanda di asilo sul posto o successivamente. Al 50% di questi è stata riconosciuta una qualche forma di protezione (status di rifugiato o protezione sussidiaria/umanitaria). Di conseguenza, circa il 35% del numero totale di persone arrivate via mare in Italia nel 2008 è stato riconosciuto come bisognoso di protezione internazionale. Per rafforzare le capacità di accoglienza per

Terzo Rapporto EMN Italia

chi, in fuga da persecuzioni e conflitti armati, arriva sulle coste italiane, l'Unhcr e le organizzazioni partner (Organizzazione Internazionale per le Migrazioni, Croce Rossa Italiana e, dal 2008, Save the Children Italia) hanno aderito al progetto Presidium, che è finanziato dal Ministero dell'Interno e dal programma Argo dell'Unione Europea e opera a Lampedusa, in Sicilia, e, dal 2008, in Calabria, Puglia e Sardegna (la rotta verso quest'isola è utilizzata soprattutto da chi parte dall'Algeria).

L'Unhcr ha anche precisato che dalle coste nordafricane il trasporto avviene su fragili imbarcazioni, inadatte ad una traversata così lunga e al trasporto di decine di persone, stipate senza scrupolo dai trafficanti per aumentare i profitti, che personalmente non salgono più a bordo per evitare di essere arrestati in Italia. Sparita in molti casi la figura dello 'scafista', il timone ed il rudimentale navigatore satellitare in dotazione alle barche ed ai gommoni vengono utilizzati a turno dai passeggeri o affidati ad uno di loro, spesso il più disperato che non ha potuto pagare la cifra pattuita con i trafficanti e che solitamente è privo di esperienza di navigazione in mare.

Ad intervenire per salvare migranti e richiedenti asilo in mare, oltre alle autorità marittime italiane (Guardia Costiera, Guardia di Finanza e Marina Militare) sono anche gli equipaggi dei pescherecci o di navi private, che, a volte a rischio della vita e abbandonando le attività commerciali, issano le persone a bordo. Per incoraggiare maggiormente le imbarcazioni private a salvare migranti e richiedenti asilo è stato istituito dall'Unhcr e dal Corpo delle Capitanerie di Porto – Guardia Costiera, nel 2007, il Premio 'Per Mare – al coraggio di chi salva vite umane'. Esso viene assegnato ogni anno a tre equipaggi che si sono distinti per aver salvato vite umane sacrificando gli interessi personali.

4. Prevenzione dell'ingresso e del soggiorno irregolare

Il contrasto ai flussi migratori irregolari si articola, sul piano esterno attraverso respingimenti alle frontiere e ritorni forzati e, su quello interno, mediante controlli ispettivi sui luoghi di lavoro, che permettono di far emergere l'area di sommerso che in Italia continua ad essere fattore di attrazione per i migranti senza regolare permesso di soggiorno.

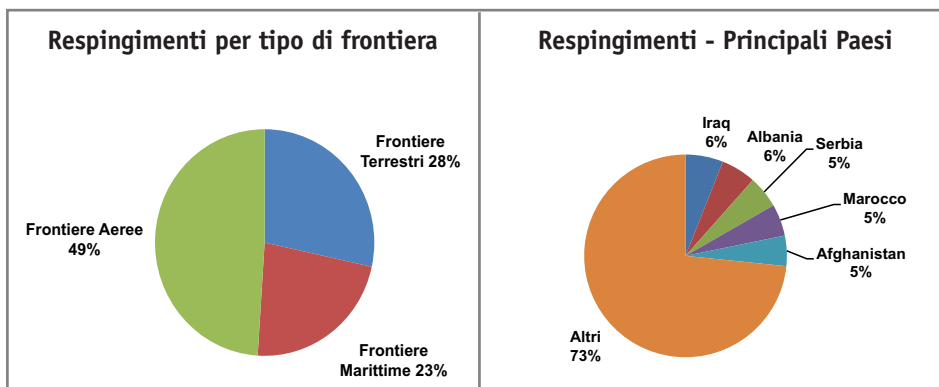
Nel 2008 si ha questo quadro: 68.175 le persone intercettate in situazione irregolare, 36.951 persone sono sbarcate sulle coste, 17.880 sono stati i rimpatri forzati, 10.539 gli stranieri transitati nei centri di identificazione ed espulsione e 6.405 quelli respinti alle frontiere.

Rapporto statistico in materia di Immigrazione e Protezione Internazionale (2008)

4.1. Respingimenti

La diminuzione dei respingimenti da 9.394 del 2007 a 6.405 del 2008 può essere riconducibile agli effetti dell'ingresso nell'Unione Europea della Romania e della Bulgaria, le nazionalità più implicate nei respingimenti negli anni precedenti, specialmente presso la frontiera terrestre di Trieste. Le nazionalità maggiormente implicate nei respingimenti sono Iraq (385), Albania (355), Serbia (330) e Marocco (325), Afghanistan (310), Turchia (275), Brasile (270), Nigeria (220), Cina (200) e Paraguay (195).

In un caso su due (49,0%) è avvenuto alle stazioni aeroportuali, nel 28,4% dei casi alle frontiere terrestri e nel 22,6% alle frontiere marittime. I luoghi, dove in prevalenza vengono effettuati i respingimenti, sono gli aeroporti di Milano Malpensa e Roma Fiumicino, le frontiere terrestri di Verbania-Domodossola e Como Ponte Chiasso e i porti del Mar Adriatico (Venezia, Ancona e Bari).

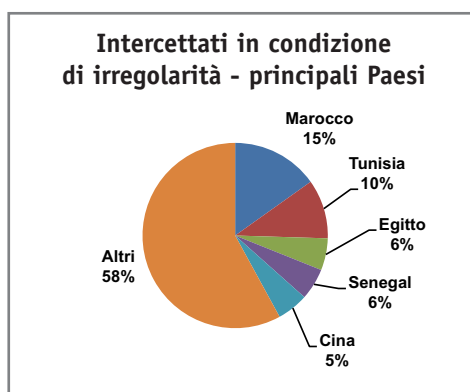


Fonte: EMN ITALY su dati Eurostat

4.2. Intercettati in condizione di irregolarità

Il totale delle persone intercettate in condizione di irregolarità è stato di 68.175 unità, di cui 54.315 (79,7%) in età compresa tra 18 e 34 anni e 13.860 (20,3%) con un'età superiore ai 35 anni. Di questi, l'8,8% era composto da donne, il 91,7% da uomini.

Le 10 nazionalità maggiormente rappresentate dal dato statistico sono il Marocco (16,9%), la Tunisia (11,5%), l'Egitto (6,2%), il Senegal (6,1%), la Cina (6,1%), la Nigeria (5,9%), l'Albania (5,3%), l'India (3,8%), la Moldova (3,3%), l'Ucraina (3,1%).



Fonte: EMN ITALY su dati Eurostat

5. Cittadini di Paesi terzi titolari di permesso di soggiorno

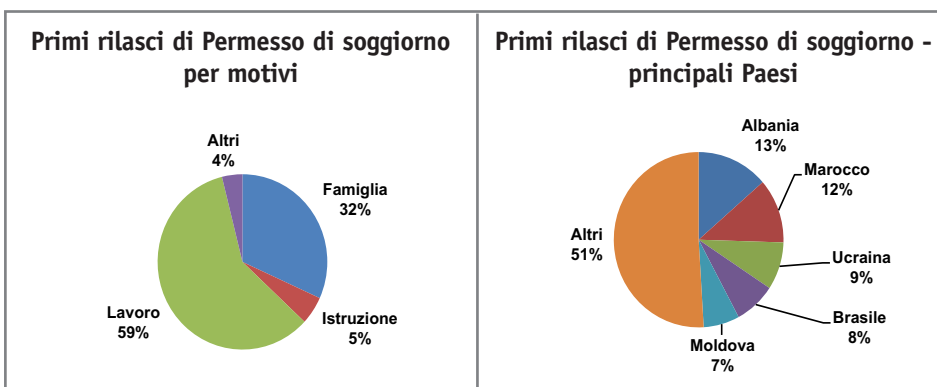
I permessi di soggiorno rilasciati nel 2008 sono stati 241.558, di cui 76.764 per ricongiungimento familiare (31,8%), 12.512 per motivi di studio (5,2%), 142.889 per motivi di lavoro (59,1%), 9.393 per altri motivi (3,9%). La distribuzione dei motivi di soggiorno tra i nuovi ingressi riguarda i vari Paesi del mondo in maniera differenziata. Ad esempio, mentre è significativa per l'Albania l'incidenza dei permessi per motivi di lavoro (59,7%), per il Marocco prevalgono i motivi familiari (48,9%), anche se in entrambi i casi si tratta di comunità già insediate da lungo tempo in Italia.

Alla fine del 2008 il totale dei permessi di soggiorno, rilasciati e in ancora in condizione di validità, è stato pari a 2.939.225. Le 10 nazionalità più rappresentate sono state l'Albania (14,8%), il Marocco (14,6%), la Cina (6,7%), l'Ucraina (5,9%), le Filippine (3,9%), la Moldavia (3,4%), la Tunisia (3,4%), l'India (3,3%), la Serbia (3,0%), l'Egitto (2,7%).

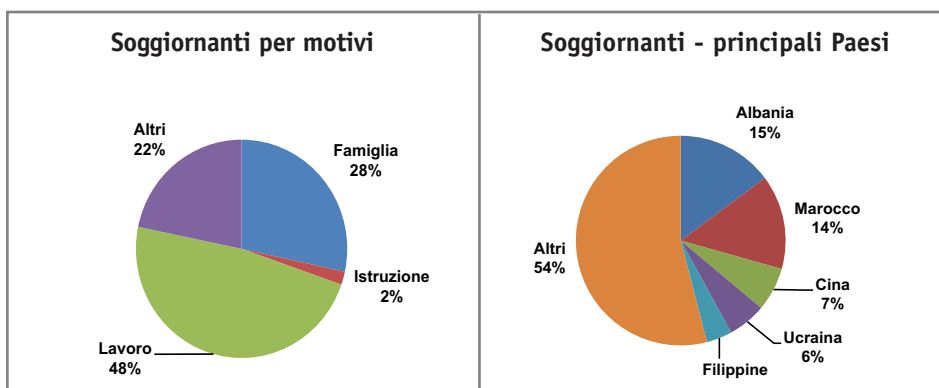
L'Albania e il Marocco sono i Paesi che, attraverso i ricongiungimenti così come attraverso la venuta per lavoro, mostrano una spiccata tendenza all'insediamento definitivo. La Cina è, invece, piuttosto interessata a una permanenza di lunga durata, ma non definitiva, perché secondo un proverbio popolare "è bene che le foglie cadano sotto l'albero", per cui molti cinesi, in prossimità del pensionamento, rimpatriano nel loro Paese, con il quale intrattengono rapporti intensi durante la permanenza in Italia, come si desume anche dall'invio intenso di rimesse. L'Ucraina, le Filippine e la Moldavia hanno in Italia collettività che sono prevalentemente dedite al lavoro di assistenza alle famiglie. Nella collettività filippina si è già riscontrato da anni un cambiamento, perché in una seconda fase (rispetto all'arrivo delle donne in Italia) vengono fatti venire anche i mariti e i figli, indicatore indubbio, questo, della tendenza a un maggiore insediamento familiare. Anche presso la collettività ucraina un segno nel senso di maggiore stabilizzazione è l'aumento dei figli a scuola, ma per questa collettività, come anche per quella moldava, non si può parlare di una immigrazione di insediamento, prevalendo ancora la temporaneità. Per la Tunisia, una collettività attestata da molto tempo attorno alle 100 mila persone, il mancato aumento rispetto ad altre collettività significa che il ritorno, facilitato anche dalla vicinanza geografica, è una prospettiva concreta per un consistente numero di persone coinvolte. Diverso è il caso degli indiani che, venendo da lontano e trovando un inserimento soddisfacente specialmente in agricoltura, sono in forte crescita. La collettività serba ha conosciuto un aumento contenuto, nonostante la vicinanza territoriale, perché gli scambi tanto lavorativi che economici avvengono anche in maniera transfrontaliera, con soggiorni anche temporanei e non necessariamente di insediamento. L'Egitto ha invece dimostrato una forte pro-

Rapporto statistico in materia di Immigrazione e Protezione Internazionale (2008)

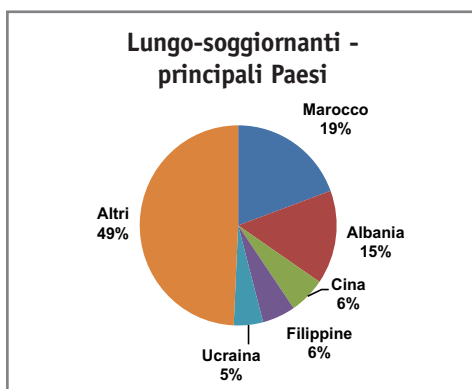
pensione all'insediamento in Italia, limitato però dalle quote annuali messe a disposizione da questo Paese e dalle possibilità, soggette a diversi condizionamenti, di far venire i familiari rimasti in patria.



FONTE: EMN ITALY su dati Eurostat



FONTE: EMN ITALY su dati Eurostat



FONTE: EMN ITALY su dati Eurostat

6. Ritorni

Il totale delle intimazioni di espulsione si attesta a 68.175, mentre la media degli ordini che hanno effettivamente condotto al ritorno della persona interessata al provvedimento di allontanamento è stata pari al 10,5%. Le nazioni maggiormente adempienti riguardo alle intimazioni di espulsione sono state Albania (33,4%), Moldova (24,4%), Ucraina (20,6%).

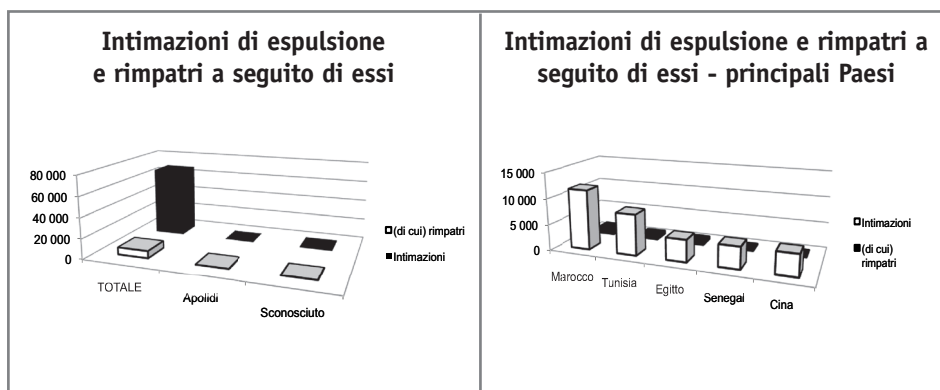
Va detto che il 2008 è stato un anno particolare. Gli sbarchi sono cresciuti in maniera costante dal 2004 (dopo le restrizioni attuate dalla Spagna negli avamposti di Ceuta e Melilla), e quasi raddoppiati nell'ultimo anno, passando dai 20.455 del 2007 ai 36.951 del 2008, arrivando quasi allo stesso livello del 1998, quando l'Italia iniziava ad essere meta del forte flusso migratorio proveniente dai Paesi balcanici.

Nel 2008 sono avvenuti 665 sbarchi con mezzi navali che hanno coinvolto 30.265 uomini, 3.935 donne e 2.751 minori, di cui il 77% minori non accompagnati. Il numero delle donne è di molto inferiore a quello degli uomini, e ciò si spiega in relazione alla particolare pericolosità e difficoltà che richiede il viaggio nelle cosiddette "carrette del mare". I minori sono approdati prevalentemente in Sicilia (2.584 unità). Questa Regione, ed in particolare l'isola di Lampedusa (30.657), sono stati gli approdi maggiormente utilizzati. Dal 2007 sono state interessate anche le coste sarde – prima poco o per nulla investite dagli sbarchi – registrando un numero di persone superiore a quelle arrivate in Puglia e in Calabria. Nella provincia di Cagliari, nelle località di Capo Teulada e Porto Canale, sono stati rispettivamente 41 e 18 gli sbarchi, con un numero di persone coinvolte pari a 607 e 335 unità. L'azione di contrasto più intenso avvenuto nelle coste meridionali ha comportato pertanto un cambio di strategia nelle rotte dei trafficanti di manodopera.

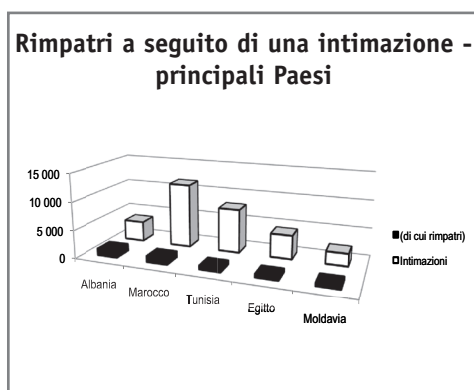
Tra i maggiori ostacoli di natura logistica al ritorno forzato vi sono la difficoltà nell'identificazione dei migranti, l'organizzazione del viaggio di ritorno (la disponibilità del mezzo di trasporto idoneo e dei documenti necessari), la necessità di soccorrere lo straniero, nonché la mancanza di cooperazione con i Paesi di origine. L'identificazione del migrante acquisisce particolare importanza per stabilire lo Stato verso cui effettuare il ritorno, e risulta pertanto necessaria per effettuare il ritorno forzato. Per consentire la effettiva esecuzione dei provvedimenti di espulsione sono stati istituiti i Centri di identificazione ed espulsione destinati al trattenimento degli stranieri da espellere. Questi sono gli ex 'centri di permanenza temporanea', così denominati dalla legge n.125 del 2008: la modifica linguistica codifica l'intento governativo di rendere più efficace il controllo dell'immigrazione. Gli stranieri transitati nei Centri di Identificazione ed Espulsione sono stati 10.539, un numero superiore alla somma delle persone transitate nei tre anni precedenti (9.647). Il tasso medio di ritorno delle persone trattate nei centri di identificazione ed espulsione, ottenuto dal numero di persone che

Rapporto statistico in materia di Immigrazione e Protezione Internazionale (2008)

sono tornate in patria dopo il loro trattenimento risulta nel 2008 del 41%, in leggero calo rispetto al 46,2% dei tre anni precedenti. Il numero di stranieri dimessi senza poter essere rimpatriati è invece del 29% (3.060 persone, circa uno su quattro). Le nazionalità più rappresentate tra le persone transitate nei centri di identificazione ed espulsione riguardano il Marocco (1.833), la Nigeria (1.763), l'Algeria (1.403) e la Tunisia (1.071); nessuna delle altre nazionalità è rappresentata da più di 550 unità. Il 77,5% degli stranieri transitati nei centri sono uomini, ed in alcune nazionalità la presenza femminile è quasi nulla (Algeria). Per le donne, l'esito del trattenimento è in primo luogo il ritorno (36,3%), seguito dalla dimissione (33,6%) e con un certo distacco dalla richiesta di asilo politico (11%) e dalla mancata convalida dell'autorità giudiziaria (10,7%). Per gli uomini l'esito più probabile è comunque il ritorno (42,4%) seguito però con un distacco maggiore dalla dimissione (27,7%) e dalla richiesta di asilo politico (16,3%), mentre scende al 3% l'evento di mancata convalida da parte dell'autorità giudiziaria.



Fonte: EMN ITALY su dati Eurostat



Fonte: EMN ITALY su dati Eurostat

Breve panoramica dell'immigrazione nel 2009

All'inizio del 2010 l'Istat ha registrato 4 milioni e 235 mila residenti; ma, secondo la stima del Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes (Edizioni Idos, Roma, 2010), dal quale sono ricavate queste note di aggiornamento, includendo tutte le persone regolarmente soggiornanti, le presenze sono 4 milioni e 919 mila (1 immigrato ogni 12 residenti). Questa realtà nel panorama europeo si caratterizza anche per il notevole dinamismo: l'aumento è stato di circa tre milioni di unità nel decennio e di quasi 1 milione nell'ultimo biennio.

Gli intrecci interculturali in un paese di immigrazione

Il fenomeno dell'immigrazione in Italia è strutturale e riveste per la società implicazioni demografiche, che si ripercuotono anche sul piano interculturale.

Sono circa 250 mila matrimoni misti contratti tra il 1996 e il 2008; più di mezzo milione di persone che hanno acquisito la cittadinanza al ritmo di oltre 50 mila l'anno; oltre 570.000 stranieri nati direttamente in Italia; quasi 100 mila figli di madre straniera ogni anno; più di 100 mila ingressi per ricongiungimento familiare.

In un'Italia alle prese con un elevato e crescente ritmo di invecchiamento, dove gli ultrasessantacinquenni superano già i minori di 15 anni, gli immigrati sono un fattore di parziale riequilibrio demografico, influenzando positivamente anche sulla forza lavoro.

I contatti quotidiani in azienda e nei luoghi di socializzazione, la scuola, l'associazionismo, il volontariato, la pratica religiosa, le famiglie miste stanno facendo dell'immigrazione una realtà organica alla società italiana.

La collettività romana è la più numerosa, con poco meno di 1 milione di presenze; seguono albanesi e marocchini, circa mezzo milione, mentre cinesi e ucraini sono quasi 200 mila. Altre collettività, originarie dei più diversi paesi del mondo, sono piccole o medie. Gli europei sono la metà del totale, gli africani poco meno di un quinto e gli asiatici un sesto, mentre gli americani incidono per un decimo.

Diversi gruppi nazionali privilegiano le città, come i filippini, i peruviani e gli ecuadoriani. Altri, come gli indiani, i marocchini o gli albanesi, preferiscono i Comuni non capoluoghi. L'insediamento è prevalente nel Nord e nel Centro, ma anche il Meridione è coinvolto nel fenomeno, rappresentando un'area privilegiata per l'inserimento di alcune collettività. È il caso degli albanesi in Puglia, degli ucraini in Campania o dei tunisini in Sicilia.

Roma e Milano, rispettivamente con quasi 300 mila e 200 mila stranieri residenti, sono i comuni a più elevata concentrazione, ma gli immigrati si stabiliscono anche nei piccoli centri, spesso con incidenze elevate. Ad esempio, essi sono il 20% dei residenti a Porto Recanati (in provincia di Macerata), il salotto del mare della riviera adriatica, come anche a Castiglione delle Stiviere (Mantova), conosciuto non solo per essere

patria di san Luigi Gonzaga, patrono mondiale della gioventù, ma anche il luogo in cui Henry Dunant concepì l'idea della Croce Rossa. Pur senza questi spunti storici, Airole (Imperia) si impone per una incidenza degli stranieri pari al 35% ma su una popolazione di appena 493 abitanti.

Le opportunità connesse con l'immigrazione

Gli immigrati sono sempre più funzionali alle esigenze delle famiglie, come emerso dalla regolarizzazione di settembre 2009 (300 mila domande), e delle aziende, come evidenziato dalle rilevazioni trimestrali dell'Istat sulle forze lavoro e dagli archivi dell'Inail e dell'Inps. Il XX Rapporto sull'immigrazione Caritas/Migrantes (Idos, 2010) ha condotto indagini sui benefici e sui costi dell'immigrazione, dalle quali è risultato che i migranti versano alle casse pubbliche più di quanto prendono come prestazioni e servizi sociali. Si tratta di 7 miliardi di contributi previdenziali l'anno che hanno portato al risanamento del bilancio dell'Inps, perché, essendo giovani, i lavoratori immigrati sono per lo più lontani dall'età di pensionamento. Essi, inoltre, dichiarando al fisco 37 miliardi l'anno contribuiscono al Prodotto interno lordo del Paese per l'11,1%

A livello occupazionale gli immigrati incidono per circa il 10% sui lavoratori dipendenti e si sono resi indispensabili in diversi settori: non solo in quello dell'assistenza alle famiglie ma anche in altri comparti di servizio, in agricoltura, in edilizia, in varie branche industriali.

Gli immigrati sono sempre più attivi specialmente nel lavoro autonomo e imprenditoriale, dove riescono a creare nuove realtà aziendali anche in questa fase di crisi. Sono circa 400 mila gli stranieri tra titolari di impresa, amministratori e soci di aziende, ai quali vanno aggiunti i rispettivi dipendenti non inclusi in questo conteggio. A Milano i pizzaioli egiziani sono di più di quelli napoletani, così come sono numerosi gli imprenditori tessili a Carpi (Modena) e Prato, e quelli della concia ad Arzignano (Vicenza). Ogni 30 imprenditori operanti in Italia 1 è immigrato, con prevalenza dei marocchini, dediti al commercio, seguiti dai romeni, più portati all'imprenditoria edile.

Nei rapporti statistici recentemente pubblicati in Italia si parla anche di sbarchi, di irregolari, di denunce penali, ma lo si fa senza sottacere gli aspetti problematici, col rigore proprio di un ragionamento basato sui dati. Seguendo un'ottica realistica, Eurostat ha precisato che il miraggio di una "immigrazione zero" in mezzo secolo farebbe perdere all'Italia un sesto della sua popolazione. Perciò, se l'immigrazione è funzionale allo sviluppo del paese, l'agenda politica è chiamata a riflettere sugli aspetti normativi non più funzionali (quelli sulla cittadinanza) e sulle esigenze di partecipazione di questi nuovi cittadini. È questa la strada più fruttuosa sotto i punti di vista economico e occupazionale non meno che culturale e religioso.