



CNEL

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

DOCUMENTI

29

ATTI DEL SEMINARIO DI STUDIO

**REGOLAZIONE DEI FLUSSI
MIGRATORI:
TRA PROGRAMMAZIONE
E PRECARIETA'
DEGLI INTERVENTI**

3 DICEMBRE 2003

INDICE

PIETRO LARIZZA, <i>Presidente del CNEL</i>	pag.	5
GIORGIO ALESSANDRINI, <i>Presidente vicario dell'O.N.C.</i>	”	7
 <i>RELAZIONI</i>		
GEORGE LEMAITRE, <i>OCSE - Divisione Economie dei Paesi non membri e migrazioni internazionali</i> “La regolazione dei flussi migratori internazionali”	”	10
LUCA EINAUDI, <i>Ricercatore Associato, Università di Cambridge</i> “Le politiche di gestione dei flussi di immigrazione lavorativa in Europa: l'evoluzione delle politiche in Francia, Germania, Gran Bretagna, Italia e Spagna	”	27
FERRUCCIO PASTORE, <i>Vicedirettore del CESPI</i> “Quote e gestione degli ingressi per motivi economici. Primi elementi per una valutazione dell'esperienza italiana (1998-2003)” ..	”	45
 <i>INTERVENTI</i>		
GIULIO BAGLIONE, <i>Responsabile nazionale integrazione extra-comunitari della CNA</i>	”	58
FEDERICO SPOSATO, <i>Vice Presidente della Confapi</i>	”	60
PIETRO SOLDINI, <i>Responsabile nazionale Immigrazione della CGIL</i> ...	”	63
GIAN PAOLO LANDI DI CHIAVENNA, <i>Responsabile Immigrazione del Gruppo Parlamentare di Alleanza Nazionale</i>	”	68

GIANNICOLA SINISI, <i>Responsabile Immigrazione del Gruppo Parlamentare della Margherita</i>	pag. 74
GIULIO CALVISI, <i>Responsabile Immigrazione dei Democratici di Sinistra</i>	” 81
STEFANO PARISI, <i>Direttore Generale di Confindustria</i>	” 86
UGO GIRARDI, <i>Vice Segretario Generale dell’Unioncamere</i> ...	” 91
OBERDAN CIUCCI, <i>Responsabile nazionale Politiche Migratorie della CISL</i>	” 97
ANDREA STUPPINI, <i>Regione Emilia-Romagna</i>	” 101
CLAUDIO CANETRI, <i>Responsabile Politiche Sociali della Confartigianato</i>	” 106
BRUNO ANASTASIA, <i>Ente Veneto Lavoro</i>	” 109
FRANCESCO DORE, <i>Consigliere del CNEL in rappresentanza della Confagricoltura</i>	” 112
MAURIZIO SACCONI, <i>Sottosegretario al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali</i>	” 117
 <i>CHIUSURA DEI LAVORI</i>	
GIORGIO ALESSANDRINI	” 123

PIETRO LARIZZA
Presidente del CNEL

Come sappiamo, l'Italia oggi è il quarto Paese dell'Unione Europea per il numero di presenze straniere. Dopo la recente regolarizzazione è accertato che vivono nel nostro Paese circa 2.500.000 cittadini stranieri regolari. Questo ha portato l'Italia a predisporre negli ultimi anni una legislazione che tenesse conto di questa realtà e dei possibili sviluppi. Poiché l'immigrazione è un problema che riguarda tutta l'Europa, è assolutamente necessario che venga affrontato in questa dimensione e sia guidato attraverso uno stretto ed efficace coordinamento delle politiche di cooperazione in campo sociale e di sicurezza tra i vari Stati dell'Unione. Abbiamo giustamente voluto un'Europa senza frontiere ed al suo interno abbiamo costruito un'area di libera circolazione dei cittadini e dei lavoratori. Ciò aumenta le nostre responsabilità perché dobbiamo garantire che l'ingresso nel nostro continente avvenga in maniera tale da non pregiudicare la sicurezza e la coesione sociale sia nostra che degli altri Stati europei.

Questa necessità è emersa con grande evidenza durante il Convegno internazionale organizzato al CNEL il 6 e 7 ottobre scorsi e nel recente seminario organizzato dal Ministero del Lavoro a Como il 20 e il 21 novembre. Per tutto ciò che è successo e succede tuttora in Italia e in Europa conosciamo bene cosa significa e quali problemi si pongono per governare fenomeni di questa portata. Sappiamo anche che non ci sono ricette semplici per situazioni complesse, occorre perciò affrontare le problematiche delle politiche migratorie in tutti i loro aspetti con particolare attenzione a quelli della integrazione.

Secondo il nostro punto di vista, il tema centrale di una buona politica immigratoria è sicuramente quello della regolazione dei flussi di ingresso; una regolamentazione connessa alla situazione di fatto presente e futura è il modo migliore per gestire i problemi della legalità e le problematiche del mercato del lavoro. Siamo, infatti, convinti che una corretta regolazione faciliterebbe l'incontro della domanda con l'offerta di lavoro, contribuendo così a realizzare un ingresso ordinato dei cittadini stranieri nel nostro Paese e favorendo una reale politica di integrazione. Stiamo discutendo naturalmente di immigrazione regolare e controllata, quella clandestina richiede analisi e proposte di altra natura che comprendano il rapporto e gli accordi con gli Stati di partenza o transito degli immigrati.

Sul tema dell'immigrazione, sul controllo dei flussi e sulla integrazione, le posizioni sono molteplici sia all'interno della maggioranza, sia tra maggioranza ed opposizione, sia tra le forze sociali e le forze politiche. Il problema però esiste ed è rilevante e urgente; una possibile soluzione è perciò altrettanto importante e impellente.

Abbiamo ritenuto utile ed opportuno organizzare questo seminario di studio per un confronto aperto in una sede tradizionalmente non negoziale. Non abbiamo l'ambizione di mediare tra tesi diverse, siamo però convinti che una discussione fuori degli schemi classici del confronto - scontro sia politico sia sociale, possa fare emergere importanti punti di incontro.

Al dibattito ovviamente sono stati invitati a partecipare anche i rappresentanti di alcune Regioni in quanto loro hanno un peso crescente nelle problematiche del mercato del lavoro, in ragione delle competenze specifiche loro attribuite in materia di formazione lavoro e più in generale di politiche attive del lavoro per l'incontro fra domanda e offerta.

Concludo questo breve intervento di saluto e di apertura dei lavori. Pubblicheremo gli atti di questo incontro che saranno trasmessi al Governo ed al Parlamento per la loro riflessione e anche per le decisioni di competenza.

I lavori saranno coordinati dal Presidente dell'ONC e Consigliere del CNEL Giorgio Alessandrini.

GIORGIO ALESSANDRINI
Presidente Vicario dell'O.N.C.

Il Presidente Larizza ha già chiarito l'obiettivo di questo seminario, una riflessione approfondita sulla regolazione dei flussi di ingresso degli immigrati nel nostro Paese.

L'Italia ha fatto una scelta coraggiosa, alcuni anni fa, prevedendo nel nostro ordinamento una programmazione annuale di quote di entrate regolari, scelta seguita anche da altri Paesi europei, come Spagna e Grecia, di più recente esperienza immigratoria.

I Paesi europei di più antica tradizione non hanno un sistema di programmazione dei flussi, anzi in questi anni hanno sostenuto, almeno formalmente, un blocco delle entrate, anche se nella realtà hanno poi praticato diverse vie, formali e informali, per rispondere con l'immigrazione alle esigenze del mercato del lavoro.

Di qui le grandi resistenze che, nelle scorse settimane, ha incontrato la proposta del nostro Ministro degli Interni di assumere la programmazione delle quote di entrata al livello di Unione Europea, con il rinvio ad una ennesima, apposita commissione di studio.

Programmazione significa una apertura alla immigrazione, come fenomeno strutturale, rispetto al quale la questione di rispondere ai bisogni quantitativi e qualitativi del mercato del lavoro è fondamentale ma non è l'unico tema.

Sappiamo che sulla regolazione dei flussi si giocano diverse partite.

Certamente importante la partita economica, ma c'è la partita della solidarietà che è altrettanto e forse addirittura più importante; c'è il problema di come contenere comunque una pressione fortissima dai Paesi terzi, e tutti noi ne conosciamo le ragioni.

Dopo l'esperienza di questi anni, la programmazione delle quote è oggetto di considerazioni critiche da più parti nel nostro Paese e l'affermazione del suo superamento ci preoccupa quando accomuna chi rileva i limiti della sua gestione politica, da correggere, con chi persegue un chiaro obiettivo di politica immigratoria restrittiva e di "disegno corto".

A mio avviso, non va superato il sistema, ma vanno corretti i limiti della sua gestione politica, fatta soprattutto, negli ultimi anni, di decreti provvisori e di continui rinvii: essi sono la negazione di ogni programmazione e quindi di ogni certezza per tutti.

Il sistema è in evoluzione e deve essere seriamente implementato, tuttavia senza restare ingessato, con gli interventi innovativi, come le quote selettive sotto il profilo professionale e quelle privilegiate previste negli accordi bilaterali con i Paesi di origine e di transito e per le convenzioni sulla formazione realizzata negli stessi Paesi di origine.

Resta certamente critica - quindi da ordinare meglio - la questione del rapporto tra Regioni e Governo nazionale, con riferimento a programmazione delle entrate, esigenze del mercato del lavoro, condizioni di accoglienza.

Per non buttare con l'acqua sporca anche il bambino, credo che sia necessaria una riflessione molto seria, che esca un po' da un dibattito, che qualche volta caratterizza le politiche dell'immigrazione, su soluzioni o prospettive che spesso sono lontane dalla realtà dei problemi.

Spero che oggi qui riusciamo a fare un confronto che sia invece molto vicino alla realtà dei problemi complessi che sono all'interno della questione della regolazione dei flussi.

Mi auguro che questo, come diceva il Presidente Larizza, avvenga in un clima istruttorio, sereno per fornire poi un materiale utile a chi dovrà prendere le decisioni.

Do subito la parola al dottor Lemaitre, statistico dell'OCSE, che ci presenterà un quadro internazionale; poi prenderà la parola il dottor Ei-

naudi, esperto di problemi immigratori che molti conoscono, il quale ci presenterà una breve rassegna comparata dei sistemi dei maggiori Paesi europei rispetto alla regolazione dei flussi, infine il dottor Pastore, vicedirettore del CESPI, ci farà un confronto tra gli impatti sociali dei diversi sistemi. In qualche maniera gli esperti dovrebbero offrirci un quadro di riferimento per mettere meglio a fuoco i problemi del nostro Paese.

RELAZIONI

GEORGES LEMAITRE

OCSE - Divisione Economie dei Paesi non membri e Migrazioni internazionali

LA REGOLAZIONE DEI FLUSSI MIGRATORI INTERNAZIONALI

Introduzione

Il fatto che la regolamentazione dei flussi migratori internazionali non sia una materia semplice non è cosa nuova. In tutti i Paesi, coinvolge un delicato equilibrio tra la soddisfazione dei fabbisogni del mercato del lavoro, il favorire la riunificazione delle famiglie, il rispetto dei diritti umani, il facilitare gli scambi internazionali, il rispetto delle convenzioni internazionali, da un lato, e, dall'altro, la lotta al traffico di esseri umani e all'entrata illegale, l'evitare l'abuso del sistema dell'asilo e l'impedire la permanenza prolungata. Nel corso dell'ultimo decennio, in tutti i Paesi dell'OCSE sono stati fortemente sperimentati sistemi di controllo delle migrazioni, a seguito di movimenti migratori sempre crescenti dopo la caduta della cortina di ferro, dei conflitti etnici e civili e di una intensificazione della globalizzazione. Tali sistemi hanno avuto più o meno successo nella gestione di questi fenomeni. Anche Paesi che tradizionalmente non erano Paesi di immigrazione stanno ricevendo attualmente considerevoli flussi migratori in entrata. La porta di entrata dei richiedenti asilo è stata usata ed abusata in modi che hanno messo a

dura prova gli ideali umanitari e l'opinione pubblica un tempo favorevole in molti Paesi. Infine, la migrazione illegale, dovuta a entrata illegale o a prolungamento del soggiorno oltre la scadenza del visto, è aumentata virtualmente in tutti i Paesi, richiedendo regolarizzazioni periodiche in alcuni di essi, per permettere ai quadri giuridici ed istituzionali di adeguarsi alla realtà delle situazioni.

Lo scopo di questa nota è di fornire una breve panoramica della regolamentazione delle migrazioni in un certo numero di Paesi dell'OCSE, dei fattori, geografici, amministrativi e procedurali che facilitano la gestione delle migrazioni, dei modi in cui vengono controllati i movimenti migratori, con maggiore o minore successo, in un certo numero di Paesi dell'OCSE, ed infine, degli insegnamenti che possiamo trarre in questa materia dall'esperienza dei Paesi in questa materia nel recente passato. L'obiettivo è quello di fornire un certo sfondo per la valutazione dell'attuale situazione normativa in Italia.

Migrazione illegale

Preliminarmente, tuttavia, presentiamo una breve panoramica sulla migrazione illegale.

Le persone possono diventare migranti illegali attraverso tre canali: entrata illegale attraverso le frontiere internazionali, sia clandestinamente che per mezzo di documenti falsi; ingresso legale in un Paese senza rispettare le condizioni di entrata, in particolare restando nel Paese dopo la scadenza del permesso di soggiorno; e un terzo canale, che merita una particolare menzione giacché è stato usato spesso nello scorso decennio, cioè la richiesta di asilo alla frontiera, che permette una permanenza legale nel Paese fino a quando non è stata presa una decisione, talora seguita da una permanenza continuata nel Paese dopo una decisione avversa. Questi canali sono stati tutti e tre ampiamente utilizzati nel corso del passato decennio. In molti Paesi è difficile valutare l'importanza relativa di ciascuno di questi canali, eccetto che in particolari circostanze che illustreremo di seguito. Non è difficile comprendere le ragioni che spingono all'immigrazione illegale. Le differenze di sala-

rio tra i Paesi in via di sviluppo e quelli sviluppati sono così forti che anche una breve permanenza di lavoro in un Paese sviluppato può dare ritorni monetari significativi ad un lavoratore proveniente da un Paese in via di sviluppo, anche dopo aver pagato le spese di viaggio e di sussistenza. Quindi, vi può essere un forte incentivo alla migrazione ma i mezzi legali di ingresso possono non esistere, o essere fortemente limitati o possono coinvolgere procedure che il potenziale migrante può non voler o non avere il tempo di intraprendere. Naturalmente, non esiste necessariamente una garanzia a priori che vi sia un lavoro dopo l'arrivo: ma il fatto che molti immigrati, legali o non, trovano lavoro presso datori di lavoro, e che il flusso continua, fa ritenere che esiste una richiesta di lavoro o che i datori di lavoro nazionali possono essere soggetti a pressioni salariali considerevoli, che alleviano in parte facendo ricorso a manodopera straniera.

I benefici della geografia

La geografia è, forse, il mezzo più ovvio e potenzialmente il più efficace per la gestione delle migrazioni, anche se ovviamente non è assoggettabile alla politica. I Paesi insulari chiaramente hanno un vantaggio nel controllare i flussi, in particolare se le rotte marittime sono poche e ben pattugliate e le distanze sono lunghe. Rimanendo uguali tutti gli altri aspetti, si può prevedere che i Paesi dell'OCSE come l'Australia, il Giappone, la Corea (un'isola virtuale), l'Islanda, l'Irlanda e il Regno Unito siano favoriti sotto questo aspetto. Anche se questo chiaramente non si applica all'Italia, questo tipo di situazione è istruttiva poiché consente di farsi una certa idea numerica di quanta parte delle migrazioni illegali avvenga in situazioni in cui le condizioni di controllo e di monitoraggio sono relativamente favorevoli.

Per esempio, vi sono stime circa la misura delle migrazioni illegali in Australia, Giappone e Corea, dove queste sono formate essenzialmente da prolungamenti illegali del soggiorno. In Giappone il dato è di circa 260.000 o circa lo 0,2% del totale della popolazione. Questo è stimato per mezzo di un sistema di entrata-uscita a doppia scheda, in cui la parte restante di una compensazione tra le schede di entrata e quelle

di uscita fornisce la stima del prolungamento del soggiorno, per nazionalità ed anche complessivamente. Occorre osservare che anche in un Paese come il Giappone, dove l'identificazione degli stranieri è un problema relativamente semplice a causa della omogeneità etnica della popolazione, il controllo degli immigrati illegali è un problema delicato, a causa del rischio di infastidire i turisti, i visitatori commerciali e i residenti legali.

In Australia esiste un sistema di scheda simile a quello del Giappone, che permette una stima dei migranti illegali in quel Paese (circa 60.000), virtualmente tutti stranieri con permesso di soggiorno scaduto, l'80% dei quali è arrivato come visitatore. Tale numero è pari a circa lo 0,3% della popolazione australiana. Nella Repubblica di Corea, un programma di registrazione terminato nel maggio 2002, che permette agli stranieri illegali di estendere il loro soggiorno per altri nove mesi e quindi di partire senza penalità, ha riportato circa 260.000 migranti illegali, pari allo 0,6% della popolazione. Tuttavia, si ritiene che nella Corea del Sud vi sia un numero crescente di persone di etnia cinese-coreana che lavorano illegalmente, perciò questo numero è un limite più basso. Recentemente è stato calcolato che i migranti illegali sono quasi la metà della popolazione immigrata in Corea. La ragione per cui l'illegalità è diventata così comune è il fatto che esisteva una forte domanda per lavoro 3-D (dirty, dangerous and difficult = sporco, pericoloso e difficile), ma nessun modo per gli immigrati di entrare legalmente in Corea come lavoratori, eccetto che attraverso una derivazione dei programmi di formazione.

All'altra estremità c'è la situazione degli Stati Uniti, che hanno una lunga frontiera terrestre con il loro vicino, il Paese che è la principale fonte di migrazione: il Messico. L'"United States Census" ha "trovato" 8 milioni di persone in più di quelle previste nel suo censimento decennale (oltre il 2,5% del totale della popolazione e quasi un quarto della popolazione immigrata), di cui quasi tutti sono considerati essere immigrati non documentati. Di questi, 2,3 milioni sono stimati essere lavoratori con permesso di soggiorno scaduto e quest'ultima stima non tiene conto delle entrate dal Messico.

In confronto, se in Italia le richieste per la recente regolarizzazione

del 2002 forniscono qualche indicazione, vi erano almeno 700.000 richieste di regolarizzazione che, se non sono richieste duplicate, sono pari all'1,2% della popolazione e circa un terzo del totale della popolazione immigrata. Quindi, anche se in Italia i numeri non sono elevati in proporzione alla popolazione totale e non eccessivamente elevati rispetto alla situazione nei Paesi favoriti, in particolare, dalla geografia, danno conto, tuttavia, di una percentuale significativa della popolazione immigrata, una situazione registrata che si verifica quando la domanda di manodopera è superiore alla capacità del quadro giuridico e istituzionale di controllare il fenomeno o i canali legali di entrata. Come altro confronto, le stime per un altro Paese europeo (utilizzando i metodi calcolo-ricalcò seguiti da aggiustamenti) danno circa 150.000 per la popolazione di immigrati illegali nei Paesi Bassi, cioè quasi l'1% del totale della popolazione.

- Contenimento della migrazione illegale attraverso procedure amministrative

Anche se non vi sono stime ufficiali, esiste un consenso generalizzato sul fatto che la migrazione illegale nei Paesi nordici sia bassa. La ragione più accreditata per questo fatto è l'onnipresenza nella società del "numero personale", il numero singolo individualizzato dalla culla alla tomba, associato ad ogni persona residente in questi Paesi ed usato praticamente in tutte le procedure amministrative. Nei Paesi nordici l'uso quotidiano di questo numero è così esteso che non è più necessario fare il censimento della popolazione, ma piuttosto collegare insieme le pratiche amministrative delle diverse fonti usando il numero personale, per fare un censimento (annuale) virtuale. Queste fonti comprendono il registro della popolazione, i registri dell'occupazione e dell'assicurazione disoccupazione, il registro della scolarità, i registri del reddito e delle pensioni, i registri dei congedi per motivi di salute, il registro automobilistico, il registro delle tasse fondiari, ecc. Per questo risulta difficile vivere per qualsiasi periodo di tempo nei Paesi nordici senza entrare in contatto ad un certo punto con il sistema amministrativo, e in quel momento la mancanza di un numero personale rivela la condizione dell'immigrato illegale.

E' chiaro che il funzionamento di un tale sistema dipende dalla sua

accettazione da parte della popolazione generale, dalla fiducia della popolazione che sarà utilizzato solo nei modi consentiti dalla legge e da una relativa efficacia amministrativa. La probabilità di introdurre e di attuare tale sistema in Paesi che hanno una tradizione più libertaria, appare più remota, anche se l'11 settembre sembra aver fatto del tema un oggetto di dibattito pubblico in alcuni Paesi dove questo non era nemmeno considerato possibile.

- Esempi di immigrazione gestita in un certo numero di Paesi OCSE

Questa sezione fornirà una documentazione di sintesi sui modi in cui un certo numero di Paesi OCSE gestiscono le migrazioni. Esiste una netta distinzione tra i cosiddetti Paesi di insediamento (Australia, Canada, Nuova Zelanda e Stati Uniti), Paesi che sono ampiamente "colonizzati" dalla migrazione (essi erano naturalmente già abitati) e il resto dei Paesi dell'OCSE, in cui l'esperienza dell'immigrazione è un fenomeno relativamente recente e talvolta relativo ad un passato coloniale. Il più delle volte, l'esperienza dei Paesi non di insediamento è stata di emigrazione, almeno fino ad un passato relativamente recente (cioè, fino a dopo la seconda guerra mondiale).

I Paesi di insediamento tendono ad essere caratterizzati da una netta distinzione tra migrazione temporanea e permanente. In tutti questi, esiste un regime di migrazione permanente in cui gli immigrati sono selezionati in base ad un certo numero di criteri, che possono comprendere l'educazione, l'età, l'occupazione, le risorse finanziarie, i legami familiari, ecc. e nei quali dopo l'entrata viene concesso il diritto di residenza permanente. In questi Paesi, i soggiorni di residenza per ottenere la cittadinanza (nazionalità) sono relativamente brevi, generalmente meno di cinque anni e gli altri criteri sono soddisfatti in modo abbastanza semplice. In base a questi regimi la migrazione è molto spesso di interesse famiglie (nucleari), un fenomeno che riflette la natura intesa come permanente della migrazione. Esiste anche il genere di migrazione in cui chi guadagna per la famiglia si sposta, mentre il resto della famiglia rimane nel Paese di origine fino a quando il primo migrante è sistemato bene, ma è meno comune. Inoltre, l'accento tende ad essere posto sulla migrazione qualificata, gli immigrati ammessi in base a questi regimi tendendo ad essere più istruiti, in media, della popolazione del Paese di

accoglienza. Inoltre, non vi sono condizioni del mercato del lavoro applicate ai singoli immigrati, che non hanno bisogno di avere un'offerta di lavoro nel Paese di accoglienza prima di presentare la domanda, sebbene il numero degli immigrati accettati in base al regime permanente possa dipendere dalle condizioni economiche nazionali.

Ciascuno dei Paesi di insediamento ha anche un regime di migrazione temporanea, in cui viene concesso alle persone di entrare nel Paese per periodi di tempo specificati, ma dove la migrazione è chiaramente intesa come temporanea. Esempi di migranti che rientrano in queste categorie comprendono gli atleti e gli operatori dello spettacolo, i lavoratori stagionali, personale trasferito tra società, studenti e stagisti internazionali, persone per scambi culturali o educativi, personale delle organizzazioni internazionali, lavoratori temporanei in compiti specializzati, ecc. Un esempio ben conosciuto di quest'ultimo è il visto H1B negli Stati Uniti, rilasciato a persone che hanno conseguito almeno una prima laurea universitaria, e che è stato ampiamente concesso negli ultimi anni '90 per lavori nel settore dell'informatica. I visti temporanei sono specificati per periodi di tempo specifici e possono essere rinnovati, ma non indefinitamente. Nelle statistiche ufficiali dei Paesi di insediamento, vengono presi in considerazione solo i migranti permanenti. Certamente, negli Stati Uniti, gli immigrati temporanei sono raggruppati con i turisti e con i visitatori per affari, sotto una rubrica nota come "non-immigrati", che rende meglio l'idea di come sono considerati dal punto di vista legale ed amministrativo.

Malgrado la temporaneità di questi visti, tuttavia, spesso esiste la possibilità di farli passare da temporanei a permanenti per le persone che chiedono lo status permanente e che soddisfano ad altri requisiti. In questi Paesi una quota non trascurabile di migranti temporanei altamente qualificati e di studenti internazionali, ed anche membri della famiglia con permesso temporaneo, alla fine, si vedono, eventualmente concedere la residenza permanente.

Tutti i Paesi di insediamento tendono ad imporre limiti numerici o obiettivi di programma sul numero di immigrati ammessi in base al regime permanente. Generalmente, esistono tre tipi di migranti coperti: in base all'occupazione (qualifiche), la famiglia e per motivi umanitari. In

base a ciascun tipo di migrazione, viene considerato esistere un "richiedente principale" con o senza la famiglia.

L'Australia, forse, è il Paese dove i limiti sono più rigorosamente definiti e dove il totale annuale per la migrazione qualificata e delle famiglie non può superare un limite specificato imposto per legge, che richiede un rigoroso controllo del processo di approvazione della richiesta. Per esempio, per l'anno fiscale 2002-2003, i livelli programmati per la migrazione familiare e la migrazione qualificata erano, rispettivamente, di 43.200 e di 60.700, all'incirca lo 0,5% del totale della popolazione australiana. Viceversa, nel 2001-2002 il regime temporaneo ha ammesso circa 315.000 persone, di cui circa 150.000 erano studenti e 85.000 persone in vacanze di lavoro (giovani ammessi in Australia per vacanze di lungo periodo con il diritto a lavorare). Sono stati concessi circa 43.000 visti di lavoro a persone altamente qualificate e a persone qualificate entrate in Australia per assumere posizioni di lavoro pre-assegnate fino a quattro anni con datori di lavoro-sponsor australiani autorizzati.

Il programma di migrazione permanente del Canada tendeva ad essere numericamente più elevato, superando le 200.000 unità nel corso degli anni '90, variando dallo 0,6% allo 0,8% della popolazione totale. Nel 2001, era di circa 250.000 di cui il 61% erano migranti qualificati (con famiglia), classe famiglia 27% e ragioni umanitarie l'11%. I livelli di programmazione, fissati annualmente come in Australia, sono dichiarati in termini di limiti ma gli "sbarchi" reali possono essere diversi a causa dei riporti degli anni precedenti, dei ritardi amministrativi o dei rinvii degli arrivi. Tuttavia, sono previsti essere "vicini" ai livelli programmati. Dall'altro lato, la migrazione temporanea verso il Canada, per motivi di lavoro, può includere restrizioni relative al tipo, alla durata e alla localizzazione del lavoro. Nel 2001 le cifre hanno raggiunto circa 93.000 ingressi. I permessi di lavoro possono essere rilasciati per un periodo fino a tre anni e possono essere estesi. Le categorie comprendono richiedenti rifugiati adulti; mogli di studenti stranieri, persone che non possono badare a se stesse senza l'assistenza pubblica, ma anche lavoratori temporanei nei settori con carenza di manodopera (ICT) e le loro mogli, prestatori di servizi alla persona che vivono in famiglia e i lavoratori agricoli stagionali.

Il programma di migrazione permanente degli Stati Uniti tende ad essere più orientato verso la famiglia; nel 2002, questa classe insieme con la risistemazione dei rifugiati rappresentava circa tre quarti degli immigrati permanenti (1.040.000) o circa lo 0,4% del totale della popolazione. I limiti numerici sono applicati solo alla categoria occupazione, che ha un limite di 140.000 visti permanenti l'anno, con una manodopera non qualificata addizionale di 10.000 unità. Molti dei visti di lavoro riguardano persone altamente qualificate. Negli anni recenti, oltre metà dei visti permanenti concessi negli Stati Uniti sono stati rilasciati a persone già presenti con un visto temporaneo. Le stime sulla migrazione illegale sono all'incirca di 300.000 - 500.000 persone l'anno. Negli anni recenti i migranti temporanei hanno quasi superato un milione, essendo le categorie più importanti gli studenti, i visitatori di scambio e gli H1B (vedere sopra).

In sintesi, per i Paesi di insediamento, abbiamo una netta distinzione giuridica tra migrazione temporanea e migrazione permanente, quest'ultima rivolta alle persone che desiderano sistemarsi in modo permanente, e la migrazione temporanea rivolta alle situazioni che sono per definizione temporanee o per soddisfare determinati bisogni o situazioni. C'è, tuttavia, una tendenza crescente a passare ad uno stato di migrazione permanente da parte di persone che sono entrate su base temporanea, uno sviluppo che tende a rendere confusa la linea di divisione tra le due. I limiti numerici per la migrazione permanente, quando esistono, sono generalmente rispettati, ma negli Stati Uniti sono minimizzati da altri tipi di migrazione (famiglia, temporanea e illegale). Il Canada è in una posizione intermedia tra l'Australia e gli Stati Uniti, con quote di migranti illegali proporzionalmente più basse degli Stati Uniti (tuttavia, i dati esatti non sono noti), per ovvie ragioni geografiche (lontano dal Messico e con un vicino attraente al) e per ragioni climatiche. Quindi, malgrado l'esistenza di rigorose categorie di migrazioni con limiti che rende chiari gli obiettivi, questo ovviamente non impedisce necessariamente o scoraggia l'immigrazione illegale (il caso degli Stati Uniti), alla presenza della vicinanza geografica di un pool di migrazione significativo, del relativamente facile ingresso di visitatori (almeno fino all'11 settembre 2001), di un'economia con forti richieste di manodopera e di un'incerta osservanza e applicazione dei controlli alle frontiere ed in particolare delle norme sull'occupazione.

Il Regno Unito, la Francia e la Svizzera

Tra i Paesi europei, il Regno Unito e la Svizzera sono esempi di Paesi dove la migrazione è fortemente guidata dal mercato del lavoro e ciascuno ammette un numero significativo di manodopera migrante. Nel Regno Unito lo schema dei permessi di lavoro prevede l'ingresso di candidati altamente qualificati sponsorizzati da un datore di lavoro, in base al mercato del lavoro, eccetto nei casi in cui sono state riconosciute carenze di manodopera in specifiche occupazioni (IT e sanità). Non esistono limiti numerici e gli ingressi nel 2002 sono stati di 108.000 unità. Nel 2001 è stato introdotto un programma per migranti qualificati, con punteggio attribuito ai richiedenti simile a quello applicato in Australia e in Canada. Tuttavia, i numeri sono ancora piccoli (nel 2003, 12.000 visti possibili). Altri schemi comprendono lo schema dei lavoratori stagionali in agricoltura (fissato a 25.000) e lo schema vacanze di lavoro (senza limite numerico). Infine, sono stati introdotti permessi per lavoratori con basse qualifiche, per affrontare le carenze nel settore del trattamento degli alimenti e nel settore accoglienza, con 10.000 permessi per settore. Lo schema è definito come uno schema di migrazione temporanea, con permessi rilasciati per 12 mesi alla volta, e i richiedenti che desiderano ottenere un nuovo permesso di lavoro devono lasciare il Regno Unito per almeno due mesi. Il Regno Unito è l'esempio di un Paese i cui obiettivi migratori sono chiaramente articolati, con un orientamento al mercato del lavoro e con programmi per soddisfare fabbisogni del mercato del lavoro chiaramente definiti. Negli anni recenti il programma è stato fortemente messo a dura prova dalla scoperta da parte dei richiedenti asilo del Regno Unito come un Paese di asilo "facile", una situazione che molti altri Paesi dell'UE hanno già sperimentato.

Qui c'è un contrasto interessante con la migrazione di lavoratori verso la Francia. Sulla carta, le richieste di qualifica in Francia sono meno rigorose che nel Regno Unito, e tuttavia i movimenti verso il Regno Unito sono significativamente più elevati che per la Francia. Ma è pur vero che le condizioni del mercato del lavoro sono più favorevoli nel Regno Unito che in Francia. Ancora, questo illustra il punto che esi-

ste c'è distinzione tra l'esistenza di normative e la solerzia (o la sua mancanza) di applicazione.

La Svizzera ha quote cantonali, ma queste non sono mai raggiunte e, in verità, sembrano aumentare ogni volta che c'è il rischio che siano raggiunte. Qui, come nel Regno Unito, la migrazione è soggetta all'esistenza di offerte di lavoro e di un test sull'impiego. Tradizionalmente, la Svizzera ha permesso un considerevole numero di trasformazioni, cioè, la conversione dei permessi stagionali o annuali in permessi annuali o permanenti, rispettivamente. Si deve osservare, inoltre, che il permesso permanente può essere revocato se lo straniero lascia il Paese per più di sei mesi (estendibile a due anni). In altre parole, lo status permanente è condizionato, più o meno, alla residenza permanente in Svizzera. I permessi permanenti possono essere concessi dopo l'entrata a persone provenienti da alcuni Paesi (EEA) e che hanno le qualifiche richieste, ma anche le persone con permessi di un anno sono considerate, come in Francia, parte della popolazione con residenza permanente.

Richiesta di asilo

Merita un particolare accenno il fenomeno della richiesta di asilo, poiché si tratta di un fenomeno attraverso cui un potenziale migrante può entrare in un Paese senza un visto di approvazione preventivo. In base ad una convenzione internazionale, le audizioni per decidere sulla validità della richiesta di asilo devono avvenire nel territorio del Paese di accoglienza. Quindi, la richiesta di asilo, indipendentemente dalla legittimità della richiesta, è un modo attraverso cui un potenziale migrante può entrare in un Paese, se non sembra essere disponibile alcun altro canale. Per affrontare questo problema sono stati introdotti un certo numero di disincentivi, in particolare nelle norme sul "Paese terzo sicuro" e sul "Paese di origine sicuro", come pure una trattazione più rapida delle richieste e dei respingimenti immediati di richieste "manifestamente infondate". Tuttavia è chiaro che la richiesta d'asilo continua ad essere una modalità molto usata ed abusata per entrare in un Paese. Nella maggior parte dei Paesi i tassi di riconoscimento raramente sono superiori al 20% delle richieste.

La situazione in Italia

Secondo le statistiche più recenti, nel 2002 in Italia vi erano circa 1.500.000, esclusi i minori, di immigrati con permesso di soggiorno. Di questi, 388.000 sono entrati ed hanno ottenuto i permessi nel corso dell'anno che erano ancora validi alla fine dell'anno. Con questo tipo di definizione, nel totale annuale dei permessi, in linea di principio, figurano pochi permessi per il lavoro stagionale. Dall'altro lato, il sistema delle quote per i permessi di lavoro prevedeva, per il 2002, 79.500 permessi, di cui 60.000 riservati agli stagionali, lasciando i rimanenti 19.500 ai permessi non stagionali. Nel 2002 sono state ricevute oltre 700.000 domande come parte del programma di regolarizzazione, essendoci stato un programma simile nel 1998¹. Quindi, in media vi sono stati ogni anno, nel periodo 1998-2002, circa 175.000 ingressi per lavoro. Così potrebbe sembrare che vi siano stati ingressi illegali per lavoro più di otto volte superiori a quelli ammessi in base alle quote o che le quote stesse hanno permesso. In altre parole, con l'eccezione possibile dei permessi stagionali, i livelli delle quote non sembrano essere fissati a livelli realistici che riflettono in qualsiasi senso i fabbisogni reali del mercato del lavoro.

In aggiunta, il totale dei permessi per il 2002 (388.000) sembra comprendere situazioni diverse come gli studenti, i richiedenti asilo, la residenza scelta, il ricongiungimento familiare, il lavoro dipendente e il lavoro autonomo, situazioni che possono essere, relativamente, di breve termine, di lungo termine o permanenti. Non è chiaro come un'aggregazione di situazioni così varie contribuisca molto alla trasparenza. Inoltre, in contrasto con le situazioni che abbiamo visto in altri Paesi, molta parte della migrazione relativa al lavoro sembra essere di persone con qualifiche relativamente basse.

1. In base ai programmi di regolarizzazione precedenti nel 1987-1988, 1990, 1996 e 1998, il numero delle richieste ricevute è stato di circa 119, 218, 245 e 217 mila, rispettivamente.

Per il programma di regolarizzazione del 2002, mirato ai lavoratori domestici e ai lavoratori privi di documentazione ai quali le imprese desideravano offrire un contratto, le 700.000 domande ricevute sono state suddivise in modo quasi uguale tra le due categorie. Questo rappresenta circa il numero delle persone in Italia con permesso di lavoro dipendente, una situazione di fatto che non fa pensare a forti incentivi in favore della legalità. E' chiaro che vi sono significativi fabbisogni di manodopera che non sembrano essere soddisfatti attraverso il sistema legale dei permessi e che sia i migranti che i datori di lavoro sono in grado di incontrarsi, di funzionare e di soddisfare i loro reciproci bisogni in un contesto extra-legale.

Ricapitolando la situazione per quanto riguarda l'Italia, le entrate reali per lavoro, a giudicare dal programma di regolarizzazione, sembrano essere poco rispondenti alle quote (ad eccezione, forse, dei permessi stagionali, che in ogni caso sono di breve termine), le statistiche sui permessi aggregano insieme situazioni che sono diverse e la cui comparabilità è poco chiara, e sembra che ci sia molti più lavoratori stranieri illegali di quelli legali.

Fattori che influenzano i movimenti migratori

Quanto precede ha evidenziato la diversità delle situazioni esistenti in un certo numero di Paesi OCSE per quanto riguarda i movimenti migratori e la loro gestione. Abbiamo visto l'ordine di grandezza dei movimenti irregolari in Paesi che sono favoriti dalla geografia; i mezzi amministrativi per assicurare (così si crede) un basso livello di migrazione illegale nei Paesi nordici; il tipo di regimi che esistono nei Paesi di insediamento, talvolta con limiti numerici che, tuttavia, non garantiscono uno stretto controllo sui movimenti; il recente regime migratorio di un Paese (Regno Unito) con una visione molto chiara di cosa si suppone che la migrazione porti al Regno Unito e alla sua economia; e l'attuale situazione in Italia, caratterizzata da un elevato livello di migrazione illegale e non qualificata.

Cosa ci dicono queste diverse situazioni sulla gestione e il control-

lo delle migrazioni? Prima di tutto, un punto che è stato ricordato sommariamente ma che, forse, deve essere più approfondito, è che se i datori di lavoro non avessero la volontà di assumere migranti illegali (con salari che sono indubbiamente favorevoli ad entrambi), vi sarebbe meno migrazione illegale. In linea di principio, potrebbe essere messa in atto una rigorosa attuazione, ma ciò richiederebbe ispezioni di lavoro sistematiche, che potrebbero essere gravose, e che possono comportare un notevole costo per l'economia. In ogni caso, in una situazione come quella italiana, dove esiste una significativa economia sommersa ed è abituale l'occupazione irregolare, esiste chiaramente un ambiente in cui la migrazione illegale può prosperare.

Abbiamo osservato che i flussi migratori non esisterebbero, o almeno in una misura così grande, se non vi fosse una domanda di lavoro insoddisfatta. In linea di principio, tale richiesta potrebbe essere soddisfatta attraverso il mercato interno mediante aumenti salariali, ma sembra chiaro che i datori di lavoro, privati e società, preferiscono assumere manodopera immigrata. Poiché in Italia il tasso di partecipazione della manodopera è relativamente basso, esiste una riserva che potrebbe essere mobilitata per soddisfare tale richiesta, a patto che vi siano aumenti dei salari e che siano migliorate le condizioni di lavoro. Tuttavia, i tipi di lavoro svolti dagli immigrati non sembrano essere, in generale, il tipo di lavori che i cittadini desiderano eseguire. In altre parole, sembra che il mercato invii forti segnali ai potenziali migranti che in Italia vi sia necessità di manodopera e che questi lavori di tipo particolare sono relativamente numerosi. Le situazioni di lavoro domestico, in particolare la custodia dei bambini e delle persone anziane, sono casi tipici.

Tali lavori potrebbero essere eseguiti da lavoratori temporanei che arrivano e che al termine dei contratti ritornano nei loro Paesi? Per alcuni tipi di lavoro (lavori stagionali), questo indubbiamente sta già avvenendo. Se si può fare affidamento sulle statistiche, sembra che ci sia un numero di ritorni significativo, come dimostrato dal fatto che il cambio nella popolazione di alcune nazionalità di anno in anno sembra spesso essere inferiore, e addirittura significativamente inferiore, ai nuovi permessi rilasciati alle persone di questa nazionalità che entrano nel Paese. L'alternativa è che queste persone passano ad una condizione illegale dopo lo scadere dei loro permessi, una possibilità che non può

essere trascurata. Ancora, non tutti i lavori disponibili per i lavoratori migranti nel mercato del lavoro italiano sono di breve periodo, ed è illusorio pensare che le carenze strutturali di manodopera possono essere sistematicamente e regolarmente colmate con una manodopera di immigrati temporanea che ciclicamente entra ed esce. Questo è stato tentato in Europa durante il periodo dei lavoratori ospiti (da metà anni cinquanta a metà anni settanta), ma sia i datori di lavoro che i lavoratori avevano interesse a mantenere un rapporto di lavoro, i datori di lavoro per evitare il costo di impartire una nuova formazione ogni anno ad un nuovo gruppo di lavoratori e i lavoratori a conservare una situazione favorevole di generazione del reddito per loro e per le loro famiglie. Molti lavoratori desidereranno indubbiamente tornare nel loro Paese di origine, molti rimarranno ed, eventualmente, saranno raggiunti dalle loro famiglie. E poiché i figli sono integrati nel Paese ospite, la possibilità di ritornare diventa sempre più remota.

In che misura la normativa può incoraggiare realmente la migrazione illegale? Se il processo di ottenimento e di rinnovo dei permessi è lento e burocratico, e se i mercati hanno bisogno di rispondere rapidamente alla domanda (come avviene certamente nel caso dei settori legati al tempo, come il turismo stagionale), aumenta la probabilità dell'illegalità, in particolare se vi è una negligente applicazione della legge. L'illegalità può anche ridurre i costi per tutte le persone direttamente interessate (forse più per i datori di lavoro che per gli immigrati), anche se non certamente per la società in generale. Tuttavia, è anche probabile il caso che i potenziali migranti che possono ottenere il diritto di ingresso e di lavoro in modo celere useranno i canali legali piuttosto che ricorrere alle incertezze e agli abusi possibili associati all'illegalità.

In una situazione come quella italiana, in cui esiste una considerevole manodopera straniera con bassi salari, a breve distanza ed a bassi costi di viaggio, dove la richiesta di questo tipo di manodopera sui forti mercati nazionali sembra essere forte e dove l'economia sommersa è relativamente ampia, l'imposizione di quote esageratamente basse che non tengono conto dei fabbisogni reali del mercato del lavoro è controproduttiva. Se in aggiunta, le procedure di rilascio dei permessi sono macchinose, esiste un incentivo a bypassarle, in particolare quando si tratta di lavoratori non qualificati. Per un sistema di permessi di lavoro

in un contesto di forte richiesta di manodopera, le procedure di trattamento delle richieste devono essere incanalate e velocizzate in modo che sia i richiedenti che i potenziali datori di lavoro sappiano a che punto stanno in un periodo di tempo ragionevole. Una situazione comparabile a quella che si vede attualmente in Italia è esistita negli anni cinquanta e sessanta in alcuni Paesi europei, dove le richieste del mercato erano così elevate che i lavoratori talvolta sono stati fatti entrare "in modo informale" e registrati successivamente dalle autorità.

Le regolarizzazioni che vi sono state in passato e nel programma del 2002 sono, in effetti, misure per permettere al quadro giuridico e istituzionale di mettersi al passo con la realtà. Ma a meno che non siano introdotte in questo quadro delle modifiche, continuerà la necessità di queste regolarizzazioni periodiche. Inoltre, nei Paesi dove sono state introdotte le regolarizzazioni, quasi sempre queste sono state accompagnate da un rafforzamento dei controlli sulle migrazioni, così da non trasmettere il messaggio che la regolarizzazione è un premio per l'illegalità. E' bene ricordare che il "premio" non è solo per il migrante, ma anche per i datori di lavoro che hanno assunto il lavoratore. Esiste anche la necessità di incentivi positivi. Le misure per ridurre i costi di invio di denaro nei Paesi di origine ne sono un esempio. I permessi di termine più lungo che facilitano i movimenti di andata e ritorno tra il Paese di origine e il Paese di accoglienza, potrebbero essere un incoraggiamento a rimanere nella legalità.

Come parte del suo sistema di quote, inoltre l'Italia concede quote preferenziali ad alcuni Paesi di emigrazione che hanno firmato accordi bilaterali di riammissione e che collaborano nell'impedire la migrazione illegale. Anche se questo può agire talvolta come incentivo per i Paesi di emigrazione, i numeri sono così ridotti rispetto a ciò che, secondo la regolarizzazione, è la domanda di manodopera che il loro impatto globale potrebbe essere molto inferiore.

La gestione delle migrazioni nell'attuale contesto è una impresa piena di difficoltà. Tuttavia, per affrontare il punto, la situazione in cui circa la metà della forza lavoro migrante è illegale suggerisce un ambiente normativo sottostante che è poco adatto alle realtà della domanda di lavoro e dei movimenti di popolazione. Inserire maggiormente questi

movimenti di popolazione in un percorso legale dovrebbe rimanere un obiettivo prioritario. Questo richiede l'identificazione di quali sono i requisiti e gli obiettivi delle migrazioni nazionali, per concepire politiche di entrata e di permessi che rendano quest'obiettivo raggiungibile. In una situazione in cui i movimenti di popolazione in entrata ed in uscita dall'Italia sono influenzati dal Trattato di Schengen, devono essere sviluppate politiche in un quadro più ampio. Questa nota ha descritto la situazione in un certo numero di Paesi OCSE, ma le esperienze di altri Paesi non sono sempre direttamente trasferibili, poiché la posizione geografica, la storia e la natura del mercato del lavoro nazionale influenzano fortemente l'origine e i tipi di movimenti che vi si verificano. Ma la realtà della situazione italiana è unica e le soluzioni, se non necessariamente uniche, dovranno affrontare queste specificità.

Testi di riferimento

Chaloff, Jonathan, vari anni fino al 2003. "Immigration and foreign presence in Italy", Fondazione Censis, Roma

OCSE, vari anni fino al 2003 *Trends in International Migration*. Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, Parigi

OCSE (2000). *Combating the Illegal Employment of Foreign Workers*. Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, Parigi.

LUCA EINAUDI

Ricercatore Associato, Università di Cambridge

LE POLITICHE DI GESTIONE DEI FLUSSI DI IMMIGRAZIONE LAVORATIVA IN EUROPA: L'EVOLUZIONE DELLE POLITICHE IN FRANCIA, GERMANIA, GRAN BRETAGNA, ITALIA E SPAGNA

La gestione dell'immigrazione per lavoro in Europa ha assunto nel corso degli anni un carattere sempre più complesso e sempre più difficilmente leggibile, almeno a prima vista. La complessità crescente delle regole corrisponde a vari tentativi di controllare con sempre maggior dettaglio le tipologie di immigrazione economica ammesse. Si tratta principalmente di tre categorie principali (immigrazione permanente, immigrazione temporanea e immigrazione stagionale) e di varie categorie specifiche, variabili a seconda dei Paesi ma legate ai diversi titoli di studio, alla capacità professionale, e ai diversi settori occupazionali. Il rifiuto generalizzato di politiche di apertura indiscriminata da parte dei governi europei è sempre stato temperato dal tentativo di lasciare aperti alcuni canali di ingresso per rispondere a bisogni economici settoriali e alla necessità di non ingessare gli scambi economici e sociali.

In generale l'esame dei sistemi di ingresso dimostra che nessun Paese è realmente chiuso all'immigrazione e che nessun Paese rinuncia a un qualche tipo di combinazione di quote programmate e di ingressi senza quote ma subordinati a qualche tipo di verifica preventiva delle condizioni del mercato del lavoro. Inoltre emerge anche che il canale dei ricongiungimenti familiari spesso rappresenta una modalità di in-

gresso notevolmente più consistente di quella strettamente economica pur incidendo sul mercato del lavoro. Più lunga è la storia dell'immigrazione nel Paese, maggiore è il peso dei ricongiungimenti familiari. Analogamente, la variabile demografica, considerata congiuntamente con quella del tasso di disoccupazione, spiega gran parte del grado di apertura di un Paese all'immigrazione lavorativa. Come viene messo in rilievo dalla comunicazione della Commissione europea su immigrazione, integrazione e occupazione di giugno del 2003, il calo della natalità e l'invecchiamento della popolazione pone delle sfide al mercato del lavoro e alla società europea che non possono essere affrontate esclusivamente con l'allungamento della vita lavorativa e la riforma del mercato del lavoro. Il ricorso all'immigrazione in tale ottica è fortemente differenziato in funzione dei mercati del lavoro locali e del grado di intensità del declino demografico. L'Europa del nord è particolarmente colpita da questo fenomeno. Non è un caso se Spagna e Italia, dove il vi sono solo 1,25 figli per donna contro i 2,1 necessari per mantenere immutata la struttura per età della popolazione, attirano flussi elevati di manodopera immigrata. La struttura dell'economia dell'Europa meridionale, basata su medie e piccole imprese e con un elevato peso dell'economia sotterranea fornisce un ulteriore alimento alla domanda di immigrati, che in gran parte sfugge alle politiche di controllo dei flussi e finisce per produrre grandi regolarizzazioni di massa, come in Italia, Spagna, Grecia e Portogallo. Occasionalmente anche i Paesi del Nord Europa sono costretti a farvi ricorso, (la Francia nel 1998 e nel 2002, mentre la Gran Bretagna sta avviando nel 2003 la regolarizzazione di richiedenti asilo che non hanno ottenuto lo status di rifugiati).

Di fronte alla difficoltà di regolare il mercato del lavoro in presenza di una forte domanda di lavoratori stranieri, a prescindere dalla regolarità del loro soggiorno, sono state tentate varie strategie. Le strategie classiche sono state perseguite con il potenziamento dei controlli di polizia alle frontiere, sul territorio e nel mercato del lavoro e con il rafforzamento delle procedure di espulsione. Sono stati inoltre introdotti anche dei meccanismi legati all'apertura di flussi legali alternativi a quelli clandestini, usando talvolta dei meccanismi di ingresso per ricerca di lavoro (in Spagna dal 2003 dopo un breve tentativo nel 2000, e in Gran Bretagna ma limitatamente alle professioni molto qualificate). Inoltre

sono stati introdotti in Francia (1998) e Spagna (2000) dei meccanismi più discreti di regolarizzazione individuale in continuo.

Francia

- Storia

La Francia cominciò ad importare manodopera già dalla seconda metà dell'ottocento, a seguito di un lungo declino demografico che rese necessaria la chiamata di lavoratori dall'estero per sostenere lo sviluppo industriale e di coscritti per mantenere l'esercito ai livelli della vicina Germania. Fino alla seconda guerra mondiale la gestione dei flussi rimase in mano agli imprenditori privati che si organizzarono dal 1924 fondando la Société Générale d'Immigration. Dopo la seconda guerra, lo Stato assunse un ruolo più importante nel dirigere i flussi, tramite accordi bilaterali con i Paesi da cui desiderava attivare flussi migratori e con l'uso di agenzie pubbliche. Non riuscì però interamente a controllare gli arrivi "spontanei" e fu costretto a ricorrere sistematicamente alla regolarizzazione amministrativa. L'Office National d'Immigration (ONI), creato dallo Stato nel 1945, ammise nel 1948 che la metà degli italiani che collocava formalmente sul mercato del lavoro francese erano in realtà dei clandestini regolarizzati. Il numero di stranieri è salito così da 1.765.000 nel 1954 a 3.442.000 nel 1975.

- Politiche attuali

Nel 1974 l'immigrazione lavorativa viene formalmente sospesa. L'ingresso di famigliari di residenti stranieri continuò comunque, dopo una breve interruzione nel 1974-75, ad alimentare anche il mercato del lavoro francese. I fabbisogni lavorativi attuali sono minori rispetto ad altri Paesi europei grazie ad uno dei tassi natalità tra i più alti d'Europa (1,9 figli per donna contro una media di 1,4). Inoltre il tasso di disoccupazione rimane superiore al 9% ancora nel 2003. Secondo il censimento del 1999, il numero di stranieri in Francia è di circa 3,3 milioni, anche se l'ONU stima il numero di immigrati a oltre sei milioni. La differenza tra i due dati è dovuta soprattutto alle naturalizzazioni e al diverso trattamento statistico dei figli di stranieri nati in Francia. Per affrontare la

questione della regolarizzazione silenziosa di determinate categorie di persone già presenti irregolarmente in Francia e sanare le situazioni più assurde sono state introdotte due misure nella legge del 1998; il permesso di soggiorno per la vita familiare (diverso da quello per ricongiungimento) e la regolarizzazione su decisione individuale del Prefetto per chi è già in Francia da almeno cinque anni.

- *Quote*

La Francia non ha mai adottato una politica di quote.

- *Verifica disponibilità manodopera già residente*

Rimane aperto un limitato canale di ingresso per lavoro, gestito con discrezionalità amministrativa. Le sedi dipartimentali (equivalenti alle sedi provinciali italiane) del Ministero del Lavoro trattano in autonomia le domande, valutandole in base alla situazione dell'occupazione nel dipartimento. Questo genera risultati molto diversi da dipartimento a dipartimento. In generale gli ingressi non comunitari per lavoro a carattere temporaneo o permanente, ma non stagionale, sono inferiori a 20.000 all'anno (7300 permanenti e 7500 provvisori nel 2000). Nel 2002-3 alcune decisioni del Governo hanno allentato i vincoli a favore degli stranieri che hanno studiato in Francia e desiderano rimanere a lavorare dopo il conseguimento dei titoli di studio e a favore degli specialisti in tecnologie informatiche, le cui domande vanno valutate da parte dell'amministrazione con maggiore favore. Si tratta di misure prese per circolare e non per legge.

- *Accordi bilaterali*

Prima del 1974, la Francia ha concluso una serie di accordi bilaterali, alcuni dei quali proprio con l'Italia, per incanalare gli ingressi di lavoratori. Gli accordi prevedevano degli obiettivi numerici, con invio dei lavoratori in convogli ferroviari e consegna alla frontiera. Già dalla fine dell'ottocento, l'Italia era il principale Paese fornitore di manodopera, ma nuovi accordi furono firmati dopo la fine della seconda guerra mondiale. Accordi addizionali furono firmati nel 1961 con la Spagna, nel 1963 con il Marocco, la Tunisia, il Portogallo e nel 1965 con la Yu-

goslavia e la Turchia. A questi andavano aggiunti gli accordi speciali con l'Algeria e delle convenzioni firmate dal 1963 con i Paesi dell'Africa subsahariana. La marginalizzazione dell'agenzia pubblica per l'immigrazione (ONI) rispetto alle iniziative indipendenti degli imprenditori non ha permesso che gli accordi bilaterali diventino il meccanismo prevalente di ingresso di lavoratori stranieri. Nel 1968 la quota di regolarizzazioni ex post sul totale degli ingressi aveva raggiunto l'82%.

- *Lavoratori stagionali*

Il numero di lavoratori stagionali era di 58.000 nel 1990 ma era stato quasi azzerato nel corso degli anni novanta, riducendosi a 7.600 ingressi nel 1999, in parte per scelta del Ministero del Lavoro francese e in parte perché i flussi di lavoratori spagnoli e portoghesi dopo il 1992 sono diventati liberi (comunitari) e non più controllati. Negli ultimi quattro anni il flusso è aumentato e la domanda cresce.

- *Le riforme in corso ed il dibattito nazionale*

Il Ministro dell'Interno Sarkozy ha rilasciato alcune interviste nelle quali indica di non essere contrario a priori a discutere di quote per l'immigrazione lavorativa. Il Consiglio Economico e Sociale ha approvato all'inizio di novembre 2003 un rapporto che raccomanda di aprire un canale di immigrazione economica più ampio anche se a condizioni ben definite.

Germania

- *Storia*

La trasformazione della Germania in Paese di immigrazione lavorativa è avvenuto una prima volta a cavallo tra la fine dell'ottocento e l'inizio del novecento, ma gli eventi tra il 1914 e il 1939 hanno spinto alla partenza gran parte dei lavoratori stranieri. I programmi di lavoro forzato e di deportazione invece hanno prodotto durante la seconda guerra mondiale oltre otto milioni di lavoratori stranieri in Germania (20% della forza lavoro). Dal 1955, grazie alla ripresa postbellica, la

Germania ha avviato una politica di reclutamento di massa all'estero, tramite accordi bilaterali, cominciando proprio con l'Italia, politica accelerata dopo la costruzione del Muro di Berlino nel 1961. In conseguenza la presenza immigrata è cresciuta dal 1960 al 1973 da 686.000 persone (1,2% della popolazione) a 4.000.000 (6,7%).

- Politiche attuali

Come in Francia, gli ingressi per lavoro sono formalmente cessati dal 1973 in conseguenza dell'aumento della disoccupazione prodotto dalla crisi economica. I ricongiungimenti familiari e i richiedenti asilo che hanno ottenuto lo status di rifugiato alimentano comunque il mercato del lavoro con flussi provenienti da tutto il mondo.

Dalla caduta dei regimi comunisti nel 1989 la Germania ha iniziato una serie di programmi di sostegno ai Paesi dell'Europa centro-orientale. Le nuove esigenze geopolitiche, congiunte ad alcune esigenze settoriali di manodopera, portarono ad una parziale riapertura dei programmi di Gastarbeiter (lavoratori temporanei considerati come "ospiti") e di lavoratori stagionali (soprattutto per agricoltura e edilizia), con accordi bilaterali a favore di Jugoslavia (1988), Ungheria (1989), e Polonia (1990). I flussi sono limitati a ingressi a tempo limitato:

stagionali per oltre 200.000 persone all'anno (264.000 nel 2000);

lavoratori a contratto per circa 44.000 persone nel 2000;

guest workers con possibilità di permanenza di 12-18 mesi, autorizzati al lavoro con l'obiettivo di formarli affinché possano creare imprese al loro rientro in patria (3700 beneficiari nel 1999).

La Germania ha anche conosciuto dopo il 1989 dei giganteschi flussi di richiedenti asilo e di rientri di stranieri di etnia e lingua tedesca, provenienti da Unione Sovietica, Polonia e Romania, che non sono considerati come stranieri e ricevono immediatamente la cittadinanza dopo l'ingresso in Germania. L'afflusso eccezionale di richiedenti asilo (saliti ad oltre 600.000 nel 1993) e di immigrati di etnia tedesca (2,7 milioni di arrivi dall'Europa dell'est tra il 1988 ed il 2000) ha rapidamente portato a tentativi di contenimento o di contingentamento. Con una serie di misure restrittive e dopo un accordo con l'opposizione nel 1993, il Governo ha ridotto progressivamente le domande di asilo al di

sotto di 100.000 all'anno. Gli immigrati di etnia tedesca sono stati sottoposti dal 1993 ad una quota massima di 225.000 all'anno, ridotta ulteriormente a 103.000 dal 2000.

Il risultato congiunto di questi nuovi flussi è stato l'aumento del numero di stranieri in Germania a 7,3 milioni nel 1997, pari all'8,9% della popolazione, di cui 2,1 milioni di turchi. Da allora, il numero di stranieri è rimasto sostanzialmente costante, anche se permangono flussi molto rilevanti (649.000 nel 2000).

- Quote

Nel 2000 è stata introdotta una quota pluriennale per 20.000 lavoratori stranieri delle tecnologie della comunicazione, su richiesta di un'associazione di datori di lavoro di categoria, che lamentavano la carenza di personale altamente qualificato in Germania. Si tratta di permessi di soggiorno di cinque anni non rinnovabili, ispirati alle Green Cards americane. Gli ingressi effettivi sono rimasti notevolmente inferiori all'obiettivo previsto, a causa della durata limitata dei permessi, che non sono rinnovabili, e per ragioni linguistiche ed economiche. Il programma richiedeva anche uno sforzo da parte dei datori di lavoro per raddoppiare il numero di cittadini tedeschi in formazione nel settore ICT.

- Accordi bilaterali e lavoratori stagionali

Gli accordi operanti dal 1955 al 1973 erano basati sul concetto di Gastarbeiter (lavoratori ospiti) che venivano reclutati per lavorare nell'industria sulla base di un principio di rotazione dei lavoratori e di brevi periodi di soggiorno (fino a due anni), alla fine dei quali avrebbero dovuto tornare a casa. A tal fine furono firmati degli accordi bilaterali con l'Italia (1955), la Spagna e la Grecia (1960), la Turchia (1961), il Portogallo (1964) e la Jugoslavia (1968). Il principio di rotazione venne disapplicato nei fatti e l'immigrazione divenne permanente. Gli imprenditori non volevano affrontare costantemente nuovi costi di formazione e di ricerca di personale, né affrontare l'aleatorietà connessa all'incontro con lavoratori sconosciuti. Gli stranieri avevano interesse a rimanere ed i tribunali riconoscevano progressivamente nuovi diritti alla stabilità.

Dopo la ripresa degli accordi bilaterali di cooperazione con l'Eu-

ropa centro-orientale sono aumentati notevolmente i flussi stagionali. Nel 2000 264.000 lavoratori stagionali, quasi esclusivamente polacchi, sono andati a lavorare in Germania. Le condizioni di impiego devono essere non inferiori a quelle offerte a cittadini tedeschi, per evitare episodi di *social dumping*.

- Le riforme in corso ed il dibattito nazionale

Nel 2001 una commissione di indagine nominata dal Governo ma presieduta da un'esponente della CDU, l'ex Presidente del Bundestag Rita Süßmuth, ha proposto di introdurre delle quote annuali, indicativamente fissate a 50.000 ingressi di non stagionali, per rispondere agli effetti del calo demografico. Il rapporto riconosceva che "la Germania ha bisogno di immigrati. Un piano generale che definisca chiaramente gli obiettivi è necessario per strutturare sia l'immigrazione verso la Germania che l'integrazione." La commissione rilevava che gli scenari demografici pronosticavano un calo ed un invecchiamento della popolazione da 82 milioni nel 1999 a 58 milioni nel 2050 senza immigrazione, a 65 milioni con 100.000 immigrati per anno e a 75 milioni con 300.000 immigrati all'anno, con un'incidenza della popolazione ultra sessantenne destina a crescere dal 22,4% del 1999 a 39,6% nel 2050 senza immigrazione e a 35,4% con 300.000 immigrati all'anno. La caduta del numero di lavoratori in Germania è destinata a diventare sensibile dal 2007-8 in poi, creando penuria di manodopera. Sulla base di questi dati, la Commissione affermava che il declino demografico non può essere arrestato ma solo attenuato da una combinazione di politiche attive per la famiglia e per un'immigrazione controllata, in particolare per lavoratori qualificati selezionati in modo da favorirne l'integrazione. Questa politica non deve entrare in conflitto - si notava ancora - con l'obiettivo di ridurre la disoccupazione, prevedendo flussi migratori molto ridotti nei primi anni e crescenti nel tempo. L'immigrazione di lavoratori poco qualificati non veniva considerata perseguibile se non per lavoro stagionale. Il criterio di selezione avrebbe dovuto essere basato su di un sistema a punti (con criteri di valutazione quali l'età, la conoscenza del tedesco, e l'aver studiato in Germania).

Il disegno di legge presentato dall'ex Ministro dell'Interno Schilly a settembre del 2001 riprendeva gran parte dei suggerimenti della Com-

missione. Non veniva seguita la proposta di attivare immediatamente una quota di 20.000 lavoratori permanenti all'anno, in considerazione della persistente disoccupazione tedesca, ma veniva creato subito il meccanismo per la futura selezione degli immigrati in base ad un punteggio, di cui la Germania riteneva di doversi servire dopo circa cinque anni, quando si sarebbero materializzate le carenze di manodopera. Doveva essere incoraggiata l'immigrazione permanente di lavoratori altamente qualificati: gli stranieri laureati in Germania avrebbero ricevuto un permesso di lavoro di un anno e l'ingresso per gli imprenditori che intendevano avviare un'attività sarebbe stato autorizzato senza limiti numerici, mentre per i lavoratori non qualificati temporanei le imprese avrebbero potuto chiamare dall'estero degli immigrati solo in assenza di candidati disponibili dell'UE.

La legge è stata approvata nel 2002 con una procedura irregolare ed è stata annullata per questo dalla Corte Costituzionale. Il Governo la ha ripresentata nel 2003 ed è stata approvata dal Bundestag, ma il Bundesrat, la Camera delle Regioni nella quale l'opposizione detiene la maggioranza, non l'ha ancora approvata e vi è una fase di stasi. La situazione del mercato del lavoro tedesco è decisamente peggiorata da quando la legge è stata concepita, rendendone l'approvazione più difficile.

Gran Bretagna

- Storia

La Gran Bretagna ha effettuato una transizione da Paese di emigrazione a Paese di immigrazione solo dopo la seconda guerra mondiale. I flussi degli anni cinquanta e sessanta sono stati caratterizzati dall'arrivo di cittadini dell'impero britannico dotati di passaporto britannico e non ha richiesto politiche di reclutamento organizzato come in Francia e Germania.

- Politiche attuali

Dal 1971 l'immigrazione lavorativa è stata fermata, ma dal 1998

vi è stata una completa revisione delle politiche che ha fatto della Gran Bretagna uno dei Paesi più aperti d'Europa, a dispetto della dura polemica sui richiedenti asilo. Il sistema attuale è estremamente articolato, grazie a programmi molto differenziati tra loro nei meccanismi di gestione, di controllo e nella velocità di risposta. Sono sempre orientati in funzione delle richieste del mercato del lavoro e vengono valutati e modificati in continuazione. Il tasso di disoccupazione britannico è molto basso (5%) e la denatalità comincia a farsi sentire pur senza raggiungere i livelli dell'Europa meridionale. Gli ingressi di richiedenti asilo sono i più elevati d'Europa e hanno superato quota 100.000 nel 2002, anche se negli ultimi mesi del 2003 le domande sono dimezzate. Il tasso di riconoscimento dello status di rifugiato (ricorsi favorevoli inclusi) è molto elevato e supera il 40%, generando di conseguenza dei permessi di soggiorno che consentono il lavoro. A questi si aggiungono i ricongiungimenti familiari. Il numero di stranieri ha superato i 2,85 milioni nel 2003, contro 2,59 nel 2001, 1,75 nel 1991 e 1,65 nel 1981, in aumento regolare negli ultimi anni. Una politica favorevole all'attribuzione della cittadinanza agli immigrati (in alcuni casi può avvenire anche dopo soli tre anni di residenza), ha reso meno evidente l'aumento complessivo della popolazione immigrata.

- Quote

Il sistema di gestione dei flussi non è generalmente basato su delle quote, ma esistono ora due programmi sottoposti a quote:

Il *Programma per i lavoratori agricoli stagionali* (SAWS) esiste dal secondo dopoguerra e viene destinato a studenti universitari tra i 18 ed i 25 anni per periodi anche ripetuti di non più di nove mesi consecutivi. Le quote erano di 5.500 nel 1996 e sono aumentate progressivamente fino a raggiungere 25.500 nel 2003. Si tratta quasi esclusivamente di studenti provenienti dall'Europa centro-orientale. Vi sono richieste di aumentare la quote, ma la cifra viene decisa tenendo conto delle richieste dei datori di lavoro, della capacità amministrativa di gestire eventuali quote più elevate e di una valutazione informale del mercato del lavoro da parte del Ministero dell'Interno, dopo consultazione delle parti sociali.

A maggio del 2003 sono state introdotte delle quote per il cosiddetto *Sector Based Scheme* (SBS). Si tratta di 20.000 autorizzazioni al lavoro rilasciate per lavori scarsamente qualificati nel settore della trasformazione industriale degli alimenti oltre che per alberghi e ristoranti. Il sistema è sottoposto alla verifica di non disponibilità di lavoratori alternativi nell'*Area Economica Europea* (AEE) e viene limitato ad un anno di durata ed a lavoratori di età compresa tra i 18 ed i 30 anni, provenienti sia dai Paesi candidati all'ingresso nell'UE che dal resto del mondo.

- Verifica disponibilità manodopera già residente e altre procedure per l'ingresso per lavoro

Il *Work Permit Scheme* prevede un livello minimo di educazione ed è destinato ad immigrati con media o alta qualifica. Garantisce il diritto a permessi di cinque anni. Ha dato luogo a 67.100 ingressi nel 2000.

Lista delle professionalità carenti nell'AEE: la lista viene rivista periodicamente dagli esperti di mercato del lavoro del Ministero insieme ai rappresentanti delle parti sociali. Per le professioni carenti i permessi vengono rilasciati in pochi giorni, nella maggioranza dei casi in meno di 24 ore. Le professionalità attualmente nella lista sono ingegneri dei trasporti, di ponti e ferrovie, dottori, infermieri, veterinari, insegnanti e ragionieri attuariali.

Programma per gli innovatori: facilita l'ingresso a chi può investire e creare occupazione.

Esiste un sistema di ingresso per ricerca di lavoro, che non richiede cioè di avere già un contratto di lavoro; si tratta del *Programma di migranti altamente qualificati* (HSMP). I candidati vengono selezionati sulla base di un meccanismo a punti che premia istruzione, esperienza lavorativa, reddito conseguito nel passato, successi nel campo lavorativo prescelto, successi lavorativi del coniuge o compagno/a. Dopo un anno il permesso può essere rinnovato solo per chi ha trovato lavoro.

- Accordi bilaterali e lavoratori stagionali

La Gran Bretagna non ha accordi bilaterali o trattamenti preferen-

ziali a favore di alcun Paese. Ricerca esplicitamente la maggiore diversità possibile nella sua popolazione lavorativa in termini di origini e di tipi di qualifiche. Oltre al *Programma per i lavoratori agricoli stagionali* (SAWS) esiste anche un altro meccanismo per permettere forme di lavoro temporaneo simile a quello stagionale, il *Programma per vacanze-lavoro* (Working Holidaymakers Scheme, WHS). Viene destinato a cittadini del Commonwealth (prevalentemente Australia, Nuova Zelanda, Canada e Sud-Africa) tra i 17 ed i 27 anni, con scopo formativo. Può durare per un massimo di due anni e non permette di lavorare per più del 50% del tempo disponibile nel Regno Unito. Recentemente è stata resa possibile dopo 12 mesi la conversione del permesso WHS in un permesso per lavoro stabile. Nel 2000 vi erano 38.500 lavoratori-vacanzieri in Gran Bretagna.

Italia

- Storia

L'Italia ha cominciato a ricevere forme di immigrazione lavorativa fin dalla fine degli anni sessanta, ma ha effettuato la transizione da Paese di emigrazione a Paese di immigrazione nella prima metà degli anni settanta. I meccanismi di ingresso definiti dalla prima legge sull'immigrazione (1986) prevedevano solo il controllo della disponibilità di lavoratori alternativi ma si rivelò troppo restrittiva per gestire i flussi reali. La Legge Martelli (1990) ha introdotto un meccanismo di quote che però non ha funzionato nei fatti in maniera diversa dalla legge precedente fino al 1995. Limiti numerici effettivi sono stati fissati dal 1995 ed il sistema è stato ampliato con il Testo Unico del 1998, introducendo delle quote privilegiate ed una maggiore articolazione dei decreti annuali di programmazione dei flussi di lavoratori extracomunitari. La regolazione degli ingressi nei fatti ha avuto una incidenza limitata sui flussi effettivi, dato che le periodiche regolarizzazioni (1982, 1986, 1990, 1995, 1998 e 2002) si sono rivelate il principale strumento giuridico grazie al quale gli stranieri lavorano regolarmente in Italia. Una caratteristica particolare dell'Italia, condivisa con la Spagna e con il resto dell'Europa meridionale, è il peso dell'economia sommersa, valuta-

ta a seconda degli studi tra il 12% ed il 30% del PIL italiano, a cui corrispondono molti dei lavori offerti agli immigrati, dall'agricoltura, all'edilizia e al lavoro domestico. Il numero di permessi di soggiorno a fine 2003 supererà i 2.000.000, grazie alla regolarizzazione. Tenendo conto dei minori non contabilizzati nel numero di permessi di soggiorno, gli stranieri supereranno il 4% della popolazione presente in Italia.

- Politiche attuali

Dal 2002, la legge 186 ha introdotto il contratto di soggiorno che prevede la firma di un contratto di lavoro al momento del rilascio del permesso di soggiorno, la disponibilità di un alloggio e l'impegno del datore di lavoro a pagare il biglietto di ritorno dello straniero. La creazione di uno sportello unico per l'immigrazione permetterà di concentrare in un unico posto tutte le pratiche e snellire la burocrazia. Inoltre la nuova legge ha ripristinato la verifica della disponibilità di manodopera alternativa già residente prima del rilascio di una autorizzazione al lavoro ad uno straniero proveniente dall'estero, pur mantenendo anche il sistema delle quote. Alcune categorie sono esentate dalla programmazione delle quote, come gli infermieri professionali, alcune tipologie dirigenziali, professori e ricercatori universitari, etc... I ricongiungimenti familiari sono progressivamente aumentati e ormai superano i 60.000 ingressi all'anno, alcuni dei quali danno luogo a lavoro. I flussi di richiedenti asilo sono bassi ed in calo (inferiori a 10.000 richieste all'anno).

- Quote

Ogni anno uno o più DPCM di programmazione dei flussi di lavoratori extracomunitari fissa(no) il tetto massimo agli ingressi per un certo numero di categorie di lavoratori stranieri. Il decreto si basa sui criteri stabiliti dai Documenti programmatici triennali delle politiche dell'immigrazione e su stime annuali dei fabbisogni lavorativi dell'economia italiana, elaborati dal Ministero del Lavoro e articolati a livello locale. Le Regioni possono presentare entro il 30 novembre proprie relazioni e stime sui fabbisogni lavorativi. Inoltre i decreti flussi devono tener conto anche degli altri ingressi non programmati che permettono il lavoro.

Le quote complessive sono state di 89.400 nel 2001 e di 79.500 nel 2002 e nel 2003. Le quote per lavoro stagionale rappresentano la parte più cospicua della programmazione dei flussi, essendo salite da poche migliaia all'inizio degli anni novanta a 39.400 nel 2001 e a 68.500 nel 2003. Sono riservate all'agricoltura e al settore turistico-alberghiero.

Vi sono inoltre delle quote per lavoro autonomo, per lavoro subordinato dirigenziale e non dirigenziale.

- Accordi bilaterali e quote privilegiate

L'Italia ha sviluppato diversi tipi di accordi bilaterali, con obiettivi leggermente diversi;

Le quote privilegiate sono stabilite a favore di Paesi che hanno firmato accordi di riammissione e che collaborano nel contrasto all'immigrazione clandestina, tramite la prevenzione delle partenze illegali, l'identificazione tramite i consolati dei loro concittadini clandestini senza documenti e il consenso al loro rimpatrio. Queste quote vengono attivate prevalentemente su segnalazione del Ministero dell'Interno nell'ambito di una più ampia politica di cooperazione migratoria e di difesa delle frontiere. Esiste dal 2002 la possibilità di instaurare quote restrittive per sanzionare Paesi che non offrono collaborazione, ma questo strumento non è stato ancora utilizzato. Le quote privilegiate nel 2003 sono state complessivamente fissate a 3.600 ingressi, in calo rispetto agli anni precedenti a causa del peso crescente del lavoro stagionale. Nel 2000 vi erano state le quote più elevate per Paesi privilegiati, con 18.000 unità. Il numero di Paesi beneficiari invece sta aumentando con lo sviluppo degli accordi di riammissione e di polizia;

Le quote per il rientro di discendenti di italiani emigrati all'estero sono state introdotte nel 2002 a favore di argentini di origine italiana, particolarmente colpiti dalla crisi politica e finanziaria del loro Paese. L'uso molto limitato che è stato fatto della quota da parte dei cittadini argentini ne ha comportato il ridimensionamento, da 4000 quote nel DPCM flussi 2002 a 200 in quello del 2003;

Gli accordi bilaterali in materia di lavoro, negoziati dal Ministero del Lavoro, non implicano necessariamente l'esistenza di specifiche

quote privilegiate nazionali e possono fare riferimento alla parte non alllocata per nazionalità delle quote stabilite nei decreti flussi.

- Le riforme in corso ed il dibattito nazionale

Il Ministro dell'Interno italiano ha proposto nell'ambito del semestre di presidenza italiano del Consiglio Europeo di creare un sistema europeo di quote, precisando in un secondo momento che questo non toglierebbe sovranità agli stati membri ma si limiterebbe ad assemblare e rendere note pubblicamente quote stabilite a livello nazionale.

Allo stesso tempo si è sviluppato un dibattito interno sulla possibilità o meno di sostituire il meccanismo di controllo dei flussi tramite quote con quello del controllo della disponibilità di lavoratori alternativi associato ad una politica di formazione all'estero prima della partenza.

Un altro aspetto importante riguarda l'impatto dell'allargamento in termini di flussi migratori; dal primo maggio 2004 aderiranno all'UE dieci nuovi Paesi membri. Il trattato di adesione ha previsto la possibilità di avvalersi di una serie di periodi transitori prima della piena libertà di movimento a scopo lavorativo dai nuovi membri, per periodi compresi tra i due ed i sette anni, con clausole di salvaguardia per chi decidesse di rinunciare ed un obbligo di privilegiare comunque i lavoratori dei 10 Paesi anche per che dovesse scegliere di fare uso dei periodi transitori.

Spagna

- Storia

Come l'Italia, la Spagna ha affrontato la transizione dall'emigrazione all'immigrazione negli anni ottanta, molto più tardi rispetto al Nord Europa. La prima legge sull'immigrazione è del 1985 e prevedeva solo l'ingresso di lavoratori stranieri in caso di forti carenze di manodopera e di reciprocità con il Paese di origine. I permessi valevano per un solo anno e non erano rinnovabili per chi era privo di lavoro. I criteri troppo rigidi portarono all'aumento della clandestinità e ad una nuova sanatoria nel 1991 (dopo quella del 1985), in occasione della nuova leg-

ge che introduceva delle quote programmate di lavoratori extracomunitari con decreti annuali, secondo il modello italiano. Come per l'Italia la domanda di lavoro immigrato in Spagna è prevalentemente poco qualificata, concentrata in agricoltura, turismo e servizi domestici, con un forte impulso del settore informale. Il numero di permessi di soggiorno è cresciuto praticamente alla stessa velocità dell'Italia, con una forte accelerazione negli ultimi anni passando da 500.000 nel 1995 a 1.450.000 a giugno del 2003, pari ad oltre il 3,5% della popolazione.

- *Quote*

Dal 1991 la stima dei bisogni di manodopera e la determinazione dei flussi annuali spetta alla Direzione Generale delle Migrazioni presso il Ministero del Lavoro e della Sicurezza Sociale. Le prime quote reali sono state decise nel 1993, dopo aver assorbito gli effetti della regolarizzazione. Era previsto di autorizzare un massimo di 10.100 entrate per lavoro a vocazione permanente e 10.500 per lavoro stagionale. Queste cifre non sono cambiate radicalmente negli anni successivi, ma le quote erano nulle negli anni di regolarizzazione. Ancora nel 2002 veniva fissato un contingente di 11.000 lavoratori permanenti e di 21.000 stagionali, ma nel frattempo la popolazione straniera era aumentata in media di 80.000 persone all'anno principalmente grazie alle ulteriori regolarizzazioni del 1996, 2000 e 2001. La mancanza di proporzionalità tra l'immigrazione effettiva e la programmazione delle quote ha provocato anche in Spagna un eccesso di richieste di autorizzazioni rispetto a quelle programmate. Nel 1993 solo un quarto delle quote disponibili furono utilizzate (72% delle quali per i servizi domestici), mentre nel 1999 vi erano 97.000 domande per 30.000 autorizzazioni disponibili.

Dopo le regolarizzazioni del 2000 e del 2001, che complessivamente avevano generato 600.000 domande e 380.000 nuovi permessi, la programmazione dei flussi è stata modificata. L'Istituto nazionale per l'impiego è stato incaricato di esaminare la situazione del mercato del lavoro per determinare i fabbisogni di manodopera, con la redazione di un rapporto annuale. Malgrado questo sforzo aggiuntivo, i datori di lavoro ed i sindacati hanno reclamato quote più elevate mentre il Governo le ha invece ridotte per il 2003.

La legge organica prevede che il Governo tenga conto della situazione generale del mercato del lavoro, delle proposte delle Comunità autonome, del Consiglio Superiore per la Politica dell'Immigrazione così come delle organizzazioni sindacali e datoriali le più rappresentative. Il processo di consultazione delle parti sociali, introdotto nel 2002, ricorda anch'esso il meccanismo italiano. I datori di lavoro presentano le proprie richieste al livello provinciale. Dei comitati congiunti provinciali valutano queste domande sulla base delle condizioni del mercato del lavoro locale. Un comitato esecutivo del Ministero del lavoro decide le necessità a livello nazionale e le fa approvare al Consiglio dei Ministri. Queste quote vengono successivamente distribuite tra le organizzazioni datoriali che hanno la responsabilità di distribuirle tra i propri membri. I candidati all'immigrazione vengono infine selezionati nel Paese di origine tramite le ambasciate. Nel 2002 il processo di consultazione ha prodotto 80.000 richieste da parte delle imprese, di cui i comitati provinciali hanno accettato solo 30.000, mentre il Governo ha concesso 11.000 permessi stabili e 21.000 stagionali.

La programmazione si articola in 12 settori economici e in 52 ripartizioni geografiche, creando nei fatti centinaia di microquote che oscillano nel 2003 tra i 5300 stagionali agricoli di Huelva ed il singolo lavoratore dei servizi attribuito a Soria. Il sistema ne risulta molto rigido, anche se la Direzione generale per le migrazioni può riaggiustarli durante l'anno a seconda delle esigenze reali del mercato. Gli stagionali sono destinati nell'82% dei casi all'agricoltura e nel 10% agli alberghi, mentre i permanenti si dirigono per il 59% verso i servizi (alberghi, trasporti, servizi domestici).

La Spagna ha anche introdotto dal 2000 un meccanismo di regolarizzazione individuale dopo cinque anni di presenza irregolare, sul modello francese.

- *Accordi bilaterali e lavoratori stagionali*

La Spagna ha concluso negli ultimi anni una serie di accordi bilaterali per il reclutamento di manodopera con l'America Latina (Ecuador, Colombia e Repubblica Dominicana), con l'Europa centro-orientale/Romania e Polonia) e con il Marocco. L'obiettivo è di soddisfare la do-

manda interna con dei lavoratori selezionati all'origine, senza lasciare spazio alle migrazioni irregolari spontanee. La Direzione generale per le migrazioni è incaricata di presentare le offerte numeriche di lavoro ai Paesi con accordi bilaterali. Vi sono una serie di programmi per seguire e inquadrare i lavoratori stagionali, ma anche per fornire loro alloggio, anche grazie all'impegno delle associazioni datoriali agricole. Vi sono alcuni esperimenti in corso per l'ingresso per ricerca di lavoro nel settore del lavoro domestico, per il quale la chiamata anonima dall'estero difficilmente può essere accettata dalle famiglie che devono convivere con la persona chiamata a lavorare. Il meccanismo elaborato in via sperimentale richiedeva però un impegno di controllo e accompagnamento continuo molto dispendioso per le strutture del Ministero e difficilmente estendibile a grandi numeri.

- Le riforme in corso ed il dibattito nazionale

In vista delle prossime elezioni politiche nazionali il Governo (Partito Popolare) e l'opposizione (Partito Socialista Operaio Spagnolo) hanno concluso nel 2003 un accordo per depoliticizzare la questione dell'immigrazione e tenerla fuori dalla campagna elettorale presentando una nuova legge condivisa. In materia di gestione dei flussi la nuova legge prevede di reintrodurre in pieno l'ingresso per ricerca di lavoro: diventa possibile fissare quote per ricerca di lavoro per figli e nipoti di spagnoli emigrati o per determinate professionalità carenti, con permessi di soggiorno di tre mesi che permettono l'iscrizione ai servizi pubblici per l'impiego.

FERRUCCIO PASTORE
Vicedirettore del CESPI

QUOTE E GESTIONE DEGLI INGRESSI PER MOTIVI ECONOMICI. PRIMI ELEMENTI PER UNA VALUTAZIONE DELL'ESPERIENZA ITALIANA (1998-2003)

1. La duplice funzione sistemica delle quote

Vorrei iniziare questa mia breve introduzione al dibattito con una semplice considerazione di carattere generale sul concetto stesso di quota.

Ogni politica regolativa ha bisogno - direi quasi per definizione - di parametri quantitativi, misurabili, che orientino e dosino l'applicazione della regola. Solo un proibizionismo assoluto o un liberismo radicale possono *teoricamente* farne a meno. Nel vasto spettro tra questi due estremi, invece, degli indicatori di qualche tipo, dei parametri, delle quote, sono necessari.

Ma una quota può avere due funzioni fondamentalmente distinte, forse persino opposte.

Può definire il valore *minimo o tendenziale* di qualcosa che si ritiene buono, utile o doveroso. Si pensi alle quote minime di assunzioni di categorie protette, oppure alle quote minime di studenti appartenenti a minoranze etniche, nel quadro dei programmi di *affirmative action* applicati in alcune università statunitensi e di altri Paesi.

Oppure può operare come quota *massima* di una merce, di un bene, di una sostanza, di un flusso e così via, che si ritengono forse ineliminabili, magari anche necessari, ma nel contempo problematici, al limite persino pericolosi (in questo senso, si parla per esempio di quote massime di atrazina nell'acqua, di benzene nell'aria o di mercurio nel tonno).

Il paradosso del modello italiano di politica dell'immigrazione è che le quote - come è già stato detto - vi figurano con entrambi queste funzioni sistemiche: come *soglia massima di ingressi su base annua*, per un verso; ma anche come *contingente di riferimento*, offerto - alcuni direbbero promesso (dipende dal ruolo e dal punto di vista) - a determinati Paesi non appartenenti all'Unione Europea, per altrettanti ingressi di cittadini degli stessi Paesi, nel corso dell'anno di riferimento.

Il modello italiano di ammissione, nel senso di regolamentazione degli ingressi per motivi economici, è profondamente contraddistinto da questa *duplice funzione sistemica delle quote*, che ad oggi trova un parziale equivalente in pochi altri ordinamenti nazionali, tra cui ad esempio quello spagnolo.

2. La genesi del sistema italiano delle quote: tappe essenziali

Una valutazione critica, oggettiva e spassionata, del modello italiano di ammissione non può dunque che partire da questo dualismo fondamentale. Ma, prima di impegnarci in questo tentativo di valutazione complessiva, credo che sia utile ripercorrere insieme, molto rapidamente, le tappe essenziali della formazione di questo sistema italiano di regolamentazione dei flussi mediante quote. Ritengo, infatti, che una rapida carrellata storica ci permetta di comprendere meglio la natura attuale, che qualificherei come piuttosto ambigua, del sistema nel suo complesso.

Voi sapete che, nella vigenza della prima legge italiana sull'immigrazione (943/1986), l'ingresso in Italia per motivi di lavoro avveniva regolato esclusivamente mediante *chiamata nominativa*, previo "accertamento di indisponibilità di lavoratori italiani e comunitari" (art. 8, comma 3, legge 943/1986).

Questa chiamata nominativa era, inoltre, limitata a determinate qualifiche, definite con circolari del Ministro del Lavoro. Non esisteva

però un tetto massimo complessivo, definito su base annua o su altra base temporale.

La legge 39/1990 varò un modello nuovo, che possiamo definire di *programmazione dei flussi*. Era un modello - come ricorderete - basato su decreti *interministeriali* di pianificazione annuale degli ingressi, concertata con diversi attori istituzionali e con le parti sociali.

Nell'applicazione concreta, questo modello venne condizionato profondamente da una serie di fattori politici contingenti:

- innanzitutto, una serie di ritardi cronici nella emanazione dei decreti;
- poi, fino al 1995, si assisté a una gestione assolutamente impropria dello strumento, caratterizzata innanzitutto dall'inserimento dei ricongiungimenti famigliari e dei richiedenti asilo nel decreto-flussi; al di fuori di queste categorie "privilegiate", gli ingressi venivano ancora limitati alle "chiamate nominative" (peraltro senza definizione di "tetti" quantitativi massimi) e all'accoglienza temporanea per motivi umanitari.

Tra il 1995 e il 1998, si osserva un'evoluzione importante - sul piano applicativo - con una minima apertura, accompagnata dall'introduzione di tetti massimi:

Anno	Ingressi per lavoro a tempo indeterminato	Ingressi per lavoro a tempo determinato
1995	15.000	10.000
1996	10.000	13.000
1997	20.000 complessivi (inclusi stagionali)	
1998	20.000 complessivi (inclusi stagionali)	

[Fonte: decreti interministeriali di programmazione dei flussi per i diversi anni]

Si arriva così al 1998, quando la legge 40 getta le basi del sistema attuale. Le novità principali, all'epoca furono essenzialmente tre:

- l'attribuzione al Presidente del Consiglio della titolarità formale della competenza in materia di programmazione dei flussi;
- l'esplicitazione della natura di *quota massima* del contingente complessivo definito annualmente, con la possibilità, però, che "qualora se ne ravvisi l'opportunità, ulteriori decreti possono essere emanati entro l'anno" (art. 3, comma 4, TU 286/1998);

- e infine la scelta (che fu da subito controversa) di includere nel sistema delle quote anche i lavoratori stagionali e quelli autonomi².

Il modello si arricchisce poi, *nella fase di applicazione e mediante una elaborazione essenzialmente politica*³, di un elemento ulteriore, ossia le “quote privilegiate”.

Le quote “privilegiate” nella programmazione dei flussi (1998-2003)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Albania	3.000	3.000	6.000	6.000	3.000	1.000
Marocco	1.500	1.500	3.000	3.000	2.000	500
Tunisia	1.500	1.500	3.000	3.000	2.000	600
Somalia	/	/	/	500	/	/
Egitto	/	/	/	/	1.000	300
Moldova	/	/	/	/	500	200
Nigeria	/	/	/	/	500	200
Sri Lanka	/	/	/	/	1.000	500
Bangladesh	/	/	/	/	/	300
Argentina*	/	/	/	/	4.000	200
Riserva**	/	/	6.000	4.000	/	/
Totale quote privilegiate	6.000	6.000	18.000	16.500	14.000	3.800
Totale decreti-flussi	58.000	58.000	83.000	89.400	79.500	79.500
N° Paesi destinatari di quote privilegiate	3	3	3***	4	8	9
% quote privilegiate su totale	10,3%	10,3%	21,6%	18,4%	12,5%	4,5%

[Fonte: Elaborazione dell'autore su decreti-flussi annuali]

2. Il testo parla di “quote massime di stranieri da ammettere nel territorio dello Stato per lavoro subordinato, anche per esigenze di carattere stagionale, e per lavoro autonomo, tenuto conto dei ricongiungimenti familiari e delle misure di protezione temporanea eventualmente disposte ai sensi dell’articolo 20” (art. 3, comma 4, TU 286/1998).

3. Nella legge 40/1998 esisteva una base normativa generica, che però non prevedeva espressamente lo strumento delle quote privilegiate:

* “...lavoratori di origine italiana per parte di almeno uno dei genitori fino al terzo grado in linea retta di ascendenza, residenti in Argentina ...” (art. 3, Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, 15 ottobre 2002, in G.U. n. 268, 15 novembre 2002). La stessa dicitura è usata nel decreto per il 2003 (art. 4, Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, 6 giugno 2003). In un’accezione restrittiva, che definisca le quote privilegiate come contropartita specifica di una maggiore collaborazione sul terreno del contrasto ai flussi irregolari, il contingente riservato ai cittadini argentini di origine italiana non rientrerebbe in tale definizione.

** “...cittadini di altri Paesi, non appartenenti all’Unione Europea, che sottoscrivano specifiche intese di cooperazione in materia migratoria” (art. 3, Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, 8 febbraio 2000, in G.U. n. 62, 13 marzo 2000). La stessa dicitura si ritrova nel decreto-flussi per l’anno successivo (art. 3, Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, 9 aprile 2001, in G.U. n. 113, 17 maggio 2001).

*** In realtà, il numero dei Paesi beneficiari di quote privilegiate risulta più alto, se si computano i cittadini di Paesi non menzionati nei decreti-flussi di fonte interministeriale o presidenziale, a cui però siano state attribuite quote di ingressi successivamente (a titolo di “riserva”: vd. sopra nota **). Per esempio, nel 2000, venne autorizzato a questo titolo l’ingresso di 3.000 cittadini rumeni (Ministero del Lavoro, Direzione generale per l’impiego, Servizio per i problemi dei lavoratori immigrati extracomunitari e delle loro famiglie, Circolare n. 72/2000).

Il 18 novembre 1997 l’Italia firma un accordo di riammissione con l’Albania, il 27 luglio 1998 con il Marocco, il 6 agosto 1998 con la Tunisia. Non sono i primi, né gli unici accordi di quel tipo firmati in quei mesi, ma sono i più importanti e problematici, perché riferiti ai Paesi di transito e di origine dei flussi clandestini allora predominanti.

Quasi contestualmente, nel decreto-flussi per il 1998, fanno la loro apparizione le quote privilegiate, accordate - e non è certo un caso - proprio ai tre Paesi che ho appena citato.

“Gli accordi internazionali stipulati per le finalità di cui all’articolo 11, comma 4, possono stabilire situazioni giuridiche più favorevoli per i cittadini degli Stati interessati a speciale programmi di cooperazione per prevenire o limitare le immigrazioni clandestine” (art. 2, comma 8, TU).

Un articolo successivo prevedeva poi la possibilità di concedere contropartite materiali ai Paesi che prestassero una collaborazione soddisfacente in materia di riammissione (art. 11, comma 4, TU).

E’ importante, però, sottolineare che in quegli anni il sistema prende forma, ma è una forma strutturalmente ambigua, per certi versi paradossale. Abbiamo infatti:

- una *soglia massima, un tetto annuo*, che però può essere “sfondato” mediante decreti integrativi che, “qualora se ne ravvisi l’opportunità” (non meglio definita) possono essere emanati entro l’anno (art. 3, comma 4, TU 286/1998);

- e abbiamo poi dei *contingenti minimi garantiti* (così, perlomeno, vengono percepiti in ambito internazionale), che in realtà non sono affatto garantiti *da un punto di vista interno*, per due ordini di ragioni:

- *dal punto di vista giuridico*, perché le quote non sono generalmente inserite nei trattati internazionali formali, ma rappresentano invece un impegno politico assunto parallelamente⁴;

4. La norma contenuta nell’art. 21, comma 1, TU 286/1998 (non modificata su questo punto dalla legge 189/2002) non esclude affatto, peraltro, e anzi sembra contemplare espressamente, la possibilità che le quote “riservate” vengano previste esplicitamente negli accordi internazionali in materia migratoria: “... Con tali decreti, vengono altresì assegnate in via preferenziale quote riservate [...] agli Stati non appartenenti all’Unione Europea, con i quali il Ministro degli Affari Esteri, di concerto con il Ministro dell’Interno e il Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale, abbia concluso accordi finalizzati alla regolamentazione dei flussi d’ingresso e delle procedure di riammissione”.

- *dal punto di vista applicativo*, perché sappiamo che un conto è promettere una quota di ingressi privilegiati, un altro conto è allocarla effettivamente. E questo, come vedremo, dipende essenzialmente dai meccanismi di ammissione scelti.

Detto questo, credo che possiamo passare a una rapida valutazione del funzionamento effettivo di questo peculiare meccanismo di ammissione. Questa valutazione non può che essere condotta separatamente per le due funzioni distinte che - come abbiamo detto - le quote rivestono nel sistema.

Sebbene sia opportuna, la valutazione autonoma delle due funzioni non ci deve però impedire di vederne e valutarne le interdipendenze, al fine di cogliere il funzionamento complessivo del meccanismo di ammissione.

3. I pro e i contro di un tetto annuale

Cominciamo quindi dalla quota complessiva, dal tetto massimo definito su base annuale. Procederò per punti, in modo inevitabilmente schematico ma spero utile ad avviare il dibattito.

a) al primo posto, metterei la procedura. Come sapete, la procedura che sovrintende alla definizione della quota è complessa e si configura essenzialmente come un *circuito (piuttosto lungo e tortuoso) di consultazioni non vincolanti*.

A regime (cioè, a regolamento di attuazione approvato), il circuito si dovrebbe comporre delle seguenti tappe:

Stima del fabbisogno effettuata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (anagrafe informatizzata, art. 21, in part. commi 4 bis e 7, TU 286/1998, come modificato dalla legge 189/2002)

Gruppo tecnico di lavoro presso il Ministero dell'Interno (art. 2 bis, comma 3, TU 286/1998, come modificato dalla legge 189/2002)

Comitato interministeriale per il coordinamento e il monitoraggio del TU (art. 2 bis, comma 3, TU 286/1998, come modificato dalla legge 189/2002)

Conferenza unificata

Commissioni parlamentari

Facoltà delle Regioni di inviare (entro il 30 novembre di ogni anno, *stessa data entro cui il decreto deve essere emanato*) un rapporto "contenente anche le indicazioni previsionali relative ai flussi sostenibili nel triennio successivo in rapporto alla capacità di assorbimento del tessuto sociale e produttivo" (art. 21, comma 4 ter, TU 286/1998, come modificato dalla legge 189/2002)

La funzione fondamentale di questo giro di consultazioni, stando alla legge, è quella di accertare il fabbisogno del sistema produttivo.

E qui incontriamo un *paradosso fondamentale*, poiché è paradossale - a ben vedere - che sia lo Stato, seppure mediante estese consultazioni, ad accertare una grandezza preventiva - il *fabbisogno di manodopera*, appunto - che il mercato, e solo il mercato, per definizione, può determinare.

E' vero - direte - che la procedura ha anche altre funzioni, desumibili anch'esse - sebbene con minore evidenza - dal testo di legge. Funzioni più politiche, tra cui spicca la complessiva *capacità di integrazione* del sistema (*welfare*, abitazione, sanità, scuole). Ma, nella pratica, bisogna dire che il nesso effettivo tra la programmazione dei flussi e la pianificazione delle politiche di integrazione - e più in generale delle politiche sociali - è stato molto tenue, per non dire inesistente.

b) Secondo punto problematico: la valutazione preventiva del fabbisogno, nell'assetto normativo attuale, si sovrappone all'accertamento di indisponibilità di lavoratori italiani e comunitari (art. 21, comma 1, TU 286/1998, come modificato dalla legge 189/2002).

Da un punto di vista di politica macro-economica, il coordinamento funzionale tra i due istituti appare quantomeno problematico.

c) Terzo nodo: il meccanismo di programmazione, pensato anche come uno strumento di rassicurazione dell'opinione pubblica (finalizzato anche a dare l'impressione di un fenomeno "sotto controllo") opera,

in realtà, come un *fattore di drammatizzazione e persino accentuazione della conflittualità* (Stato/Regioni; istituzioni/imprese; xenofobi/xenofili).

Questo avviene essenzialmente perché, con cadenza annuale, la procedura di pianificazione crea un'arena istituzionalmente deputata al confronto aperto e pubblico tra opzioni diverse in materia di ammissione.

d) Quarto aspetto critico: per le ragioni che ho appena detto, l'esito finale del processo di programmazione è condizionato anche da considerazioni squisitamente politiche (contemperare priorità e sensibilità politiche diverse, coinvolte nel processo stesso). Ma questo, portando a una gestione economicamente troppo "prudente" dei flussi, può produrre *effetti indesiderati e perversi*, spingendo, in certi casi addirittura *costringendo*, un certo numero di imprese al sommerso, cioè a fare ricorso a manodopera irregolare.

e) Infine, si potrebbe segnalare quello che, negli anni passati, è stato un utilizzo "abusivo", ma in realtà abituale, del sistema: mi riferisco alla pratica di chiedere il reingresso, mediante chiamata nominativa, di persone che erano già irregolarmente presenti. Ma, a ben vedere, bisogna constatare che questo aggiramento della norma si produce a prescindere dalle quote, poiché accadeva, per esempio, già nella vigenza della legge 39/1990.

4. I pro e i contro delle quote privilegiate

Passerei adesso, molto rapidamente, ad esaminare lo strumento delle quote privilegiate. Comincerei dai "pro", che in questo caso mi sembrano in maggiore evidenza (non a caso, proprio questo strumento suscita interesse e anche una certa attrazione in altri Paesi di immigrazione importanti).

PRO:

A) Nel difficile e delicato contesto della politica migratoria "estera", le

quote possono rappresentare una contropartita particolarmente efficace, proprio perché si tratta di una *contropartita specifica*.

Per qualsiasi Paese di emigrazione, cooperare con gli Stati di destinazione in materia di controllo dei flussi e di riammissione rappresenta una linea politica altamente impopolare. L'esistenza e la pubblicizzazione di canali di ingresso legali privilegiati possono pertanto costituire argomenti decisivi per riuscire a "vendere" sul mercato politico interno la cooperazione con i Paesi riceventi sul terreno dei controlli migratori.

B) Secondo aspetto utile dello strumento delle quote privilegiate: la decurtazione della quota rispetto all'anno precedente può rivelarsi una *sanzione efficace di comportamenti poco collaborativi* (es. quota per cittadini marocchini dimezzata - da 3.000 a 1.500 - tra 2000 e 2001). Ma un simile meccanismo sanzionatorio (che la legge 189/2002 ha esplicitamente disciplinato⁵) può operare efficacemente solo in presenza di quote di una certa consistenza numerica, altrimenti l'interesse viene meno.

C) in terzo luogo, l'apertura di canali di ammissione riservati può favorire la collaborazione del Paese di origine in procedure di *selezione qualitativa*, che in un contesto negoziato non vengono percepite esclusivamente come "depredazione" di risorse umane da parte del mercato e possono pertanto essere accettate più facilmente. La sperimentazione condotta in questi anni in Albania mi sembra, da questo punto di vista, contenere lezioni incoraggianti.

CONTRO:

Altrettanto schematicamente, proverò adesso ad elencare alcuni degli aspetti problematici dello stesso strumento; comincerò da un rischio forse astratto, ma che merita di essere considerato attentamente:

5. "Nello stabilire le quote, i decreti prevedono restrizioni numeriche all'ingresso di lavoratori di Stati che non collaborano adeguatamente nel contrasto all'immigrazione clandestina o nella riammissione di propri cittadini destinatari di provvedimenti di rimpatrio" (art. 21, comma 1, TU 286/1998, come modificato dalla legge 189/2002).

- mi riferisco al pericolo che la previsione di quote privilegiate operi come uno *strumento a doppio taglio*. Esiste infatti il rischio che l'esistenza di regimi privilegiati fondati su esigenze di controllo operi come un incentivo - per Stati non coinvolti nel sistema - a lasciare che sorgano le premesse (in termini di flussi irregolari) per potere in seguito negoziare un accordo.

Vi è poi una serie di difetti emersi nella applicazione concreta:

- moltiplicazione rapida - io credo eccessiva - dei Paesi beneficiari (triplicati, da 3 a 9, in sei anni)
- conseguente irrigidimento del sistema
- oggettiva difficoltà di ritirare una quota concessa in anni precedenti. Nel lungo periodo ne possono derivare vincoli e tensioni difficili da sostenere.
- ma soprattutto, la moltiplicazione eccessiva dei Paesi determina, in alcuni casi, una seria difficoltà a *collocare effettivamente* le quote previste. Questa difficoltà risulta tanto maggiore quanto più rigidi sono i meccanismi di ammissione previsti.

In particolare, all'interno di un regime giuridico imperniato sul *contratto di soggiorno*, è molto difficile garantire l'ingresso a cittadini di Paesi privi di legami significativi con il mercato del lavoro italiano, che in certi casi sono anche gravati da una "cattiva" immagine presso i datori di lavoro. Ma, se questo avviene, la mancata allocazione di quote previste può determinare contraccolpi negativi sul piano diplomatico.

Questo tipo di sconessioni dimostra che occorre una regia *fortemente unitaria* del sistema delle quote. Bisogna assolutamente evitare la possibile deriva per cui le quote privilegiate vengono promesse in negoziati "di polizia", senza un sufficiente coordinamento con l'amministrazione preposta agli ingressi per lavoro.

5. Quali possibili linee di riforma?

Al termine di questa veloce rassegna dei principali aspetti - positi-

vi e negativi - del meccanismo italiano di programmazione mediante quote, vorrei elencare brevemente quelle che mi paiono le principali linee di riforma possibili.

A) Abolizione soglia massima

A fronte delle numerose disfunzioni rilevate, questa è certamente un'opzione possibile ma, a fronte di una eventuale abolizione, sarebbe auspicabile individuare meccanismi nuovi *per commisurare l'afflusso alla capacità complessiva di integrazione del sistema*.

Una modalità, parzialmente anticipata da esperienze concrete in alcuni contesti locali, potrebbe fondarsi su forme di maggiore responsabilizzazione preventiva dei governi territoriali e dei soggetti economici (l'obiettivo verso cui tendere potrebbe essere quello di creare veri e propri *partenariati territoriali transnazionali per la mobilità del lavoro e per l'integrazione sociale*)⁶.

Nella prospettiva teorica di una abolizione della soglia massima, sorge un quesito importante: all'interno di un sistema privo di "tetti annui", le quote privilegiate avrebbero ancora una ragion d'essere?

La risposta sembra essere: "dipende dai meccanismi di ammissione". In un contesto normativo che vincola l'ingresso all'assunzione ("contratto di soggiorno"), non è detto che il mercato premi determinate nazionalità, che potrebbero quindi conservare interesse per un canale di ingresso privilegiato⁷.

6. Per un primo approfondimento su questi temi, si rinvia ai documenti preparatori della Conferenza su "Partenariato interregionale e politiche migratorie" (Bari, 23-24 ottobre 2003), promossa dalla Regione Puglia e dalla Presidenza italiana dell'Unione europea; si veda in particolare: T. Caponio, *Il ruolo delle regioni nelle politiche di integrazione e accoglienza dei migranti*; P. Mezzetti, A., Rotta, A. Stocchiero, *Il ruolo delle regioni nelle politiche di co-sviluppo nel Mediterraneo e nei Balcani*, entrambi prodotti con la supervisione di F. Pastore e disponibili sul sito <http://www.regione.puglia.it/>.

7. Va ricordato, a questo proposito, come diversi Paesi UE abbinino regimi bilaterali privilegiati a un sistema generale di ammissione che non prevede quote massime. Si tratta, però, di sistemi generalmente assai chiusi, come quello tedesco, che contempla canali di ingresso privilegiati (sotto forma di quote tendenziali definite in via negoziale) per lavoratori stagionali e transfrontalieri di diversi Paesi dell'Europa orientale.

B) Uso strategico delle quote privilegiate

E' opportuno non dilatare eccessivamente l'uso delle quote privilegiate, riservandole a Paesi effettivamente *strategici* dal punto di vista delle politiche di contrasto all'immigrazione irregolare. Per garantire un funzionamento efficace e sostenibile del sistema, potrebbe essere necessario rendere più flessibili le procedure di ammissione, al fine di garantire l'effettiva allocazione delle quote previste (tra le soluzioni possibili: ingresso per ricerca di lavoro, sul modello spagnolo; prelazione *ex art.* 23 TU 286/1998).

C) Per i Paesi non titolari di quote privilegiate (e non solo per quelli), è urgente una riflessione seria su nesso politica migratoria/politica di cooperazione

La politica migratoria "estera" di un Paese non può fondarsi esclusivamente, e neppure prevalentemente, su strumenti coercitivi o deterrenti. Incentivi e contropartite positive sono indispensabili. Da questo punto di vista, le quote privilegiate sono uno strumento utile, ma di per sé insufficiente. La riflessione su meccanismi più generali di promozione e incentivazione, da attuarsi mediante la politica generale di cooperazione allo sviluppo, deve essere sviluppata (per es. si può pensare a *politiche mirate di riduzione del debito*, che assumano tra gli indicatori di merito anche il grado di collaborazione nel contrasto alle migrazioni irregolari).

D) utilizzo ragionato della rinuncia al periodo transitorio ai fini del riconoscimento della libertà di circolazione ai cittadini dei nuovi Stati membri dell'UE

La scelta, ormai imminente, se avvalersi o meno della facoltà di derogare temporaneamente alla libertà di circolazione nel mercato del lavoro italiano, per i cittadini dei 10 nuovi Stati membri dell'UE (inizialmente per un biennio, a partire dal 1° maggio 2004), ha notevoli implicazioni sul terreno della politica migratoria. Sebbene le stime più attendibili prefigurino flussi moderati verso il nostro Paese, una eventuale rinuncia al periodo transitorio inciderebbe in misura significativa sul mercato del lavoro interno. La scelta deve pertanto essere collegata a una più ampia strategia di politica estera e di politica economica estera

nei confronti dei nuovi Stati membri (in particolare con riferimento alle direttrici prioritarie di internazionalizzazione economica).

E) Quote europee?

La proposta di istituire "quote europee" è stata avanzata e discussa in forma sinora troppo indeterminata. Nella accezione minimale, che al momento sembra prevalere nel dibattito europeo e nella impostazione della Commissione (*quote europee come sommatoria non vincolante dei contingenti di ammissione determinati a livello nazionale da ciascuno Stato membro*), la proposta è senz'altro condivisibile, ma non sposta equilibri fondamentali. In un'accezione più impegnativa (*quote di ingressi come contingenti europei di ingressi per lavoro, con libertà di circolazione nello spazio comune*), si tratterebbe indubbiamente di una soluzione dal forte impatto innovativo, che appare però difficile da immaginare in assenza di una forte armonizzazione complessiva delle politiche economiche e sociali.

INTERVENTI

GIULIO BAGLIONE*

Responsabile Nazionale Integrazione Extracomunitari della CNA

Le difficoltà che sono state illustrate nel corso degli anni trovano una maggiore accentuazione se si considera che il mercato del lavoro italiano è caratterizzato da una richiesta che viene soprattutto dal mondo della piccola e piccolissima impresa che è legato, nella ricerca del lavoratore da occupare, anche e soprattutto quando si tratti di lavoratori extracomunitari, alla conoscenza diretta del lavoratore, al rapporto legato ad una professionalità, ma soprattutto ad un rapporto di fiducia con il lavoratore. Questo proprio per il tipo di struttura che esiste nel nostro Paese dal punto di vista imprenditoriale con pochi lavoratori in una azienda che ha un massimo di 10 occupati. Questa è la tipologia prevalente nel nostro Paese. Dobbiamo ricordarci che in Italia il 94% delle imprese ha un massimo di 10 dipendenti in tutti i settori. Questo crea perciò dei problemi di integrazione. Le cose che sono state dette anche molto elegantemente da Pastore, rispetto alla cattiva immagine che alcune nazionalità hanno presso le piccole imprese, sono concrete, reali e rendono perciò difficile questo tipo di provvedimenti.

Il meccanismo che è stato proposto nel corso degli anni e che nell'ultimo provvedimento di legge ha trovato un maggiore irrigidimento, per ragioni e per motivi del tutto rispettabili e che noi rispettiamo di fronte al giudizio che di questo ha dato il Parlamento, paventa una difficoltà maggiore per le piccole imprese, perché anche qui occorre ricor-

* Intervento non rivisto dall'autore

dare che, fino ad oggi, i meccanismi amministrativi che sono stati utilizzati per l'ingresso di lavoratori extracomunitari si riferiscono ancora alle precedenti leggi. Il regolamento che è di prossima entrata in vigore determinerà perciò un meccanismo del tutto diverso.

Allora la questione che avremmo immaginato e che immaginiamo come piccola impresa è quella di ragionare in termini legati alle questioni nuove che si affacceranno da maggio del prossimo anno: l'ingresso di nuovi Paesi nell'Unione Europea determinerà o potrà determinare nei prossimi anni un meccanismo diverso. Il Governo italiano adotterà il regime transitorio dei due anni più tre più due? Questo non lo sappiamo, certo è che una parte dell'immigrazione extracomunitaria che entra nel nostro Paese viene dai Paesi dell'Est e questo fenomeno non può essere considerato secondario rispetto alla situazione attuale.

Altra cosa è impostare nei confronti dei Paesi dell'area Maghrebina, ma soprattutto nei Paesi della fascia Subsahariana, una politica di ingresso e di ritorno delle persone che possono sviluppare in quei Paesi delle economie, perché noi saremo sempre più sottoposti a questo tipo di pressioni e quindi all'ingresso di extracomunitari che, come è stato detto prima e come ho anche ricordato, hanno una cattiva immagine presso le imprese italiane. Questo lo sottolineo come problema: abbiamo anche fatto dei passi ufficiali nei confronti del Ministero dell'Interno e offerto la più completa disponibilità della mia organizzazione a gestire i meccanismi della nuova legge che troverà la piena attuazione con il regolamento. Tuttavia pensiamo che questi problemi ci possano essere, cioè la preoccupazione, il timore da parte delle piccole e medie imprese italiane che i meccanismi siano ancora più rigidi del passato e creino ancora più problemi nel reperimento di personale, con la conseguenza, non dico inevitabile, di non contrastare efficacemente l'irregolarità che c'è nel nostro Paese.

FEDERICO SPOSATO
Vice Presidente della Confapi

A un anno e mezzo dall'approvazione della Legge 189/2002, di riforma del Testo Unico in materia di immigrazione, si può fornire un primo bilancio della attuazione della disciplina in questione con riferimento al mercato del lavoro delle PMI, anche in relazione delle aspettative e valutazioni espresse dalla Confederazione in occasione della norma di modifica.

Le questioni dirimenti in vista di un assetto più favorevole della normativa in esame, alla luce delle esigenze e delle particolarità di struttura delle PMI, sono riassumibili nei seguenti punti, già peraltro segnalati nelle sedi competenti nel corso dell'iter di approvazione della Legge n. 189:

1. l'integrazione dello straniero fondata sul reale inserimento nel mondo del lavoro;
2. la durata del permesso di soggiorno commisurata alla durata del relativo contratto di lavoro;
3. la determinazione delle quote di ingresso per motivi di lavoro predisposta anche con decreti infrannuali in base ai dati sull'effettiva richiesta di lavoro;
4. la razionalizzazione dei ricongiungimenti familiari.

Rispetto ai punti segnalati va rilevata in primo luogo una non minore durata del percorso previsto per l'assunzione dei lavoratori extracomunitari, soprattutto in considerazione del vincolo rappresentato, an-

cora oggi, dai tempi di emanazione dell'annuale decreto di programmazione dei flussi che continua ad essere un fattore di rigidità (cfr. sopra punto 3) nell'incontro di domanda e offerta di lavoro.

Nel merito del predetto provvedimento di programmazione (di cui peraltro non è certa l'emanazione per il prossimo anno, e che si prevede sia sostituito dalla decretazione transitoria della Presidenza del Consiglio, non essendo stato ancora emanato il regolamento di attuazione della sopra citata normativa di modifica) si valuta altresì dirigistica l'impostazione di fondo, legata quasi esclusivamente al rispetto di quote nazionali, predisposte senza considerare sufficientemente le esigenze del mercato e le richieste delle imprese.

Tale impostazione, a causa del mancato collegamento della domanda di manodopera extracomunitaria con alcune delle aree di offerta individuate dal decreto e che non sono risultate appetibili da parte delle imprese, ha infatti determinato il mancato esaurimento dei quantitativi previsti per i lavoratori da assumere con contratto di lavoro subordinato, quantitativi comunque largamente inferiori al fabbisogno indicato dalle organizzazioni di categoria, al momento della decadenza del relativo Decreto.

Altra caratteristica negativa della recente decretazione in materia è il netto sbilanciamento della previsione dei contingenti in ingresso a favore della tipologia del lavoro stagionale, malgrado le segnalazioni in tal senso da parte delle organizzazioni imprenditoriali. Al fine di assicurare un più corretto governo dell'offerta, la selezione dei flussi di ingresso potrebbe d'altronde essere garantita, da un lato, dalle ambasciate all'estero, che devono selezionare i lavoratori che vogliono entrare in Italia: sotto tale aspetto gli strumenti messi a disposizione degli uffici consolari sono tuttora insufficienti, specie per quanto riguarda le considerazioni di seguito delineate.

Si rileva, infatti, l'esigenza di assicurare ai lavoratori stranieri interessati lo svolgimento di adeguati percorsi formativi nei loro Paesi di origine sulla base di programmi di formazione professionale (dal momento che le nostre PMI sono la principale fonte di occupazione nel nostro Paese e dal momento che uno dei loro principali problemi in Italia è quello di trovare manodopera specializzata). Anche in considerazione

di ciò va prevista una opportuna messa a disposizione di risorse finanziarie.

Oltre alla specifica formazione professionale, tenuto conto delle difficoltà strutturali delle PMI ad affrontare direttamente e prive dell'adeguato supporto pubblico le complesse tematiche relative all'integrazione sociale e culturale dei lavoratori in argomento, segnatamente per quelli provenienti da Paesi extra europei, si rileva la necessità di predisporre opportuni strumenti in tale direzione, almeno nei distretti interessati dai flussi di maggiore consistenza.

Al riguardo si deve altresì segnalare la parallela difficoltà di porre in rapporto, dal punto di vista stavolta delle imprese richiedenti, realtà culturali spesso totalmente estranee: in tal senso si prefigura l'interesse, specialmente per i distretti di cui sopra, per interventi di sensibilizzazione della platea degli imprenditori.

Quanto allo specifico problema abitativo, proponiamo la costituzione di fondi a livello regionale alimentati dagli enti locali, dalle fondazioni bancarie locali e dalle associazioni imprenditoriali, i quali dovranno avere la funzione di garantire i contratti di locazione stipulati dagli immigrati. E' pertanto necessario prevedere altre facilitazioni per consentire a questi soggetti l'ottenimento dell'abitazione. Riteniamo infine opportuno assicurare un migliore coordinamento tra la normativa di cui al Testo Unico come modificato dalla legge n. 189 con il decreto legislativo. n. 276/2003 recentemente emanato dal Governo in materia di mercato del lavoro, con la previsione di nuovi istituti contrattuali (ad es.: lavoro a progetto), che potrebbero costituire un'ulteriore tipologia di assunzione del lavoratore extracomunitario.

PIETRO SOLDINI*

Responsabile Nazionale Immigrazione della CGIL

Voglio ringraziare il CNEL per questo appuntamento che potrebbe essere su questo argomento anche il primo di una serie di approfondimenti perché il tavolo è ampio ed i tempi ristretti non ci consentono di entrare nel dettaglio.

Sul tema della gestione dei flussi si sono fatte anche recentemente alcune dichiarazioni politicamente rilevanti; siamo ad una approssimazione, ad uno slogan sulle possibili scelte. Adesso bisogna entrare nel merito e vedere se ci sono delle proposte che possano rendere compiutamente il senso di una evoluzione positiva in questa direzione.

Come sapete, noi come CGIL, anche insieme agli altri sindacati, partiamo da un giudizio negativo sulla legge Bossi-Fini, una legge di barriere alla immigrazione. La stessa definizione nella legge di standard di regolarità in termini di stabilità occupazionale, di quantità del reddito, di qualità dell'alloggio, non sarebbe accessibile a circa 8.000.000 di italiani, se valesse anche per loro. Quindi si tratta di uno standard di regolarità che tende a selezionare e ad ampliare in questo senso la sfera della irregolarità.

Non solo, ma la stessa applicazione di questa legge è più realista della stessa legge perché la Bossi-Fini contiene anche alcuni spazi, alcuni articoli (l'articolo 20, l'articolo 22, l'articolo 27) che potrebbero essere utilmente accesi, mentre attualmente sono spenti (possiamo dire che sono delle lampadine spente) per affrontare alcuni fenomeni legati all'asilo, ai rifugiati, ad alcuni flussi straordinari connessi a situazioni

* Intervento non rivisto dall'autore

particolari di conflitto in alcuni Paesi, in alcune aree, a fenomeni legati a problemi umanitari. Accendere questi spazi potrebbe significare risolvere anche quantitativamente una percentuale abbastanza consistente di questo flusso su questo versante, perché parliamo di 70.000-80.000 persone che possono essere ricollegate a questo intervento. Però questi spazi sono spenti, perché, ripeto, la legge è negativa, la sua gestione appesantisce ulteriormente questa ispirazione di barriere di contenimento alla immigrazione.

Fra l'altro chi difende questa legge lo fa utilizzando un tema che è quello della regolarizzazione, nel senso che si dice che la Bossi-Fini funziona perché noi abbiamo realizzato una regolarizzazione che è la più grande compiuta dal nostro Paese. Credo invece che il relativo successo della regolarizzazione, anche in termini quantitativi, sia esattamente il contrario, cioè metta esattamente in crisi l'ispirazione della legge Bossi-Fini anche sul piano proprio giuridico, perché sostanzialmente la regolarizzazione è un articolo della legge Bossi-Fini in deroga alla legislazione, perfezionato con un'altra legge, la 222 sulla regolarizzazione del lavoro subordinato, e ancor più corretto da un accordo sindacale che facemmo in costanza dei termini di regolarizzazione che consentiva, nel caso delle vertenze, nell'ipotesi dell'attivazione da parte del lavoratore, di una istanza di riconoscimento del rapporto di lavoro, la necessità che quella vertenza fosse riconosciuta nei termini della regolarizzazione, perché in un primo tempo la legge, come sapete, consegnava totalmente al datore di lavoro la titolarità a regolarizzare l'immigrato non come un soggetto, ma come fosse semplicemente un oggetto, al pari di una macchina-utensile, che poteva essere regolarizzato. Il fatto che la regolarizzazione sia stata così ampia mette in crisi questa ispirazione della legge. Credo quindi che dobbiamo partire da questo punto.

Intanto, una prima cosa che si può fare, approssimandoci ad un meccanismo sistematico diverso, è riaprire i termini della regolarizzazione, che arriva a conclusione alla fine dell'anno e con la quale, ci dice il Ministero dell'Interno, si regolarizzeranno circa 650.000 immigrati. Nonostante questo, ci sono stime dell'Eurispes che parlano di 400.000 - 600.000 - ma lo stesso Ministero dell'Interno afferma che ci saranno ancora nel nostro Paese circa 200.000 - immigrati irregolari. Prendendo per

buoni questi ultimi dati, che consideriamo per difetto, riteniamo questa come una massa critica importante, tale da giustificare un provvedimento di riapertura dei termini di regolarizzazione, che potrebbe essere tra l'altro finalizzata ad alcune tipologie di lavoro che erano state escluse dalla regolarizzazione dell'anno scorso; per esempio, il lavoro autonomo, che era rimasto fuori, ed i lavori atipici, che sono invece una tipologia di lavoro facilmente riscontrabile nella realtà; tra gli impieghi atipici, ci sono quei lavoratori che hanno una pluralità di lavoro e che invece non erano previsti nel meccanismo di regolarizzazione dell'anno scorso. Questo potrebbe consentire di riaprire i termini della regolarizzazione, con l'obiettivo di estendere l'area della regolarità e prosciugare il più possibile l'area della irregolarità e della clandestinità in questo Paese.

Passo alla seconda parte di questo brevissimo intervento. Si possono realizzare queste proposizioni anche in costanza degli strumenti legislativi, se c'è una volontà politica di gestione aperta. Ma ammesso che questo avvenisse, sarebbe comunque una situazione assolutamente insufficiente perché come ci dicevano gli esperti che hanno introdotto i lavori di questa mattinata, la politica del governo dei flussi, in modo più o meno aperto, è comunque sostanzialmente fallimentare, non solo in Italia ma anche in Europa.

Certo, dal 2001 non possiamo neanche parlare di governo dei flussi perché questo praticamente non esiste. Ma anche precedentemente, in un rapporto anche più corretto di programmazione dei flussi, con la legge Turco-Napolitano, abbiamo verificato un intervento assolutamente al di sotto del flusso reale. Se facciamo i conti, nell'ultimo quinquennio, con i provvedimenti sui flussi, sono entrati nel nostro Paese per lavori stabili, al di là quindi dei lavori stagionali, 50.000 o 60.000 persone, sommando le quote relative ad ognuno dei cinque anni. In realtà, il flusso reale è stato assolutamente più ampio. Lo sappiamo, ormai statisticamente, e ce lo dimostra la stessa regolarizzazione. Siamo nell'ordine delle 200.000 persone all'anno.

Credo quindi che dobbiamo andare oltre questa idea della gestione del flusso attraverso le quote. Sono quindi per affermare un principio di superamento delle quote, tendendo ad un meccanismo di liberalizzazione del flusso. A mio avviso non succedrebbe nulla di drammatico per

ché, innanzitutto esiste un fenomeno strutturato e conosciuto storicamente che si basa anche su regole naturali, come quella dei vasi comunicanti. La gente arriva perché pensa che ci sia realmente un'opportunità. Se la trova, rimane, se non la trova, va via per cercarla altrove, oppure ritorna dove stava. Non c'è bisogno di quote, c'è una regolamentazione del flusso storicamente acquisita dall'esperienza dell'umanità, prima ancora che dall'esperienza della legislazione.

Inoltre, dal punto di vista giuridico, dobbiamo centrare l'argomento su un diritto fondamentale: quello del lavoro e tanto più della ricerca del lavoro. Invece, stranamente, accade che il lavoro diventa, nella legislazione attuale, una condizione "ad excludendum": puoi venire soltanto se hai il lavoro. Questo meccanismo va rovesciato. Il lavoro deve essere affermato come un diritto e tanto più questo diritto deve valere nella ricerca dell'occupazione. Quindi, in Europa, dobbiamo costruire un meccanismo per rendere agibile il diritto alla ricerca di occupazione, attraverso l'istituzione di un permesso di soggiorno temporaneo per ricerca di occupazione, che sia generalizzato e che metta i lavoratori nella condizione di entrare nel Paese in modo regolare, e che possa aggredire in modo efficace il traffico di clandestini. Questo traffico, oltre a tutti i risvolti che conosciamo dal punto di vista della sicurezza internazionale e della connessione con i fenomeni di terrorismo, è anche uno dei business che prosciuga le scarse risorse degli immigrati. Infatti, i pochi euro o dollari che riescono a mettere insieme, li devono consegnare nelle mani dei trafficanti per cercare di raggiungere la loro destinazione. Se riusciamo ad affrancarli da questo fardello, avremo persone che entrano nel nostro Paese con le risorse necessarie per pagarsi il soggiorno temporaneo e ricercare in quel frangente l'occupazione regolare. Potremmo quindi costruire un percorso fatto di residenze temporanee, soggiorni-ostelli, che siano finalizzati a questo periodo temporaneo. Un sistema pagato dall'immigrato stesso, senza il bisogno dello Stato. Si tratta di avviare un circuito di accoglienza che può essere affidato anche al mercato. L'immigrato ha le risorse per accedere ad un circuito di formazione-informazione, che può essere messo a disposizione dalle Regioni e dagli enti, nel meccanismo della formazione professionale misto, come è presente nella legislazione del nostro Paese, e può rivolgersi in modo più diretto e più garantito al mercato del lavoro.

Questa dovrebbe essere l'ipotesi da costruire, approfondendo compiutamente alcuni meccanismi che in questo mio intervento di pochi minuti risultano schematici ed approssimativi. Può funzionare e rendere effettivamente stabile e positivo il rapporto tra Europa ed immigrazione, caratterizzando quest'ultima come una risorsa effettiva e come un investimento sul futuro dell'Europa perché, come sappiamo, senza un flusso di immigrati pari ad 1.000.000 di persone all'anno, avremo nel 2030 una riduzione della popolazione europea di circa 20.000.000 di persone, portandoci ad essere un povero continente in estinzione.

GIAN PAOLO LANDI DI CHIAVENNA*

Responsabile Immigrazione del Gruppo parlamentare di Alleanza Nazionale

Voglio ringraziare il CNEL per l'opportunità di questo scambio di vedute molto interessanti e qualificanti, anche perché sono emerse considerazioni e valutazioni molto utili. Sarebbe ovviamente un errore, da parte di chiunque abbia impegni di carattere politico, non tenere in conto tutte le valutazioni espresse, alcune positive ed altre fortemente critiche. Sinceramente, non ho molto gradito l'intervento del rappresentante della CGIL, ma ognuno fa la sua parte. In questa sede, al di là delle diverse posizioni e dei diversi schieramenti, vale la pena di ragionare ad alta voce sui problemi, i rischi e gli altri aspetti connessi al grande problema del fenomeno dell'immigrazione in genere e di quella connessa all'immigrazione clandestina in particolare. Credo quindi che nella dialettica del dibattito di questo consesso, e più in generale nel dibattito che abbiamo affrontato negli anni passati e che continuiamo ad affrontare anche da sponde dialetticamente opposte, fra maggioranza ed opposizione, emergono comunque alcune comuni valutazioni ed anche delle comuni sensibilità di approccio.

È stato molto utile sentire il dottor Lemaitre, il dottor Einaudi ed il dottor Pastore, che mi sembra abbiano individuato e sottolineato alcuni aspetti particolarmente interessanti ed importanti. Vorrei cercare di sintetizzare, nel poco tempo che mi è consentito e che peraltro è già ampio e sufficiente per poter delineare alcuni passaggi. Un aspetto importante è che noi del centro-destra non vogliamo ridurre il fenomeno dell'im-

* Intervento non rivisto dall'autore

migrazione ad un fatto meramente economicistico. Consideriamo l'extracomunitario non esclusivamente come forza lavoro, ma anche come persona, e come tale deve essere considerato nell'ambito della valutazione complessiva delle politiche migratorie. Dico questo perché sembrerebbe forse facile poter svincolare le politiche dei flussi e le politiche dell'integrazione, dal vero grande problema, che è quello della capacità di allocazione sul territorio nazionale delle masse migratorie, e soprattutto delle politiche di contrasto all'immigrazione clandestina.

Le politiche di integrazione, che sono la parte più delicata e complessa, quella sulla quale ci siamo confrontati nella scorsa legislatura e sulla quale ci stiamo confrontando ancora oggi in Parlamento e nell'azione pratica delle attività sul territorio, è quella che induce ancora oggi ad avere grande cautela sulle politiche dei flussi, cioè sul passaggio, che sarebbe in linea di principio auspicabile, dalla politica delle quote ad una politica di chiamata nominativa, che è la prospettiva a cui, credo, vogliamo tutti arrivare. Ma fino a quando non riusciremo a risolvere il problema del controllo del territorio, quindi della sicurezza, e non saremo in grado di dire che abbiamo estirpato il problema della presenza degli extracomunitari clandestini ed irregolari sul territorio, credo che un controllo specifico sulle politiche di ingresso sia assolutamente necessario.

Diceva Soldini che in Italia esistono ancora 400.000 o 500.000 extracomunitari clandestini. Non conosco questo dato, ma resta il fatto che la regolarizzazione, che è in fase di conclusione, ha consentito di far uscire da una situazione di irregolarità e di sommerso 650.000 persone. È un dato utile ed importante; è un'azione politica che l'attuale Governo, sostenuto da una maggioranza di centro-destra, ha voluto, ritenendo necessario questo passaggio che dal punto di vista squisitamente politico avrebbe potuto creare problemi all'interno della maggioranza, ma che, rispetto ad altri provvedimenti che abbiamo definito sanatorie e non regolarizzazioni, qualifica maggiormente questo processo e questa volontà di integrazione.

E' comunque necessario evitare - lo dico come elemento critico costruttivo nei confronti del Governo e della maggioranza - che queste regolarizzazioni abbiano solo effetti tampone. Il fatto che alcuni esponenti, tra cui mi pare ci sia proprio Soldini, abbiano auspicato ulteriori

provvedimenti di regolarizzazione o, dal suo punto di vista, di mera sanatoria, certamente non ci convincono e tenderei ad escludere che oggi esistono le condizioni politiche, sociali e culturali perché si possa cedere ad altri provvedimenti di questo genere.

Resta il fatto che la regolarizzazione ha avuto e deve avere come effetti e finalità quelli di creare le condizioni per evitare che si formino ancora sacche di lavoro nero. Mi riferisco in particolare all'amico Onorevole Sottosegretario Sacconi ed anche a Parisi. Abbiamo necessità, proprio per evitare che possa nascere questa prospettiva di ulteriore presenza di lavoro irregolare, di incidere sulle politiche sociali, sulle vere politiche di integrazione; una capacità di integrazione passa per una politica della casa, quindi una locazione, una politica sanitaria e, credo di poter aggiungere, anche una migliore redistribuzione sul territorio della presenza degli extracomunitari. Sappiamo che la netta maggioranza degli extracomunitari presenti in Italia sono allocati, per questioni evidentemente anche di richiesta di manodopera, nel Nord Italia; questo crea problemi di una corretta e coerente redistribuzione sul territorio perché la capacità di assorbimento del Nord Italia, vista anche la densità di popolazione di queste Regioni, a volte crea uno scompenso ed una non facile capacità di osmosi fra le comunità extracomunitarie e gli autoctoni. Ecco perché le politiche a favore del Mezzogiorno, lo sviluppo delle economie del Sud d'Italia, possono aiutare anche a creare un migliore equilibrio nella redistribuzione dello stock di extracomunitari presenti sul territorio.

Parlare quindi di flussi o di quote senza tenere debitamente conto che esiste ancora la prioritaria necessità di promuovere un'azione di politica di integrazione forte, precisa ed urgente, mi sembra superare un elemento di approfondimento del problema immigrazione, che invece è assolutamente necessario.

Pastore ha sottolineato, in maniera molto seria ed intelligente, gli aspetti positivi e negativi delle quote privilegiate: crediamo che questo discorso sia utile. Do atto che le quote privilegiate non sono frutto esclusivo dell'azione politica del centro-destra. Credo che le politiche di accordi economici, di cooperazione economica con i Paesi a forte pressione migratoria, la capacità di poter incidere dal punto di vista della

cooperazione economica, con questi Paesi, aiutandoli a creare le condizioni per avere possibilità di assorbimento, nei loro territori, di uno stock non indifferente di persone che oggi invece sono costrette ad emigrare, sia una politica assolutamente necessaria.

Nell'ambito di questa azione di ampio respiro, che è la politica di cooperazione internazionale e che può essere anche politica di cooperazione allo sviluppo - tocco un altro tema importante; politiche di cooperazione allo sviluppo vogliono dire anche politiche umanitarie e quindi sostegno di carattere economico da parte non solo dell'Italia ma dell'Unione Europea a quei Paesi poveri che hanno una capacità reddituale estremamente bassa ed hanno quindi bisogno di un'azione concertata da parte dell'Unione Europea in quello specifico settore, cioè nello sviluppo delle loro economie ma anche nello sviluppo delle loro strutture politiche e democratiche.

Quindi le politiche di cooperazione, gli accordi bilaterali e, nell'ambito di questi accordi, le politiche delle quote privilegiate, sono politiche sagge ed utili; ma vanno accompagnate con una azione politica - mi pare che altri interlocutori l'abbiano sottolineato - che riesca a coniugare l'esigenza quantitativa con quella qualitativa della politica dell'immigrazione. È stato quindi detto dai rappresentanti delle organizzazioni imprenditoriali, della piccola e media impresa, che è necessario poter trovare meccanismi che facciano più facilmente incontrare domanda ed offerta. Questa è politica qualitativa dell'immigrazione; strutturata per aree geografiche, laddove è possibile, privilegiando aree geografiche di ingresso che possano consentire una maggiore integrazione immediata nell'ambito dell'attività di lavoro, tra l'extracomunitario ed il datore di lavoro italiano. Una politica qualitativa di specializzazione, perché è stato giustamente più volte sottolineato che oggi il fenomeno dell'immigrazione è di bassa formazione professionale, ed invece abbiamo necessità anche di qualificarla dal punto di vista della specializzazione. Un'immigrazione qualitativa per affinità di carattere culturale.

Tocco un tema molto delicato e complesso, che presuppone uno studio ed una riflessione ulteriore. È però certo che oggi ancora esiste un senso di diffidenza da parte della popolazione italiana ed anche della popolazione europea, nei confronti di certe etnie. Mi pare che ci sia uno

studio recente di un'organizzazione, la Fondazione Nord-Est, che evidenzia come ancora oggi in Italia esista questo senso di diffidenza che può poi trascendere in xenofobia o razzismo nei confronti di un certo tipo di popolazioni, il tutto aggravato anche dall'emozione dei fatti politici e del terrorismo internazionale. Dobbiamo quindi lavorare anche in questa direzione. Passare da un'immigrazione prettamente quantitativa ad un'immigrazione anche qualitativa presuppone evidentemente uno sforzo politico, culturale e di azione politica molto forte; è in questo senso che, credo, l'attuale Governo e la maggioranza che lo sostiene, si stanno muovendo ed attrezzando.

Il regolamento di attuazione, che speriamo possa vedere la luce in tempi brevissimi, è uno strumento fondamentale. L'auspicio è che la Conferenza unificata Stato-Regioni possa sciogliere le perplessità ed i dubbi che rimangono; un appello anche ai rappresentanti delle Regioni e dei Comuni affinché facciano la loro parte per licenziare velocemente questo regolamento.

Il fenomeno dell'immigrazione - e con questo termino il mio intervento - è un fenomeno molto complesso che non può essere esclusivamente ricondotto - ripeto e ribadisco, perché a questo tengo molto, anche come rappresentante di Alleanza Nazionale - al fabbisogno di manodopera, peraltro legittimo, da parte delle imprese, ma va anche ricondotto nel più ampio concetto delle politiche di integrazione.

Inutile che sottolinei la forza, proprio qui al CNEL, di un intervento del Presidente del mio partito, che ha creato le condizioni per presentare una proposta di legge di riforma costituzionale, per consentire il voto, attivo e passivo, alle elezioni amministrative, degli extracomunitari di lunga permanenza sul territorio. Su quella strada credo ci si debba muovere, indistintamente, con il concorso e la collaborazione schietta e senza pregiudizi dell'opposizione. La sfida è importante e molto problematica. Esistono le condizioni, anche attraverso un dibattito europeo, per arrivare a punti di confronto utili; quello che è stato ricordato sulle politiche delle quote europee è allo studio e costituisce un passaggio molto qualificante, sul quale l'Italia è fortemente impegnata.

Chiudo questo mio intervento dicendo che, comunque, non si tratta soltanto di un problema confinabile sul fattore sicurezza, quindi della

lotta e del contrasto alla clandestinità, e sulle politiche di integrazione; è necessaria una visione più ampia, una visione europea, che passi attraverso uno sforzo ed una armonizzazione di tutte le discipline e di tutte le normazioni nazionali. Credo che il Governo italiano si stia muovendo in questo senso; risultati più specifici e più pregnanti li potremo ottenere quando avremo definitivamente estirpato il grave problema dell'immigrazione clandestina e dell'immigrazione irregolare. Per consentire una vera politica di ingresso ampio, aperto, liberale in senso tecnico, è necessario dare certezze e sicurezze al cittadino italiano. La certezza che si può dare è quella di dare segnali di forte contrasto alla presenza di immigrati irregolari e clandestini. La politica della sicurezza è quindi un presupposto necessario per noi del centro-destra, per poter continuare a valutare in modo sempre più positivo e più propositivo le politiche di integrazione. Coniugare tutela del territorio e politiche dell'integrazione è un passaggio qualificante, sul quale ognuno può avere le proprie valutazioni, ma credo sia comunque un elemento che ha distinto e distinguerà l'approccio nei confronti del fenomeno dell'immigrazione tra i governi di centro-destra ed i governi precedenti.

GIANNICOLA SINISI

Responsabile immigrazione del Gruppo parlamentare della Margherita

Penso di essere già abbastanza privilegiato nell'intervenire dopo Landi di Chiavenna; non vorrei quindi eccedere in questa posizione di privilegio. Permettetemi di esporre una breve premessa politica, che può apparentemente sembrare estranea al tema delle politiche dell'immigrazione, ma che sarà comunque molto breve.

Le modifiche intervenute nei nostri meccanismi elettorali e la costruzione di una forma di bipolarismo, anche se imperfetto, nel nostro Paese, è cosa troppo recente per aver consentito a ciascuno di noi - mi riferisco alle forze politiche - di elaborare un terreno di regole condivise che metta al riparo alcune questioni dai cambiamenti che invece inevitabilmente si susseguono quando i governi cambiano. Questo terreno delle regole democratiche e comuni che stanno alla base del patto fondativo del Paese potrebbe, se avessimo avuto il tempo per affinare questo ragionamento, anche includere le politiche dell'immigrazione, che sono una politica economico-sociale, così come è scritto nell'articolo 1 della legge Turco-Napolitano; non solo per sottrarla alle Regioni, perché sarebbe stato un esercizio assai meschino, ma proprio per inquadrarne il rilievo costituzionale di responsabilità nei confronti di una continuità di Governo, soprattutto in relazione ai Paesi terzi ed agli stranieri, in quanto cittadini di altri Paesi.

Questo purtroppo non è avvenuto e quindi il cambiamento del Governo ha comportato un cambiamento radicale delle politiche in materia

* Intervento non rivisto dall'autore

di immigrazione, con il disagio ed il disorientamento che ha provocato, non soltanto all'interno del nostro Paese, ma anche nei rapporti con tutti gli altri Paesi dai quali questi cittadini provengono.

Credo che questa premessa fosse doverosa, accingendomi ad entrare nel merito, per dire che, purtroppo, dovrò mantenere la continuità con questa linea del cambiamento, sui temi dell'immigrazione, pur rendendomi conto che si sta un po' attenuando l'eco di una lunga, infinita, campagna elettorale su questo tema e che quindi si aprono degli spazi di ragionamento maggiori rispetto al passato. Purtroppo devo dire che alcune cose, nella nostra rinnovata responsabilità di governo, nella nostra rinnovata maggioranza in Parlamento, le dovremo mettere sin da oggi in chiaro come cose da cambiare.

La prima cosa che dobbiamo cambiare, alla luce dell'esperienza che abbiamo acquisito, è che il meccanismo delle consultazioni che si stava via via affinando nei cinque anni nei quali abbiamo avuto questa responsabilità, è stato sostanzialmente depauperato di contenuti, fino ad essere in alcuni settori del tutto abbandonato. Le forze sociali e le associazioni di settore, che avevamo incluso nei meccanismi di consultazione, non soltanto per la programmazione, ma anche per i singoli decreti flussi, prima nelle circolari e poi nel decreto del Presidente del Consiglio, sono state eliminate. Credo che questa sia una perdita grave, nella capacità del Paese di elaborare quel rapporto tra domanda ed offerta, di cui tanto si parla, pur negando anch'io una visione meramente economicista del problema. Bisogna quindi ripristinare il sistema delle consultazioni, affinché si possa giungere ad un sistema migliore, non dico perfetto perché, a differenza del collega Landi, non mi faccio illusione di poter estirpare il fenomeno dell'immigrazione clandestina, ma semmai di poterlo più ragionevolmente governare.

Un'altra cosa, della quale forse si è dimenticata l'esperienza che abbiamo compiuto, è che le categorie sono state incluse in questo sistema di consultazioni anche attraverso l'utilizzazione compiuta dei loro studi di settore. I decreti flussi del 2001 hanno utilizzato in maniera sistematica ed assolutamente approfondita, non soltanto i resoconti delle direzioni regionali dell'impiego, ma anche tutti gli studi di settore, da quelli dell'Unioncamere a quelli dell'Assindustria; tutti quelli che erano

disponibili sul mercato. Credo che anche a questi studi di settore bisognerà dare, in questa nuova programmazione che non può non essere affidata allo Stato, un rilievo istituzionale. Questo perché - e comincio ad uscire dalla visione economicista - le quote non sono soltanto un problema di rapporto tra domanda ed offerta di lavoro. Immaginare che il mercato del lavoro debba regolare questo, non soltanto è una cosa sbagliata, ma è una cosa assolutamente limitata. Ed è anche - ed era nella concezione di chi ha lavorato su questi temi - una misura di prevenzione dell'immigrazione clandestina. Il nostro slogan sosteneva che era meglio andare al Consolato a chiedere il permesso di soggiorno, piuttosto che al botteghino del mafioso di Valona, per entrare nel nostro Paese. Quindi, come tutte le misure in materia di immigrazione, ha una funzione plurima; ma ce ne sono anche altre di cui parlerò tra breve.

Ripristineremo la misura dello sponsor ma, anche qui, non c'è e non c'era alcun ideologismo dietro questa misura. La possibilità di entrare nel nostro Paese per la ricerca di lavoro, era una misura destinata alle piccole e piccolissime imprese, ed alle famiglie. Perché sapevamo benissimo che questi rapporti di lavoro non si potevano instaurare, se non sulla base della conoscenza diretta delle persone. Non c'era una volontà di aprire le frontiere in maniera ideologica ed incondizionata nei confronti di chiunque volesse venire in Italia. C'era il responsabile atteggiamento di chi sapeva che, se una grande industria poteva lavorare sui numeri o sui curricula, probabilmente un'impresa con quattro o cinque persone o un'impresa familiare, prima di mettersi un'altra persona in casa avrebbe avuto bisogno di una conoscenza diretta; perché si tratta di aziende che sono assimilabili, anche concettualmente, ad una conduzione di tipo para-familiare.

Oltre a dire che c'è sembrato assai stravagante proporre una regolazione ad hoc per le colf o le cosiddette - anch'io reputo il termine orrendo - "badanti", senza prevedere un meccanismo che regoli un canale di ingresso regolare verso questo tipo di mercato del lavoro. Per cui, annunciare una regolarizzazione necessaria, di un mercato del lavoro così personalizzato e così irregolare, come quello delle badanti e delle colf, è stato fin troppo facile. Oggi immagino che ci saranno già decine e decine di migliaia di badanti e colf regolari nel nostro Paese. Mi sembra che sia non una profezia di sciagura, ma una realistica visione del sistema.

Un'altra questione sulla quale voglio essere molto chiaro è che, se c'è una cosa odiosa nella legge Bossi-Fini, è l'aver buttato la burocrazia tra i piedi degli stranieri, a mo' di ostacolo sul percorso del loro progetto di ingresso legale nel nostro Paese. Basta leggere i meccanismi, le anticipazioni, le reiterazioni; il fatto che la domanda va presentata ogni due anni e non, come era previsto in precedenza; l'allontanamento del termine per la carta di soggiorno. La burocrazia buttata in mezzo ai piedi degli stranieri per farli inciampare lungo la strada dell'ingresso legale nel nostro Paese.

Ogni tanto mi chiedono, durante i dibattiti, se c'è qualcosa che mi piace di quello che ha prodotto il centro-destra, e devo dire che ho invidiato ed ammirato molto il fatto che non ci sono state le code agli sportelli perché hanno compiuto la scelta degli uffici postali. Probabilmente, con la mia visione di centro-sinistra, avrei messo a punto un forfait con le poste, piuttosto di far pagare quarantamila lire a pratica, a carico degli stranieri o dei datori di lavoro, però ho molto ammirato il meccanismo. La burocrazia non può essere un ostacolo; credo sia odiosa anche la concezione.

Infine, una cosa che ritengo profondamente sbagliata e che va mutata, è questa dimensione della precarizzazione del mercato del lavoro; mi riferisco ovviamente al mercato del lavoro straniero. Sono lietissimo di aver sentito Giampaolo Landi dire che le quote privilegiate sono uno strumento formidabile e che gli stranieri sono persone e non braccia, però vorrei far notare alcune cose, molto modestamente e con l'aiuto di qualche piccolo grafico che abbiamo preparato. Dal 2001 al 2003, i lavoratori stagionali sono aumentati del 108%; dal 2001 al 2003 i lavoratori subordinati o non stagionali sono diminuiti del 78%. Credo che questo già la dica lunga su come possiamo immaginare che queste persone si integrino nel nostro Paese. Aggiungo che non si può concepire un percorso di integrazione, se non attraverso la stabile residenza ed il lavoro nel nostro Paese.

Concludo su questo tema degli accordi che abbiamo messo a punto nel 1997 e nel 1998, citati da Giampaolo Landi quando parla dell'importanza delle quote privilegiate. Ringrazio anche il CNEL per aver preso l'iniziativa di organizzare questo tavolo, visto che davvero i luoghi per confrontarsi in maniera proficua e plurale sono diventati ormai delle autentiche rarità. Le quote privilegiate, tra il 1998 ed il 2003 sono diminuite dell'80%; mi riferisco alle quote con i Paesi stranieri, quelle

che sono repute, anche dal Ministro dell'Interno Pisanu, uno degli strumenti fondamentali della collaborazione internazionale in materia di sicurezza e sviluppo. Le quote con l'Albania e con la Tunisia sono state l'oggetto di due accordi fondamentali. Oggi il canale di ingresso dall'Albania è ormai quasi chiuso, grazie ad un intervento strutturale; anche qui ho un grafico, ma non voglio buttarlo in mezzo al tavolo, nel quale si vede che il decremento inizia nel 1999: 45.000 clandestini nel 1999, 18.000 nel 2000, 8.000 nel 2001, fino a praticamente zero nel 2003; questo risultato è il frutto di un lavoro strutturale compiuto con quel Paese.

Un altro accordo importante è stato quello con la Tunisia; nel canale di Sicilia, il numero di clandestini in ingresso è aumentato di oltre il 350% nell'ultimo anno, tra il 2001 ed il 2002. In un altro grafico si vedono gli effetti delle quote privilegiate con Albania e Tunisia, dal 2001 al 2003: Albania, meno 83%; Tunisia, meno 80%. Come si dice, tra il dire ed il fare c'è di mezzo il mare, non solo il canale di Sicilia.

Voglio affrontare ancora due questioni di carattere generale e poi chiudo su questo tema, perché vorrei passare a tre questioni di carattere particolare. La legge Bossi-Fini, così come oggi è impostato il nostro sistema, riconduce davvero la questione dell'immigrazione in una chiave puramente economicista. Lo fa non soltanto con l'orribile espressione "contratto di soggiorno", che già la dice lunga su quello che vuole sottintendere, ma anche sulle politiche dei ricongiungimenti familiari. Abbiamo sentito che in tutta Europa, anche nei momenti più bui, non si è mai chiusa la porta verso i ricongiungimenti familiari. Qui non c'è soltanto una visione politica del ruolo della famiglia all'interno del nostro Paese, ma c'è una visione di lungo respiro sul ruolo che la famiglia può svolgere nello stabilizzare gli stranieri nel nostro Paese e costruire delle responsabilità per gli stranieri in Italia.

Ci sono 450 ricorsi alla Corte Costituzionale, nei riguardi della legge Bossi-Fini. Voglio ricordare che, dopo 3 anni dall'entrata in vigore della legge Turco-Napolitano, ce n'era uno, replicato più volte dall'autorità di Milano, relativamente al solo accompagnamento coattivo alla frontiera. Credo che questo dato già serva a dire qualcosa.

Sulle politiche europee, credo che stiamo operando in una direzione assai pericolosa e sbagliata. Permettetemi uno slogan: non dobbiamo

andare in Europa a chiedere soldi per costruire muri alle nostre frontiere. Dobbiamo andare in Europa a chiedere di poter costruire i ponti con i Paesi del Mediterraneo. Il pericolo che stiamo correndo è che stiamo prestando il destro agli interessi degli altri Paesi del Nord Europa, che vogliono far diventare l'Italia la grande frontiera militarizzata dell'Europa. Questo nuoce al nostro Paese, nuoce all'economia del nostro Paese e soprattutto al sud dell'Italia che, senza i rapporti nel Mediterraneo, non potrà svilupparsi. Non possiamo immaginare di andare a Bruxelles a proporre come dato innovativo il pattugliamento congiunto della marina militare nel Mediterraneo. Non possiamo andare lì soltanto ad organizzare i rimpatri collettivi da parte dell'Europa. Dobbiamo andare lì a chiedere risorse per la politica e la diplomazia nel Mediterraneo, facendo diventare l'Italia protagonista di questo nuovo dialogo euromediterraneo, perché soltanto con quello recupereremo un ruolo e probabilmente forniremo linfa alla nostra economia nazionale.

Chiudo con tre questioni: due critiche ed una propositiva. Si affaccia una nuova legge sull'asilo, che il nostro Paese non riesce a partorire; stiamo trascinando nella legge sull'asilo le stesse concezioni dei meccanismi di controllo dell'immigrazione clandestina. È sbagliato. Non possiamo non immaginare un sistema diverso dei controlli per i richiedenti asilo. Prevedere come unica risorsa i centri di permanenza temporanea, nel frattempo in cui le domande per i richiedenti asilo vengono esaminate, non è assolutamente ragionevole. Mutuando un'espressione del Codice di Procedura Penale, non è né appropriato né proporzionato. Non dico che bisogna immaginare il "garder à vous" francese, ma trovare formule che sono alternative per i richiedenti asilo; e soltanto in caso di diniego dell'asilo, passare ai momenti dell'identificazione e del respingimento.

Sul funzionamento dei centri di permanenza temporanea, sui quali ancora oggi ho fatica di ragionamento con Rifondazione Comunista, perché me ne ritiene l'inventore, devo dire che non ho cambiato idea, anche se credo debbano migliorare la loro qualità. Dico però che bisogna fare una riflessione sul funzionamento di questi centri di permanenza temporanea; perché se dalle indagini statistiche risulta che il 23% di coloro che finiscono in questi centri sono detenuti, vuol dire che i meccanismi di espulsione a seguito di condanna penale non funzionano, o quantomeno che nessuno si occupa dell'identificazione delle persone

mentre queste sono in galera. C'è evidentemente qualcosa che non funziona nella gestione materiale dei centri di permanenza temporanea.

Così come non funziona, ed è inutile lanciare dati che non hanno nessuna consistenza, il rapporto tra restrizione nei centri di permanenza temporanea e rimpatrio, perché le soglie di rimpatrio effettivo sono ancora bassissime, nonostante i 20 e più trattati che abbiamo realizzato nel corso della nostra responsabilità di governo.

Chiudo su una proposta che la Margherita Democrazia e Libertà sta cominciando ad elaborare, perché la riteniamo assai complessa e crediamo quindi debba essere frutto di una consultazione molto ampia: se vogliamo davvero ragionare di immigrati come persone e non braccia, dobbiamo costruire per loro un percorso di cittadinanza. Non possiamo immaginare che si chiuda il cerchio con un permesso di soggiorno o, nel migliore dei casi, con una carta di soggiorno; oppure con un voto amministrativo - perdonatemi se faccio una piccola polemica anche su questo - che si può conseguire soltanto presentando il modello 740, meccanismo che non mi sembra più usato in Europa da 150 anni o giù di lì. Bisogna costruire un percorso di cittadinanza, abbandonando l'idea dello "ius sanguinis", del quale siamo rimasti ultimo Paese in Europa, costruendo questo percorso in modo tale che sia un diritto e non più una prerogativa dello Stato; non soltanto riducendo gli anni e vi ricordo che nel 1991 si è passati da 5 a 10 anni, cioè abbiamo compiuto un percorso al contrario sulle questioni della cittadinanza. Bisogna ridurre i termini per concedere la cittadinanza; soprattutto bisogna cominciare a ragionare sui requisiti per poter avere questa cittadinanza. Reputo assai interessante l'esperienza tedesca recentissima, che fa sì che, tra i requisiti economici, non c'è il dato di possedere un reddito, ma quello di non aver chiesto sussidi per il sostentamento allo Stato; significa esaminare un dato obiettivo, che evita di andare a provare l'incerto, ovverosia quanto una persona guadagna mese per mese.

Perdonatemi se sono stato molto lungo ma ci sarebbero ancora un'infinità di cose da dire. Spero di poter avere dal CNEL una nuova occasione per approfondire questi temi che hanno bisogno di più tavoli, soprattutto di più teste e, per quello che ho potuto imparare, anche di più punti di vista, perché uno solo in questo caso non basta.

GIULIO CALVISI*

Responsabile Immigrazione dei Democratici di Sinistra

Porto il saluto di Livia Turco che non ha potuto partecipare a questi lavori molto interessanti. Cercherò di essere schematico nella mia esposizione perché l'ora è già molto tarda.

Non entrerò nel merito di alcune considerazioni, sugli orientamenti delle politiche dell'immigrazione seguiti da questo Governo e sui primi effetti della legge Bossi-Fini, e cercherò di attenermi al tema delle quote. Condivido su questo molte delle cose che diceva Sinisi. A me pare che sulle quote tutti siamo d'accordo su un aspetto e cioè che le quote servono sostanzialmente a due cose: da una parte ad arginare la pressione irregolare, come strumento di politiche di riduzione del danno, cioè faccio i canali di ingresso regolari per evitare l'ingresso irregolare; dall'altra parte come strumento per soddisfare le esigenze del nostro mercato del lavoro, come avete sottolineato in molti.

Sul primo punto, se è vero quello che dicevo poc'anzi e cioè che serve ad arginare la pressione degli regolari, penso che vada fatta una chiarezza sostanziale sulla inutilità di qualsiasi limitazione geografica quando si aprono i flussi di ingresso regolari. E qui sollevo una questione: i flussi, da quando è in carica questo Governo non sono stati solo ridotti ma sono stati anche a limitazione geografica, quindi quella politica di riduzione del danno che dovevano portare avanti, di controllo, di riduzione dell'immigrazione clandestina non si è riusciti a farla perché noi siamo rimasti un Paese a frontiere chiuse nei confronti di importanti Paesi a forte pressione migratoria come Senegal, Pakistan, Algeria e

* Intervento non rivisto dall'autore

buona parte di Egitto. Da questi Paesi in questi ultimi due anni e mezzo non è entrato nessuno.

La seconda considerazione su questo punto è che bisogna proseguire sulla linea degli accordi bilaterali, sia per prevedere delle quote di ingresso privilegiato sia per estendere la rete di accordi essenziali per una politica del controllo dell'immigrazione irregolare.

Fatta questa premessa, se siamo d'accordo su queste due cose, è chiaro che le quote così come sono state delineate nella legge Turco-Napolitano, e così come sono state applicate per due anni (già il terzo anno erano state disapplicate) sono uno strumento che non risponde all'esigenza del governo dei flussi migratori. Questo è evidente. Io non ho sentito la relazione del dottor Alessandrini ma conosco il suo pensiero su questo punto e lo sottoscrivo a priori, non si può però buttare il bambino con l'acqua sporca perché secondo me va ribadita una linea di conservazione delle quote di canali di ingresso regolari nell'ambito di una profonda riforma dello stesso strumento del meccanismo delle quote.

Per fare questo però, prima di giungere ad alcune proposte operative su questo punto, penso che si debba fare chiarezza su un aspetto, perché attorno a questa discussione sulle quote c'è un po' di schizofrenia, un po' di contraddittorietà tra le proposte in campo. E' chiaro che c'è un po' di schizofrenia nel momento in cui abbiamo un Governo che dice: aboliamo le quote a livello nazionale e poi propone le quote a livello europeo. Delle due l'una. E' vero che si è ribadito che le due cose possono essere slegate, ma insomma la schizofrenia è palese. Non si può andare in Europa e chiedere di prevedere le quote europee e poi abolire quelle nazionali.

Secondo: non bisogna confondere - e questo a me sembra il punto fondamentale - la proposta di abolizione delle quote, così come è stata formulata, io penso, anche al convegno del CNEL dal Vice Presidente del Consiglio, da alcune prese di posizione del Sottosegretario Sacconi e come è stata illustrata con più chiarezza dal Direttore di Confindustria Parisi, con la proposta di abolizione del numero chiuso. Queste sono due cose diverse. Nessuno nel Governo ha detto: apriamo le frontiere, possono entrare tutti i lavoratori provenienti dall'estero tutto l'anno, ba-

sta che vengano chiamati e che abbiano un contratto, perché questa proposta non è stata portata avanti da nessun settore del Governo. Quando si parla di abolizione delle quote, parliamo di una riproposizione del numero chiuso sotto altre forme, che sono le forme della selezione della manodopera all'estero.

Così interpreto le parole del dottor Parisi e così interpreto le parole dell'Onorevole Sacconi; cioè sono le imprese che formano all'estero, sono società italiane abilitate alla formazione all'estero, sono forme di collocamento privato o per le grandi aziende o per le famiglie, per le piccole imprese, per le cooperative sociali. Stiamo parlando di questo, quindi non è in campo una discussione su una possibile alleanza tra il movimento no global e Gianfranco Fini, siamo sempre nell'ambito di una proposizione del numero chiuso.

Se così è, e mi pare che così sia, penso che colga nel punto l'obiezione di Sinisi, cioè che, se questo è il sistema, è il mercato che determina le quote ed i canali di ingresso regolari. Ora, io non vedo molti aspetti positivi riguardo a questa proposta, se non quello di cui parlava Ferruccio Pastore nella sua introduzione: che ogni volta che facciamo le quote si accende un dibattito presso l'opinione pubblica, il Paese si allarma. Trovo invece più discreto questo meccanismo, perché non esistono esempi al mondo di un tale esclusivo sistema di apertura dei canali di ingresso regolare che prescindono completamente dalla presenza di un governo pubblico dalle politiche dei flussi di ingresso. In qualche modo lo stato abdica alle sue responsabilità. Apparentemente è una strada meno burocratica ma che colpisce proprio dal punto di vista burocratico alcune categorie che sono comprese quando parliamo di politica di programmazione di ingressi.

Il dottor Anastasia poco fa ha colto un punto essenziale di eccesso di burocratismo cui noi potremmo andare incontro se decidessimo di percorrere questa via. A mio giudizio neanche questa strada risponde ad una necessità di flessibilizzare ulteriormente l'incontro fra domanda e offerta di lavoro. A me pare che, se decidessimo di puntare su questo *gate*, di sostituire il *gate* che abbiamo individuato delle quote, a mio giudizio colpiremmo di più quello che è invece un fenomeno su cui dobbiamo puntare di più se vogliamo governare meglio il fenomeno

dell'immigrazione, cioè un ordinato svolgimento della cosiddetta catena migratoria. Con questo meccanismo noi colpiremmo questo fenomeno, una maggiore possibilità di incontro fra domanda e offerta di lavoro liberando da intralci burocratici che già erano pesanti nella legge Turco-Napolitano e che sono stati resi ancora pesanti più dalla legge Bossi-Fini.

Questo sistema non risolve neanche il problema della distinzione tra il lavoro richiesto dalla grande impresa e il lavoro richiesto dalla piccola impresa e dal lavoro familiare, e soprattutto non cancella, a mio giudizio, una distinzione rigida fra immigrazione regolare e irregolare che è fonte di alcuni mali che hanno colpito il governo dei flussi migratori. Infatti è evidente che se noi diciamo che la distinzione vale eternamente tra immigrazione regolare e immigrazione irregolare, lasciamo da parte qualsiasi discorso su eventuali correttivi che possono esserci in corso, come i meccanismi di regolarizzazione permanente che pure anche in altri Paesi, come ci ricordava prima Einaudi, in qualche modo esistono e secondo me faremmo un torto ad una politica migratoria razionale e coerente con l'obiettivo di evitare l'insorgere di situazioni di grosse sacche di illegalità.

Inoltre, non si risolve il problema della eventuale caduta nella irregolarità delle persone che vengono in Italia con visti a breve. Questo è un altro tema, che probabilmente andrebbe posto se ragioniamo su una possibile riforma dello strumento delle quote: una riflessione da fare sulla possibilità di convertire alcuni visti a breve.

Quindi, io sono per una strada delle quote riformate con la possibilità di fare sì che il reclutamento di manodopera all'estero sia una delle strade di una nuova politica dei flussi di ingresso regolare. Concludo: secondo me bisognerebbe snellire non solo la legge Turco-Napolitano ma anche la Bossi-Fini. I regolamenti della Bossi-Fini complicano ulteriormente l'incontro fra domanda e offerta di lavoro, bisognerebbe saltare qualche passaggio burocratico per le imprese. Pastore prima ci diceva qual è tutta questa mole di passaggi burocratici che bisogna rispettare. Bisogna far saltare qualche passaggio burocratico alle famiglie; bisogna togliere alcune categorie dalle quote, cioè bisogna dire che alcune categorie di lavoratori possono entrare tutto l'anno. Decidiamo quali

sono: il lavoro qualificato, alcune forme di lavoro familiare, di lavoro di assistenza alle persone. Bisogna ripristinare a questo proposito lo sponsor, bisogna fare un grande investimento sulla pubblica amministrazione, bisogna permettere la formazione, il collocamento all'estero, bisogna sperimentare alcune forme di regolarizzazione permanente (uso questo termine per semplificare). E' necessario anche pensare ad alcune forme di conversione dei visti a breve, e naturalmente bisogna adeguare il mercato del lavoro dell'immigrazione al mercato del lavoro ordinario, perché il dottor Parisi e il Sottosegretario Sacconi ci hanno detto una cosa: adesso abbiamo tutta una serie di strumenti che regolano il mercato del lavoro che ci possono aiutare a regolamentare i flussi di ingresso, però dobbiamo mettere in evidenza che per adesso forme di lavoro flessibili non sono titolate ad entrare nei meccanismi che prevedono l'apertura regolare nel nostro territorio. Ci sono anche molte difficoltà per queste forme di lavoro ad ottenere il rinnovo del permesso di soggiorno, e con il contratto di soggiorno questi meccanismi si complicano ulteriormente.

Quindi prima di parlare di un nuovo *gate* in materia di politica dell'immigrazione che risolva i problemi, probabilmente bisognerebbe compiere un passaggio minimo ma essenziale che è quello di fare sì che i lavoratori immigrati non siano più lavoratori subordinati a tempo indeterminato o a tempo determinato ma siano lavoratori come gli altri lavoratori italiani nelle varie forme con le quali si disciplina il rapporto di lavoro tra italiani e datori di lavoro.

STEFANO PARISI*

Direttore Generale di Confindustria

Per tentare di recuperare un po' tempo, proverò ad essere breve, anche perché di immigrazione abbiamo già discusso qui al CNEL e molte cose sono state già dette. Elimino tutta la parte che riguarda l'analisi della situazione del mercato del lavoro e di come il problema dell'immigrazione si inserisca nel mercato del lavoro italiano. Dico soltanto alcune cose in maniera molto sintetica, visto che siamo comunque tra addetti ai lavori e sappiamo quindi di cosa stiamo parlando.

Riteniamo che le quote non siano la risposta al problema, anzi queste, basandosi sul concetto di quantità e non sul concetto di qualità, rischiano di produrre, esse stesse, da un lato mancata integrazione, dall'altro forme di clandestinità. È evidente che l'incontro domanda-offerta di lavoro è un incontro di essere umani con professionalità e la domanda di lavoro delle aziende è di esseri umani con professionalità. Non possiamo pensare che si risolva chiedendo quanta gente è necessaria, ad esempio, a Treviso, perché questo problema è sbagliato dal punto di vista economico. Non si tratta di economicismo, ma è una questione di sostanza ed anche di integrazione di persone che devono venire a vivere in Italia, ed in questo caso devono avere un lavoro adeguato alle loro professionalità. Se facciamo entrare un chimico e gli facciamo fare lo spazzino, non abbiamo realizzato un'integrazione ma soltanto un degrado professionale, umano e sociale.

Inoltre la politica delle quote è intempestiva, perché i numeri e le

* Intervento non rivisto dall'autore

risposte arrivano molto in ritardo rispetto alle esigenze delle aziende. Queste non possono aspettare un decreto o meccanismi diversi perché hanno bisogno di professionalità esattamente nel momento in cui serve, quando viene compiuto l'investimento, quando sanno che c'è un turnover previsto. Possono prevedere alcune questioni ma non tutte. Dico inoltre che il meccanismo della definizione delle quote, così come era stato realizzato tramite le consultazioni, era sbagliato, perché le consultazioni sono un meccanismo sbagliato; perché le parti sociali non sono in grado di dire quante persone servono, visto che solo le aziende sono in grado di farlo, oppure il mercato.

Rispetto al tempo in cui si promulgò la prima legge Turco-Napolitano - purtroppo bisognerà parlare anche di questo tema - il mercato del lavoro è cambiato: oggi abbiamo i servizi per l'impiego, abbiamo una trasparenza dell'incontro tra domanda ed offerta di lavoro, abbiamo soggetti nuovi che sono intervenuti, tra cui il lavoro interinale, che consente una conoscenza della domanda ed offerta; abbiamo le parti sociali che si stanno dedicando a questo; abbiamo strumenti importanti di formazione; abbiamo gli enti bilaterali e tutta una strumentazione moderna per l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro. Esattamente perché abbiamo bisogno di sapere cosa avviene e quali professionalità sono necessarie o si offrono sul mercato del lavoro, questi strumenti sono utili per estenderli anche ai bacini dell'immigrazione.

Siccome non sono molti i Paesi dai quali viene la gran parte dei nostri immigrati, è sufficiente usare la testa invece che la calcolatrice. Ovvero prepararci ad avere in quei Paesi la possibilità di effettuare selezione e formazione, in modo tale che la gente arrivi in Italia già integrata, sia dal punto di vista linguistico che dal punto di vista della nostra educazione civica che dal punto di vista della professionalità necessaria; per far sì che possano affluire al mercato del lavoro italiano in modo più intelligente, venendo incontro alle domande effettive delle aziende. Ora lo possiamo fare, abbiamo tutti gli strumenti per poterlo fare. Probabilmente, ai tempi della Turco-Napolitano non c'erano questi strumenti ma oggi ci sono quindi è giusto usarli. Superiamo questa logica.

Credo sarebbe sbagliato se il sistema maggioritario ci portasse a cambiare le normative sull'immigrazione ogni 5 anni perché questo non

funziona. Gli immigrati e le aziende hanno bisogno di stabilità. Non è possibile che con la prossima legislatura torniamo alla Turco-Napolitano e con quella successiva ritorniamo alla Bossi-Fini. Diamoci degli strumenti che tengano nel tempo; realizzate cose utili, non fate a gara a chi scrive la legislazione peggiore. Togliamo le cose sbagliate, tra le quali ci sono i sistemi di consultazione, che non servono più, perché sono superati.

Serve stabilità per i mercati e per gli immigrati, perché la stabilità normativa è utile. Quale Paese civile al mondo cambia la propria normativa sull'immigrazione ogni 4 o 5 anni. È ridicolo. Abbiamo cambiato nella nostra storia più leggi sull'immigrazione di quanto non abbiano fatto gli Stati Uniti, che hanno una storia di immigrazione molto più lunga della nostra. Diamoci strumenti ed impariamo ad usarli, cercando di evitare soprattutto la gara a chi promulga la legge peggiore.

L'altra cosa importante, dentro questa logica, è che bisogna far lavorare le parti sociali - in questo ambito è giusto ed opportuno - e far svolgere loro l'importante funzione di verifica di cosa succede e di cosa serve; far svolgere loro un lavoro sulla formazione. Facciamo già questo con il sindacato tramite gli enti bilaterali; potremmo compiere operazioni di formazione in loco, nei Paesi di origine, con una formazione continua incentivata e rafforzata sugli immigrati che vengono in Italia, perché questi hanno bisogno, specialmente all'inizio, di una maggiore assistenza. Come enti bilaterali possiamo - credo che il sindacato sia d'accordo - concentrarci su un'azione specifica sugli immigrati, nella logica della qualità e dei flussi, non nella logica delle quote. Quindi poter sostenere sempre più l'immigrazione di qualità. Non sono affatto scandalizzato dal termine "contratto di soggiorno", perché credo che il lavoro sia una delle premesse dell'integrazione, però deve essere un lavoro di qualità ed integrato.

È molto importante l'analisi che poniamo dietro a questo problema. Non esiste soltanto l'immigrazione che pensiamo noi. Esiste anche un'altra immigrazione, legata alla logica della globalizzazione: l'immigrazione di qualità, di alte professionalità. Su questa siamo completamente incapaci di avere qualsiasi strumento. In questo momento, credo, abbiamo pochissimi cinesi che studiano in Italia mentre in Francia que-

sto numero è venti volte maggiore. Far studiare i cinesi in Italia oggi è una cosa utile per il nostro futuro perché vuol dire che facciamo formare in Italia, nel nostro Paese, con il nostro sole, con i nostri prodotti, alcuni signori che domani andranno in Cina ad essere molto probabilmente classe dirigente. Il 95% degli attuali manager cinesi hanno studiato negli Stati Uniti. Se devono domani scegliere con quale azienda realizzare una partnership, scelgono un'azienda americana.

Dovremmo aprire il nostro Paese a queste possibilità. Se si è cinesi, è oggi più facile entrare in Italia come clandestini che non con il visto. È ridicolo. Bisogna ripensare quella parte di legislazione che assegna una responsabilità penale a chi concede i visti, promulgata successivamente a quelle vicende di visti comprati e venduti. Dobbiamo togliere la paura di andare a finire in galera ad un ambasciatore che rilascia un visto. La politica dei visti deve essere intelligente, non stupida. In questo momento a noi serve far venire i cinesi in Italia. Ci sono aziende che operano in Cina, che hanno manager cinesi e che devono mandare i loro manager in Italia per fare uno stage, a conoscere l'azienda madre a Vicenza, e devono andare come turisti perché il Consolato non gli concede i visti. Questo è sbagliato perché in questo modo produciamo soltanto immigrazione clandestina o distorta e non conosciamo i reali fenomeni.

Lo stesso vale per l'India: abbiamo bisogno di quelle teste. Gli americani, gli inglesi ed i francesi assumono ingegneri, chimici e medici da quei Paesi. Noi no, siamo fatti soltanto per le badanti. Perché dobbiamo ridurci ad essere un Paese che fa soltanto questo? Perché non possiamo crescere la nostra competitività assumendo le loro teste? È un modo per essere più competitivi. Bisogna quindi cambiare la logica con cui trattiamo questi argomenti: inserire un ingegnere o un chimico dentro le quote è ridicolo, ovviamente. La testa è indispensabile, e non stiamo parlando di piccoli numeri, ma di grandi cifre.

Per finire, credo abbiamo un problema al livello della struttura operativa con la quale gestiamo questa situazione. Ancora adesso, credo che i ministeri competenti in materia siano quattro o cinque. Avremmo bisogno di una sola Agenzia. Togliendo ovviamente la parte che riguarda gli Interni, cioè dogane e sicurezza. Perché non è possibile lasciare

tutto il resto alla gestione di un'Agenzia, come l'Agenzia per Immigrazione negli Stati Uniti oppure altre agenzie in giro per il mondo? Agenzie nelle quali si fa assistenza e controllo in modo specializzato. In Italia non c'erano i mercati liberalizzati negli anni '80; abbiamo inventato alcune authority ed oggi abbiamo bravi professionisti che sanno regolare i mercati. Prima non avevamo nessuno, neanche l'università che lo faceva; oggi non abbiamo professionisti, se non quelli che vengono dal mondo del volontariato, che sanno gestire il fenomeno. Dobbiamo invece professionalizzare la nostra pubblica amministrazione ed avere una sola Agenzia nazionale, che abbia tutte le professionalità interne e le capacità informatiche per conoscere flussi, fenomeni e capacità di integrazione; che sappia compiere analisi e seguire l'immigrato. Probabilmente tutto questo toglie anche molto peso e costi che invece normalmente sono a carico della pubblica sicurezza e che potrebbero invece sopportati da altri. Tutta la parte non patologica del fenomeno immigrazione può essere gestita da un'Agenzia civile; la parte di patologia deve essere gestita dalle strutture dello Stato dedicate, come Polizia e Carabinieri.

UGO GIRARDI

Vice Segretario Generale dell'Unioncamere

Come ha ricordato Giorgio Alessandrini, l'adozione delle quote per programmare gli ingressi ha costituito una scelta coraggiosa rispetto alle politiche restrittive adottate in passato nel nostro Paese. Tale scelta resta ancora valida, anche se vanno indubbiamente affrontate le questioni aperte, per ridurre il divario tra gli obiettivi perseguiti sulla carta e gli esiti effettivi. Il meccanismo delle quote va reso più flessibile e - lo vedremo meglio più avanti - compatibile con modalità di incentivazione all'ingresso (anche temporaneo) di lavoratori altamente qualificati. Vanno contestualmente reimpostati gli aspetti gestionali, individuando solide ed efficienti gambe attuative nel territorio, superando le lentezze burocratiche. Dobbiamo dunque lavorare d'iniziativa per perfezionare il sistema delle quote, evitando di commettere l'errore di "buttare il bambino con l'acqua sporca", per ripetere l'espressione utilizzata da Giorgio Alessandrini.

Spunti di riflessione e indicazioni preziose per un più efficace meccanismo di programmazione degli ingressi si possono enucleare dalle comunicazioni sulle esperienze estere di Georges Lemaitre, Luca Einaudi e Ferruccio Pastore. Le politiche dei flussi migratori adottate nei diversi Paesi risultano ovviamente differenziate. Il modello dell'insediamento è tipico di Paesi come il Canada che perseguono la piena integrazione economica e sociale degli immigrati: una volta superata la fase dei controlli esterni (impennata sulle agenzie migratorie e sulle politiche dei visti) il lavoratore immigrato può competere ad armi pari,

almeno dal punto di vista formale, sul mercato del lavoro. In Paesi come la Germania e la Svizzera, dove prevale il modello del lavoro temporaneo, l'insediamento permanente risulta scoraggiato e l'acquisizione della cittadinanza ostacolata sul versante normativo: l'attenzione viene posta sui controlli interni per garantire corsie privilegiate ai lavoratori nazionali. Attraverso la rotazione delle presenze e l'incentivazione al rientro nei Paesi d'origine viene parallelamente promossa l'integrazione provvisoria degli immigrati, per far fronte a specifici fabbisogni del mercato del lavoro, spesso di carattere temporaneo. Soprattutto in Paesi come la Francia, l'Olanda e la Gran Bretagna, dove si registra tradizionalmente l'afflusso di immigrati proveniente dalle ex-colonie, vige il modello della residenza permanente: i controlli, i criteri di selezione e le regolarizzazioni vengono applicati in maniera flessibile e si tende a concedere un trattamento preferenziale agli ex-coloni, pur nell'ambito di un indirizzo generale finalizzato a favorire la presenza permanente e l'acquisizione della cittadinanza.

Al di là della diversità dei modelli, l'esperienza internazionale suggerisce di articolare una pluralità di canali di ingresso legali per motivi di lavoro, al fine di rispondere alle diversificate esigenze delle economie locali, esercitando a un tempo un controllo sui flussi di ingresso e sulle condizioni lavorative. Far tesoro delle esperienze dei Paesi con lunga esperienza di immigrazione è tanto più utile in quanto l'Italia è stata fino a un passato recente una nazione di emigranti, con un ordinamento inadeguato a far fronte alle problematiche dell'immigrazione. Un ulteriore carattere distintivo del nostro Paese va correlato alla straordinaria capacità attrattiva esercitata dall'economia sommersa, fattore determinante di quella che è stata definita la costruzione sociale dell'irregolarità. Ad alimentare tale situazione ha contribuito l'impostazione iniziale della normativa, di stampo restrittivo. Le prime norme risalenti al 1986 per regolare l'utilizzo di manodopera immigrata hanno introdotto barriere e vincoli procedurali, poiché in relazione alle offerte di lavoro (ad eccezione di quello domestico) si è richiesta la preventiva verifica dell'indisponibilità degli iscritti al collocamento e la chiamata nominativa del lavoratore residente all'estero.

Questa impostazione ha inevitabilmente amplificato le spinte all'immigrazione irregolare: poteva produrre risultati differenti soltanto

in presenza di un mercato del lavoro vicino alla piena occupazione e privo di quei peculiari fenomeni di economia informale nei confronti dei quali ancor oggi non si riesce a individuare adeguati percorsi di emersione. Fino al varo del Testo Unico sull'immigrazione, la disfunzionalità delle procedure per normare l'ingresso per motivi di lavoro va, in altre parole, additata come un fattore di alimentazione dell'immigrazione irregolare e clandestina. Il Testo Unico (la legge 40/1998) ha reso più funzionale il canale regolare d'impiego degli immigrati, anche se uno degli aspetti più innovativi della normativa, l'ingresso per ricerca di lavoro, è stato successivamente cancellato: varrebbe la pena portare avanti la ricerca di una nuova formulazione che consenta il reinserimento dello sponsor, a partire dai lavori familiari e dai servizi di cura.

Per contrastare l'immigrazione illegale e porre fine alle periodiche sanatorie per cancellare l'irregolarità pregressa servono innanzitutto misure di carattere preventivo. La conclusione di accordi bilaterali con i principali Paesi di origine dei flussi e il rafforzamento della cooperazione internazionale - a cominciare dall'ulteriore crescita delle decisioni coordinate nell'ambito dell'Unione Europea - costituiscono, da questo punto di vista, una via maestra per garantire flussi regolati di lavoratori extracomunitari. Come ha sottolineato Ferruccio Pastore, le quote privilegiate possono costituire una contropartita specifica particolarmente efficace per la cooperazione tra Paesi di emigrazione e Stati di destinazione. Ai lavoratori extracomunitari andrebbero, in secondo luogo, forniti già nel Paese d'origine - come attesta la validità di esperienze estere come quelle realizzate in Canada - orientamento e formazione professionale, selezionando (con procedure idonee a premiare attitudini e competenze) soggetti che possano aspirare a un'inclusione di tipo non subalterno, per prevenire fenomeni di etnicizzazione del mercato del lavoro. In questa ottica va valorizzato l'apporto degli enti bilaterali e delle associazioni di categoria, in collaborazione con il sistema camerale, per l'attuazione dei programmi formativi all'estero previsti dalla legge 189/2002, che potrebbero determinare ingressi aggiuntivi rispetto al meccanismo attuale delle quote. In Italia prevale ancora una logica di utilizzo della manodopera straniera per mansioni a bassa qualifica, a differenza di Paesi come gli Stati Uniti, l'Australia, il Canada, e la Germania dove - anche in presenza di un sistema di quote - si tende ad operare

una selezione sulla base delle competenze possedute dai potenziali migranti. Emblematico il caso dell'Australia, dove da tempo il programma sulle migrazioni si è concentrato sui vantaggi che il Paese avrebbe potuto realizzare privilegiando l'ingresso di manodopera qualificata. Altrettanto significativa la scelta della Germania di prevedere, nella fase di crescita sostenuta della new economy, 20.000 visti riservati alle nuove professioni dell'Information Technology.

La scelta di attrarre capitale umano con i necessari livelli di preparazione e specializzazione si coniuga spesso con formule di immigrazione temporanea, particolarmente utili a garantire benessere anche ai Paesi di provenienza, al cui sviluppo gli immigrati di ritorno sono chiamati a contribuire avvalendosi dell'esperienza acquisita all'estero. Prendendo le mosse da un'analisi puntuale dei fabbisogni professionali delle imprese - il sistema informativo Excelsior realizzato da Unioncamere per conto del Ministero del Lavoro va utilizzato in questa ottica - vanno rese flessibili anche in Italia le previsioni delle quote d'ingresso, con deroghe esplicite per tipologie particolari come ad esempio gli studenti, le persone coinvolte da scambi culturali, gli uomini di affari e gli aspiranti imprenditori; parallelamente vanno contemplate politiche attive per "attrarre cervelli" e non solo "braccia", investendo sul personale straniero *high skilled*, che presenta tra l'altro minori difficoltà di inserimento ed integrazione sociale. Più in generale, ci si deve porre il problema dell'elevato livello di studio che in non pochi casi gli immigrati possiedono, al fine di valorizzarlo e non mortificarlo. L'introduzione di filtri all'ingresso non va dunque modulata solo su criteri di tipo tradizionale, ma deve tener conto del possesso di qualifiche professionali e di credenziali formative, per soddisfare specifiche esigenze del sistema produttivo e stimolare l'arrivo di soggetti ad elevato potenziale. Il sistema ricaverebbe vantaggi dall'accoglienza di persone qualificate, giovani, motivate, che rispondono alle esigenze di flessibilità e sono portatrici di una vocazione alla mobilità.

Una modalità di programmazione degli ingressi compatibile sia con le esigenze del mercato del lavoro che con le politiche di integrazione deve insomma risultare imperniata su procedure coerenti con i diversi modelli di utilizzo del lavoro immigrato dal punto di vista della domanda (distinguendo tra quella delle imprese e quella delle famiglie)

del profilo professionale (alta, media o bassa qualificazione) e della durata della permanenza. Parallelamente, va affrontata prioritariamente la complessa (ma decisiva) questione della tempestiva attuazione delle decisioni, vale a dire delle gambe operative della programmazione. Abbiamo sentito nelle relazioni introduttive che la Francia adotta criteri meno rigidi della Gran Bretagna per gli ingressi, ma che procedure attuative troppo lente alimentano comunque l'immigrazione clandestina. La Gran Bretagna riesce invece a concedere immediatamente i permessi: utilizzando la telematica per rispondere tempestivamente alle esigenze degli imprenditori, i permessi vengono rilasciati in ventiquattro o, al massimo, in quarantotto ore.

Alla luce dei cambiamenti intervenuti nell'organizzazione del collocamento e dei servizi per l'impiego va ripensato radicalmente l'attuale assetto delle strumentazioni operative, valutando attentamente il contributo che la rete delle Camere di commercio, in sinergia con le associazioni di categoria, potrebbe apportare all'attivazione dello Sportello unico per l'immigrazione, valorizzando il monitoraggio dei fabbisogni delle imprese che, sulla base di sistemi informativi come Excelsior, possono orientare la determinazione quali-quantitativa dei flussi in entrata. Prendendo a riferimento lo standard inglese di operatività, vanno attivati in altre parole presidi territoriali che garantiscano, attraverso l'utilizzo delle moderne tecnologie informatiche, la tempestiva traduzione operativa nel territorio delle scelte relative alla programmazione degli ingressi, garantendo alle imprese risposte tempestive.

Un salto di qualità nell'efficacia del meccanismo delle quote contribuirebbe non solo a garantire più aderenza alle esigenze del mercato del lavoro ma anche a implementare le politiche di integrazione, superando logiche troppo sbilanciate verso le problematiche dell'emergenza sociale. Che la dimensione lavorativa costituisca la strada maestra per l'integrazione sociale risulta del resto confermato dai dati sulla crescita degli extracomunitari che scelgono di avviare un'attività imprenditoriale. Gli immigrati non vengono più nel nostro Paese solo per chiedere lavoro, ma lo offrono. Secondo gli archivi del sistema camerale - relativamente ai quali sono in corso verifiche per correggere imperfezioni dei dati correlate alla loro natura amministrativa - le imprese che presentano come titolare un immigrato sono cresciute nell'ultimo triennio al ri-

tmo del 20% circa all'anno. I dati confermano quanto gli esperti più avveduti da tempo sostengono: se si costruiscono le necessarie precondizioni, l'immigrazione può essere trasformata da problema a risorsa.

Per contribuire a questo salto culturale, la programmazione dei flussi di ingresso va considerata un'attività in continuo divenire e progressivamente migliorabile, da affinare ed adattare in funzione dei diversi contesti territoriali, adottando un approccio improntato a una logica di innovazione incrementale. Per impostare una politica realistica e di lungo periodo - improntata ai principi della tolleranza e della solidarietà, ma in grado di valutare con razionalità le strategie dell'accoglienza e il livello di solidarietà via via concretamente possibile - è utile far tesoro (il dibattito organizzato dal CNEL lo ha validamente consentito) delle indicazioni che provengono dai Paesi con lunga esperienza di immigrazione. Come è stato osservato, la politica dell'immigrazione va considerata necessariamente imperfetta, da modificare incessantemente valutando con realismo la capacità organizzativa delle nostre istituzioni e il livello di efficienza della Pubblica Amministrazione e del sistema giudiziario. Occorre saper imparare dai "casi di successo" ma anche dagli errori, correggendo questi ultimi ed avvicinandosi quanto più possibile ad un ideale punto di incontro tra le esigenze di competitività del sistema economico e quelle altrettanto rilevanti di natura sociale, tenendo conto delle due facce del problema: l'accoglienza verso chi arriva e la sicurezza nei confronti di chi accoglie.

OBERDAN CIUCCI*

Responsabile nazionale Politiche Migratorie della CISL

Vi è stato finora un serio approfondimento delle questioni inerenti all'oggetto della convocazione. Dobbiamo partire da una convinzione, perché altrimenti rischiamo di strumentalizzare quello che vogliamo venga eliminato; vogliamo in realtà dare agli immigrati la possibilità di una seria e corretta integrazione, ovvero la stessa cosa che abbiamo preteso per i nostri connazionali all'estero; vogliamo poi ridurre il tasso dei fenomeni delinquenziali. Se questi sono i temi che non consentono strumentalizzazioni, possiamo operare tra tutte le forze al fine di trovare soluzioni più appropriate, che propongono tutte le parti sociali e chi governa.

Ma sappiamo che non è così, anche grazie a chi afferma alcuni dati e cerca di pilotare gli interventi legislativi a favore di una o un'altra questione. Se si dice che in Italia ci sono due milioni e mezzo di stranieri regolarizzati, si dice una cosa giusta ormai, dopo l'ultimo provvedimento di regolarizzazione. Se però si dice che il 50% di questi svolgono un lavoro nero, è una falsità. Non è così, perché dobbiamo sottrarre i minori, i permessi per motivi religiosi o simili, togliere la grande percentuale dei ricongiungimenti familiari, perché sappiamo che la donna musulmana spesso non va a lavorare. Questi dati, oggetto di analisi del CNEL e della Caritas, possono favorire l'intervento del Governo.

Il problema è la sordità di fronte ad una scelta politica; c'è stata la promulgazione della legge Bossi-Fini senza la consultazione minimale

* Intervento non rivisto dall'autore

delle forze sociali. Si dava una risposta ad una esigenza di un orientamento xenofobo e razzista che c'era nel Paese, di chi ancora affermava il fatto che gli stranieri venissero a rubare il lavoro in Italia. C'è tutta un'altra serie di considerazioni che possiamo proporre su una legge che - se ne sta accorgendo anche il Governo che deve cercare di applicarla - ha accentrato tutti i compiti sul governo nazionale ed ha tolto alle Regioni ogni possibilità di programmazione del fabbisogno di manodopera. Il legame del permesso di soggiorno al contratto di soggiorno non porterà ad eliminare il flusso dei clandestini, ma anzi, nel momento in cui ci sono legami e costrizioni, questi portano all'incremento della clandestinità.

Quando si dice che è stato compiuto un grande intervento dal Governo di centro-destra per regolarizzare 700.000 stranieri, si fa un'affermazione che dovrebbe farci riflettere: se avevamo 1.200.000 clandestini e si concede il permesso di soggiorno a seicentottantamila, lasciando 500.000 irregolari o clandestini sul territorio nazionale, nasce anche un problema di sicurezza, non solo di forte incentivo al lavoro sommerso. Bisogna riflettere su questi dati per giudicare se l'intervento del Governo sia appropriato. Anche i dati delle espulsioni, presentate come fortemente promosse dal Ministero dell'Interno in quest'ultimo anno, non risultano veritieri, se facciamo il paragone dei dati sulle espulsioni nel Governo Turco-Napolitano, con una presenza di irregolari e clandestini pari a 80.000 o 90.000 all'anno, mentre oggi siamo a 250.000.

Poiché queste sono le considerazioni fondamentali, e vi prego di valutarle seriamente, dobbiamo dare un apporto sulla questione centrale dell'utilizzo della politica dei flussi, quesito posto dal CNEL e dal collega Alessandrini. Concordo su alcuni punti sottolineati dall'amico Parisi della Confindustria. Dobbiamo cercare di fare un salto di qualità. Prima di tutto dobbiamo richiamare l'attenzione dei governi europei sul compiere un'azione determinante per ridurre la povertà. Quando in un qualsiasi Paese, non solo quelli della sponda del Mediterraneo, si hanno soltanto morte e miseria, non si ha paura di sfidare la morte o la prigionia, in quegli stati in cui l'ingresso clandestino è reato penale. Si trovano meglio a soffrire nelle galere, piuttosto che a morire ed a far morire la propria famiglia in patria.

Serve una politica seria di aiuti economici allo sviluppo, accompagnata con le quote, perché è giusto che vengano premiati quei Paesi che collaborano e promuovono politiche di sviluppo con il nostro Paese. Bisogna esaminare i dati che Sinisi ci proponeva. Sono stato in Marocco e mi reco spesso in quei Paesi per parlare con esponenti del Governo e con la gente comune; quando capiscono che la politica del flusso non rispetta i patti, ma li manovra, acconsentono a quella politica soltanto se ricevono soldi dal Governo italiano per sviluppare il sistema delle tecnologie sofisticate e costruire le imbarcazioni. Invece di mandare i loro connazionali direttamente dal Marocco verso la Spagna, li mandano utilizzando altri canali. Il problema vero è che quando si realizza un accordo sui flussi, dobbiamo garantire che quella quota sia alla base di una sana politica di programmazione di accordi bilaterali e di sostegno all'economia.

Per arrivare alle conclusioni, anche se ci sarebbero da aggiungere molte cose, voglio dire che, a livello europeo, una politica di quote accompagnata ad una politica di sviluppo è comprensibile. In seguito occorre verificarla nel mercato con due condizioni: la prima è che se ci sono irregolari e clandestini, onorevole Chiavenna, bisogna portarli alla luce perché altrimenti si vanno ad armare e nasce un problema di sicurezza, oltre a quelli di sleale concorrenza. Se sappiamo - ha detto bene il collega della CGIL - che ci sono quattrocentomila irregolari, dobbiamo cercare soluzioni per portarli alla luce. Nel Sud c'è una forte disoccupazione mentre nel Nord è quasi scomparsa. Bisogna allora creare incentivi e sviluppo dell'economia italiana nel Mezzogiorno perché comunque, per quanti accordi possano essere stipulati tra le Regioni, l'italiano che ha studiato ed ha una laurea, non accetterà mai un posto per andare a fare il chimico in un'azienda del Nord-Est. Se l'impresa ha necessità di manodopera, per far sì che contribuisca alla ricchezza del nostro Paese, bisogna offrirle soluzioni immediate; controlli di polizia per chi entra ma soluzioni immediate per far entrare il lavoratore che l'impresa sceglie attraverso i nuovi sistemi.

L'Onorevole Sacconi sa meglio di me che l'applicazione degli accordi stipulati dal Governo con i sindacati, sull'utilizzo e la qualificazione della manodopera, significa consentire l'ingresso della manodopera di cui si ha necessità. Non sono quindi definite quote; si tratta di

un tipo di mercato liberalizzato, controllato, di grande qualità, perché in seguito il Ministero dell'Interno deve svolgere una politica di controllo e di sicurezza su coloro che entrano in Italia; non bisogna trasformare - mi riferisco soprattutto a chi governa, ma l'errore è stato commesso anche da politici della sinistra - la pubblica sicurezza in una struttura di rinnovo dei permessi di soggiorno. Se il Governo finge di non considerare questi come problemi aperti, allora si procede ognuno per la propria strada. Mi auguro sinceramente che, in base alla regola dell'alternanza, dopo questo Governo ne possa arrivare uno che consenta un'ampia riflessione ed un ampio confronto con le parti sociali per la stesura di una nuova legge. Gli attuali rappresentanti del Governo non hanno mai sentito il dovere e l'obbligo né di rispettare gli accordi sul lavoro stagionale né di ascoltare il pensiero delle parti sociali su questi problemi. Ci troviamo in una situazione di monarchia assoluta; andate avanti e vedrete quello che riuscirete a raccogliere.

ANDREA STUPPINI*

Regione Emilia - Romagna

La discussione di oggi è sicuramente molto interessante; penso sia utile ascoltare una voce dal territorio (anche più di una) come quella del collega dal Veneto, perché non sempre riusciamo in termini costruttivi a farlo anche in altre sedi.

La prima considerazione, che non è sostitutiva alle cose che sono state dette e però è generale, è che la questione delle quote dei flussi risponde ad una esigenza oggettiva, cioè quella della manodopera soprattutto nelle aziende del Centro-Nord, deriva da cause strutturali che sono anche quelle del calo demografico che si è registrato negli anni '80 e che regnerà per i prossimi 10-15 anni. L'analisi che facciamo noi nelle nostre realtà, regionali, provinciali, nelle aziende è che il fabbisogno di manodopera soprattutto in alcuni settori continuerà per i prossimi 10-15 anni perché il calo demografico è stato molto forte negli anni '80 -'90. Questo è un dato strutturale che riguarda probabilmente tutto il Nord Italia ma che poi, guardando bene nel futuro, comincerà a interessare anche alcune Regioni meridionali. Quindi non è poi così scontato che la migrazione interna possa essere del tutto sostitutiva o alternativa a quella internazionale. In realtà l'immigrazione, per quanto riguarda il fabbisogno del mercato del lavoro, ha una reale alternativa solo nella delocalizzazione, ciò nel passaggio delle aziende all'estero, cosa che in parte è successa e sta succedendo soprattutto nel Nord-Est. Comunque, la vera alternativa alla immigrazione è questa, quindi parliamo di un fabbisogno reale delle aziende per i prossimi anni a venire.

* Intervento non rivisto dall'autore

Detto ciò, quando le Regioni chiedono una maggiore voce in capitolo sulla questione della determinazione dei flussi, lo fanno per due motivi: una motivazione è che le Regioni conoscono meglio i fabbisogni del mercato del lavoro regionale. Questo è ovvio; credo che possiamo dire intorno a questo tavolo che quando anche il Ministero convoca a Roma le associazioni, queste fanno la somma delle telefonate che hanno fatto ai loro corrispettivi regionali.

Questa però è una parte del problema. Non condivido del tutto le cose che ha detto sulla concertazione il dottor Parisi, nel senso che posso dire che negli ultimi due anni il Presidente della Regione, Errani, ha mandato a Roma le lettere con le richieste dei nostri fabbisogni. Quando lo abbiamo fatto anche quest'anno, abbiamo chiesto a Confindustria Emilia-Romagna le loro stime e ce ne hanno date 18; in altre parole hanno fatto le stime per le loro Pce e per ogni Pcia per il lavoro stagionale e per il lavoro a tempo indeterminato. Quindi sono stime abbastanza precise. Questo dimostra che il lavoro di previsione non appartiene solo alle aziende anche perché l'esperienza di questi anni ci ha aiutato. Cinque anni fa mi sarei sentito molto meno sicuro, così come credo il collega Anastasia del Veneto, ma oggi siamo in grado di fare le previsioni per ogni Pcia in maniera abbastanza dettagliata, perché l'esperienza di questi anni, soprattutto per il lavoro stagionale ci è servita. Abbiamo imparato anche dai nostri errori, abbiamo capito quando le aziende o certe associazioni sparano un po' alto.

Però dicevo che questa è solo la prima parte del discorso; la seconda, come mi dice sempre l'Assessore alla Sanità quando vado alle riunioni con il collega del Lavoro, perché le politiche sociali fanno un po' da "trait d'union" tra lavoro e sanità, riguarda la spesa. L'Assessore alla Sanità mi dice sempre: "io voglio essere ascoltato perché sono quello che paga". In altre parole, quello che dicono le associazioni, i sindacati, i comuni è importantissimo, però l'assistenza sanitaria costa, l'integrazione sociale e i corsi di italiano costano, le politiche abitative costano. Quindi l'assessore mi fa presente, forse in termini molto brutali, che decide chi paga. Questo vorrei che fosse molto chiaro: il problema dell'integrazione sociale per le Regioni si pone in questi termini. Noi vogliamo maggior voce sulla determinazione dei flussi non solo perché abbiamo l'impressione che le Regioni del Nord facciano un lavoro di analisi

più dettagliato rispetto a qualche altra Regione che ne fa un po' meno, ma soprattutto perché le ricadute in termini di integrazione sociale toccano da vicino le Regioni, le Province e i Comuni.

Allora qui nasce il problema: un anno fa il Fondo nazionale per le politiche migratorie è stato fatto confluire nel Fondo nazionale per le politiche sociali; quindi ogni Regione può decidere la quota da riversare alle risorse per l'integrazione sociale. Questo è molto importante, però poi abbiamo perso sei mesi di discussione tra Regioni e Governo, nella primavera scorsa, quando si voleva dimezzare il fondo politiche sociali. Questo poi per fortuna non è avvenuto, però è un problema reale e fortissimo. Se tagliamo le risorse - e anche quest'anno la finanziaria sta discutendo di una riduzione del 30% del Fondo nazionale per le politiche sociali - questo diventa un problema serio per le Regioni e per gli Enti locali.

La questione del sommerso: le cose che sono state dette sono importantissime e giuste. Ne ha parlato in termini molto eleganti il dottor Pastore. E' chiaro che il decreto sul sistema delle quote come è fatto oggi in parte serve a regolarizzare il lavoro sommerso esistente sul territorio, soprattutto per quanto riguarda le piccole e medie imprese che non avrebbero alternative a questo sistema, però è anche vero che l'Italia è considerata il secondo Paese dell'Unione Europea, dopo la Grecia, per quantità di lavoro sommerso. Questo stato di cose funziona da richiamo per gli immigrati stranieri, nel senso che, a parità di condizioni, se uno straniero del Maghreb deve decidere se andare in Italia, in Francia o in Germania e non ha già parenti in loco, sceglie l'Italia perché in Italia c'è più lavoro nero. E' vero questo e non il contrario, nel senso che è il lavoro nero che determina le regole del mercato internazionale del lavoro e dell'immigrazione, non viceversa, perché il lavoro nero esisteva negli anni '70 - '80 non è che lo hanno inventato gli immigrati.

E' chiaro che l'immigrazione si presta ad uno stretto connubio con l'economia sommersa, con il mercato del lavoro, ma non confondiamo la causa con l'effetto. Molta gente è venuta in Italia con la sanatoria perché è stata annunciata per televisione sei mesi prima del 10 settembre quando è iniziata. Quindi chi aveva parenti in Albania, in Romania ha dovuto fare una semplice telefonata a casa. Questo è quello che è

successo, è il motivo per cui oggi abbiamo molte decine di migliaia di clandestini; sono arrivati anche negli ultimi 18 mesi non perché c'erano prima e la regolarizzazione li ha regolarizzati solo in parte. Si tratta di una immigrazione clandestina più recente per tutta una serie di motivi che sono quelli soliti strutturali ma probabilmente anche per motivi amministrativi.

Abbiamo fatto in questi anni, credo, un lavoro abbastanza preciso, le richieste che abbiamo avanzato sono abbastanza chiare: 10.000 lavoratori stagionali perché, per esempio, tutti gli 8.400 che era la quota dell'Emilia-Romagna dell'anno scorso è stata esaurita, tutti sono andati a lavorare nell'agricoltura e turismo. Poi ci sono 6.600 lavoratori a tempo indeterminato. Facendo la richiesta di una quota ad hoc per le famiglie, quando esce il decreto flussi le famiglie, per quanto riguarda l'assistenza familiare, nemmeno sanno dove ha sede la Direzione provinciale del lavoro. Domani con lo Sportello Unico arriverà prima l'azienda grande o la comunità cinese, così come abbiamo sperimentato, ed è chiaro che una volta finita la sanatoria dall'11 novembre dell'anno scorso nessun assistente familiare avrà avuto un contratto regolare di lavoro perché era impossibile per le famiglie assumere.

In questa situazione vedo però un barlume di luce tra le cose che ha detto l'Onorevole Sacconi e le cose che ha detto l'Onorevole Sinisi: una delle proposte immediate che potrebbe avanzare anche l'attuale Governo potrebbe essere il ripristino dello sponsor per lavori familiari, per lavori di cura. Le altre due sono però la formazione all'estero, intesa come elemento aggiuntivo e non sostitutivo al sistema delle quote, perché naturalmente la formazione all'estero, nella visione che ci ha illustrato il dottor Parisi, serve soprattutto alle grandi aziende. Le piccole e medie aziende difficilmente riuscirebbero a servirsi di questo strumento, almeno in maniera quantitativamente significativa. Quindi introduciamo la formazione all'estero.

Non apro il discorso del regolamento sul quale le Regioni esprimono un parere prevalentemente negativo perché si aggrava il carico burocratico a carico delle imprese e dei lavoratori. Invece introduciamo la formazione all'estero come aggiuntiva, poi tra due o tre anni facciamo un bilancio, sperimentiamo, vediamo come è andata.

Ci sono però altre due cose che possono essere fatte subito nel sistema attuale delle quote. Ad esempio, non sta scritto da nessuna parte che bisogna seguire l'ordine cronologico. Oggi, il sistema delle quote prevede che si fissa il giorno di partenza e in tre giorni le quote sono bruciate e vince chi arriva prima. Possiamo stabilire, se crediamo al discorso della qualità di cui parla il dottor Parisi e non solo della quantità, che le Commissioni regionali per l'impiego o le Commissioni provinciali possano riunirsi ed esaminare quali sono le professionalità più importanti o più urgenti. Ad esempio, un tornitore metalmeccanico è forse più urgente di una ballerina di night club, con tutto rispetto per il lavoro artistico o altro. Se invece si applica il criterio cronologico, è chiaro che questo discorso muore in partenza. Quindi si potrebbe abbandonare il criterio cronologico, che, ripeto, non sta scritto nella legge né nel decreto applicativo, e stabilire che si possono riunire le parti sociali, le Province a livello locale e decidere quali le priorità, una volta stabilita la quota.

Un altro intervento può essere quello di evitare le gabbie. E' bene che abbiamo stipulato gli accordi internazionali, però il discorso è diverso a livello nazionale. Se fissiamo tante gabbie e, ad esempio, pretendiamo che nella Pcia di Forlì ci siano sei lavoratori dello Sri Lanka, se poi fisicamente non li troviamo va a finire che, in Provincia di Forlì, non occupiamo nessuno. Quindi non si capisce perché il sistema delle quote debba essere ulteriormente irrigidito e inasprito a livello burocratico creando tante gabbie per Paese di provenienza, per Provincia e così via.

Queste - ne ho citate almeno tre - sono cose che potrebbero trovare tutti d'accordo e trovare anche una rapida via d'uscita senza aspettare nuove leggi: la reintroduzione dello sponsor o qualcosa di simile per le famiglie, che è una assoluta emergenza per chi ha presente i problemi degli anziani in Italia; la questione del non ordine cronologico ma della selezione qualitativa a livello locale e la eliminazione della somma delle gabbie provinciali per Paesi e nazionalità. Questi sono punti che ci derivano dall'esperienza del lavoro di questi ultimi tre, quattro anni che non dovrebbero incontrare opposizione e che quindi sottoponiamo al CNEL e alla discussione di oggi che sicuramente è stata molto interessante.

CLAUDIO CANETRI

Responsabile Politiche Sociali della Confartigianato

Considerata l'ora ormai avanzata e la necessità di concludere nei tempi previsti il programma del seminario, vorrei utilizzare lo spazio concesso per fornire un contributo alla riflessione comune illustrando molto brevemente alcuni dati significativi che emergono da un'indagine sull'imprenditoria immigrata condotta da Confartigianato nel 2003.

L'imprenditoria immigrata rappresenta una realtà in forte crescita. Un numero sempre maggiore di immigrati tenta la strada imprenditoriale per integrarsi nel nostro Paese, per trovare un'opportunità di emancipazione e di riscatto sociale. In Italia operano più di 125mila imprenditori provenienti da Paesi non appartenenti alla UE. Di questi, circa 34mila svolgono la loro attività nel settore dell'artigianato. In tale prospettiva, non sono più ammessi gli stereotipi del passato: gli immigrati non possono più essere visti solo come lavoratori dipendenti, oppure come manodopera "sommersa" e "sfruttata", anche se naturalmente non si può negare che permangano alcune "zone oscure" della nostra economia in cui si può registrare la presenza di lavoratori stranieri.

In moltissimi casi, sono certamente le drammatiche condizioni di vita nelle terre di origine a determinare l'inizio di una "avventura" migratoria. Fame, carestie, miseria, guerre e calamità di vario genere spingono un gran numero di persone a fuggire dai loro Paesi, avvalendosi spesso dei mezzi più pericolosi e seguendo i tragitti più difficili. Ma va pure sottolineato che non sempre coloro che emigrano sono semplicemente dei "disperati". Non si tratta sempre di individui privi di risorse,

che non hanno "nulla da perdere" ed affrontano l'incognita dell'emigrazione come gesto disperato. Infatti, sempre più spesso possiamo registrare che si tratta di persone con solidi bagagli culturali, con grandi capacità professionali e volontà di lavoro, su cui le famiglie di origine effettuano una sorta di "investimento" in vista di un futuro migliore. Costoro possono anche essere considerati veri e propri "imprenditori di se stessi", desiderosi di sviluppare le loro aspirazioni ed in grado di creare ricchezza sia per se stessi e le loro famiglie sia per i loro Paesi di provenienza.

Gli immigrati sono individui portatori di valori e capacità creative. Sotto questo profilo, essi possono costituire una preziosa risorsa per il nostro Paese, non soltanto come manodopera da utilizzare per i lavori scarsamente qualificati che non più "attraenti" per i nostri connazionali, bensì come soggetti dotati di specifiche professionalità, in grado di rispondere ai fabbisogni aziendali ed alle esigenze del nostro mercato del lavoro.

Il fatto che nel nostro Paese la crescita delle imprese individuali sia per lo più dovuta alle imprese avviate dagli immigrati costituisce un dato a cui prestare grande attenzione.

Le potenzialità di un'immigrazione "qualitativa" diventano ancora più evidenti nel momento in cui gli immigrati titolari di imprese assumono - non senza numerose difficoltà, per esempio nell'accesso al credito ed ai servizi bancari - la posizione di "datori di lavoro", svolgendo un'azione positiva sia per i loro connazionali che per i cittadini italiani. Occorre dunque cambiare l'angolo visuale rispetto al fenomeno e porre l'accento sulle dimensioni positive dell'immigrazione, pur senza trascurare innegabili problemi di integrazione.

Gli interventi precedenti hanno segnalato aspetti problematici del fenomeno dell'immigrazione ma anche degli interventi legislativi che si sono succeduti nel corso degli ultimi anni. L'aumento della presenza straniera nel nostro Paese ed i mutamenti del mercato del lavoro invitano ad una riflessione senza preconcetti sui vari strumenti che sono stati messi in campo. D'altronde, il problema della regolazione dei flussi migratori è strettamente legato a quello dell'integrazione degli immigrati nel tessuto socio-economico e culturale del nostro Paese.

In questa sede è stata sviluppata un'ampia gamma di osservazioni sui limiti della normativa vigente, mettendone in luce le procedure farraginose e gli effetti indesiderati. Inoltre, sono stati avanzati dubbi sul principio stesso delle "quote", rimarcando come questo strumento di programmazione non corrisponda ai fabbisogni delle aziende e non sia congeniale alle dinamiche intrinseche del mercato del lavoro. In effetti, il meccanismo "rigido" delle quote non consente di sviluppare una gestione razionale e flessibile dei flussi migratori. Tanto più quando la nostra economia, nel suo rapporto con i mercati globali e nell'ottica della maggiore competitività, richiede uno snellimento delle procedure burocratiche attuali oltre che la necessità di continui aggiustamenti. In questo quadro si inserisce anche il problema delle cosiddette "alte qualificazioni" (ingegneri, medici, informatici, ecc.). Il meccanismo rigido delle quote non appare adeguato a regolare il flusso delle figure altamente specializzate. La "libera circolazione" di managers e professionisti non può essere vincolata al principio della determinazione di un contingente annuale di individui il cui accesso viene consentito in base alla provenienza geografica.

Si impone dunque un ripensamento, se non proprio un superamento, del principio delle quote, in modo da sviluppare un approccio che favorisca il reale incontro sul mercato della domanda e dell'offerta di lavoro. Non si tratta soltanto di fornire soluzione a precisi bisogni di manodopera (che può essere utilmente selezionata ed "addestrata" nei Paesi di origine), ma anche di individuare nuove "formule" politiche e amministrative che consentano un'immigrazione di qualità.

BRUNO ANASTASIA
Ente Veneto lavoro

1. In Veneto, la Commissione regionale di concertazione ha svolto - come ogni anno - il compito di definire i fabbisogni prevedibili di manodopera per l'anno successivo. Essi sono stati così formulati:
 - 14.354 stagionali
 - 4.769 lavoratori a tempo determinato
 - 12.346 lavoratori a tempo indeterminato.

Il totale, pari a 31.469, è leggermente inferiore - ma non molto - a quello indicato nel novembre 2002 con riferimento al 2003 (35.954) (ciò è giustificato dal rallentamento dell'economia e dall'impatto della regolarizzazione appena conclusa) mentre è nettamente superiore a quello indicato nel 2001 con riferimento al 2002 (23.780) (cfr. il Dossier "Lavoratori extracomunitari in Veneto", ottobre 2003, in www.venetolavoro.it).

Come già negli anni precedenti, anche quest'anno il totale non include i fabbisogni espressi dalle famiglie (per lavoro di cura e assistenza), fabbisogni che la Commissione non è in grado di valutare.

2. Le valutazioni espresse dalla Commissione sono basate sostanzialmente sulla raccolta di informazioni a cura delle Organizzazioni datoriali presso i propri associati in merito ai prevedibili fabbisogni di manodopera. Non includono valutazioni di "sostenibilità sociale": manca, in proposito, la definizione di un set di indicatori in grado di

stimare effettivamente e realisticamente la “sostenibilità sociale” (una percentuale massima sulla popolazione o sui lavoratori residenti? il numero di case sfitte? una valutazione di larga massima espressa dagli Enti locali territoriali?).

3. Le cifre indicate sono consistenti. Esse tengono conto anche del fatto che - come sempre negli anni precedenti - non saranno accolte a livello centrale. Le quote assegnate al Veneto sono state 9.336 nel 2001, 9.000 nel 2002, 8.815 nel 2003, quasi esclusivamente per lavoro stagionale.
4. L'inadeguatezza del “sistema delle quote” si misura confrontando l'entità delle domande di regolarizzazione presentate nel 2002 (702.000 in Italia, di cui 61.000 in Veneto) con le quote previste per tutta Italia nel triennio precedente, lavoro stagionale escluso: circa 20.000 nel 2001 e circa 15.000 nei due anni successivi (questi valori includono le quote riservate ai Paesi firmatari di accordi bilaterali in materia di migrazioni). In altre parole, a fronte di circa 50.000 quote rilasciate in un triennio, si sono avute 700.000 domande di regolarizzazione in un solo anno (la precedente regolarizzazione aveva spiegato i suoi effetti tra il 1998 e il 1999). La conclusione è chiarissima: il sistema delle quote per essere attendibile, per avere effettivo valore di programmazione, deve essere innanzi tutto realistico e tempestivo.
5. Negli ultimi anni si è rafforzata l'incidenza delle quote “riservate” a determinati Paesi ed è aumentato il numero di Paesi interessati. Ciò corrisponde ad obiettivi di politica estera, di controllo delle immigrazioni, di incanalamento dei flussi facilitandone la formazione nel Paese di origine e la selezione. E' una sperimentazione complessa e di non poca fatica, che può raccogliere la domanda di lavoratori espressa da imprese che non hanno propri canali di reclutamento (in tal caso si intende innanzitutto catene migratorie attivate da lavoratori extracomunitari già presenti in Italia).
6. Occorre riconoscere i limiti inevitabili di un'organizzazione troppo “rigida” dell'offerta di lavoro extracomunitaria (solo determinati Paesi, solo determinate qualifiche, solo lavoratori con determinati re-

quisiti...): si rischia di ripetere l'esperienza già fatta - e non certo riuscita - sul mercato del lavoro italiano con la preferenza un tempo semi-esclusiva (almeno in linea di principio) accordata alle “chiamate numeriche” rispetto alle “chiamate nominative”. Se il meccanismo dei “titoli di prelazione” diventa l'unico gate per il reclutamento di manodopera straniera, per le imprese il meccanismo di reclutamento può diventare ancora più lungo e tortuoso. E prevedibilmente non se ne gioverebbe il tasso di regolarità dell'occupazione complessiva.

7. L'inserimento nelle “quote annue” dei lavoratori stagionali comporta l'effetto negativo di “drammatizzare”, agli occhi dell'opinione pubblica, tali quote che, di fatto, non sono aggiuntive ma ripetitive (vedi in tab. il tasso di ripetenza per tutti i lavoratori con contratto a tempo determinato, con particolare attenzione all'agricoltura e, specificamente, alle nazionalità maggiormente coinvolte). Per le quote relative agli stagionali la ripetizione annua del “rito” della concessione annua risulta ridondante e, forse, controproducente.

Lavoratori extracomunitari assunti in Veneto con contratti a tempo determinato

	Agricoltura							
	Totale assunti a tempo determ.	Tasso di ripetenza (assunti già presenti nell'anno precedente)	Totale	Tasso di ripetenza (assunti già presenti nell'anno precedente)	Marocchini	Tasso di ripetenza (assunti già presenti nell'anno precedente)	Polacchi	Tasso di ripetenza (assunti già presenti nell'anno preced.)
2000	26.714		5.963		1.442		1.098	
2001	31.306	35,7%	6.895	42,1%	1.348	49,2%	1.410	46,9%
2002	31.782	35,0%	7.392	43,1%	1.287	47,6%	1.934	53,3%

Fonte: elab. Veneto lavoro

FRANCESCO DORE

Consigliere del CNEL in rappresentanza della Confagricoltura

Le problematiche inerenti il lavoro extracomunitario si collocano nel quadro generale del fenomeno delle migrazioni in atto nell'area del Mediterraneo e verso l'Europa.

Un fenomeno la cui dimensione è a tutti evidente così come è evidente la sempre maggiore pressione che sviluppa sul nostro Paese, come sugli altri Paesi Europei; spesso anche assumendo caratteri drammatici.

Per una molteplicità di fattori ben noti, demografici, economici, geopolitici, riferiti ai Paesi Mediterranei ma anche di altre, più lontane, aree, questo fenomeno ha un carattere strutturale ed destinato a protrarsi nel tempo.

Anche ad accentuarsi, in assenza di appropriate strategie di intervento.

Esso rappresenta pertanto una questione primaria, una sorta di sfida cui l'Italia e gli altri Paesi Europei devono rispondere.

Innanzitutto con legislazioni adeguate a gestirlo sul piano interno, ma anche con iniziative idonee ad incidere sulle condizioni si sviluppo dei Paesi più poveri.

Su quest'ultimo versante la strada non può che essere quella del rafforzamento della cooperazione internazionale, in particolare tra i Paesi dell'Unione Europea, per sviluppare efficaci azioni di sostegno dei Paesi meno sviluppati.

In parallelo occorre rafforzare le iniziative congiunte con quelle nazioni di provenienza che condividono le politiche di contrasto dell'immigrazione clandestina.

Sul piano interno il fenomeno migratorio, al di là della ampia gamma di sensibilità e di percezioni che suscita, ha comunque aperto una serie di gravi problemi.

Riguardano non solo i diritti e la condizione degli immigrati ma anche, se non soprattutto, l'impatto con la nostra società: rispetto ai processi di integrazione e alle preoccupazioni sul piano dell'identità, della sicurezza personale e dell'ordine pubblico.

Sono problemi complessi, come detto spesso gravi, a fronte dei quali si colloca, per altro verso, la valenza economica che l'immigrazione ha assunto per il nostro Paese.

Il deficit demografico, il rifiuto di certi lavori, le difficoltà di reperire manodopera nazionale rispetto ad una elevata espansione della domanda - soprattutto in determinate aree del Paese - rendono infatti l'immigrazione una vera e propria necessità per lo sviluppo produttivo.

Tale dato è tangibilmente rappresentato e testimoniato proprio dal nostro settore: in agricoltura infatti la disponibilità di lavoratori italiani, soprattutto per talune mansioni, non è sufficiente a far fronte alle esigenze delle imprese.

Per tali mansioni - in particolare per le operazioni stagionali di raccolta - la percentuale di lavoro prestato nelle imprese agricole da cittadini extracomunitari ha ormai abbondantemente superato il 10% del totale ed presenta un trend in continua crescita.

Relativamente ai lavoratori stagionali gli ingressi autorizzati dal 2001 al corrente anno 2003 sono passati da 38.900 a 68.500 (60.600 nel 2002).

E' evidente che il lavoro extracomunitario, ormai, rappresenta una componente strutturale del mercato del lavoro agricolo.

Per il settore agricolo rivestono pertanto particolare importanza le "regole" - leggi e provvedimenti amministrativi - che disciplinano la gestione di questo particolare segmento del mercato del lavoro.

La precedente legislazione in materia di immigrazione non ha dato risposte adeguate; né sul piano sociale né su quello economico.

In particolare si è rivelata distorsiva la possibilità di entrare nel nostro Paese anche al fine del solo inserimento nel mercato del lavoro.

In sostanza, si è entrava non solo per prestare un lavoro già assicurato, ma anche per cercarlo.

La riforma varata dall'attuale Governo (la cosiddetta legge Bossi-Fini), nonostante l'impostazione generale fortemente restrittiva - dovuta peraltro anche alla situazione venutasi a creare negli ultimi anni - è da ritenersi complessivamente positiva.

Il criterio di fondo adottato è quello di permettere l'ingresso e la permanenza sul territorio nazionale solo in relazione all'effettivo svolgimento di una attività lavorativa, di carattere temporaneo o prolungato, precedentemente garantita da un datore di lavoro.

E' un criterio da ritenersi da un lato funzionale alle esigenze di carattere sociale - a cominciare dalla sicurezza - e, dall'altro, adeguato alla evoluzione del lavoro e del mercato del lavoro.

Una più efficace risposta alle suddette esigenze di carattere generale, permette anche di garantire i contenuti economici dell'immigrazione, cioè di assicurare in termini strutturali la rispondenza tra il fabbisogno di manodopera delle imprese e la corrispondente offerta.

Ciò attraverso una realistica e condivisa gestione degli ingressi, non solo in termini quantitativi ma anche qualitativi.

A tale proposito occorre sottolineare un dato di notevole importanza per le imprese, in particolare quelle agricole, che viene generalmente sottovalutato: la provenienza geografica e le caratteristiche professionali dei lavoratori extracomunitari sono fattori determinanti quanto la consistenza numerica.

Il datore di lavoro deve poter scegliere la manodopera sulla base di tali fattori.

Nonostante tale nuovo quadro normativo, il sistema del lavoro extracomunitario presenta ancora gravi criticità.

Innanzitutto quella delle procedure burocratiche, ancora troppo complesse e troppo lunghe, richieste alle imprese per poter disporre di lavoratori extracomunitari: basti pensare che nella maggioranza dei casi dalla richiesta all'effettiva disponibilità della manodopera passano anche tre mesi.

Questo rappresenta un nodo su cui la nuova disciplina doveva incidere concretamente, in forza di quelle previste innovazioni "procedurali" che invece non sono ancora state attuate.

In particolare, non è stato ancora varato il Regolamento di attuazione della "Bossi-Fini", che pure avrebbe dovuto essere approvato entro lo scorso mese di aprile.

Non è stata ancora resa operativa una delle più significative novità introdotte dalla richiamata legge: quello *sportello unico per l'immigrazione* che deve essere il referente unico per il datore di lavoro e l'unico responsabile dell'intero procedimento relativo alla "assunzione" e all'ingresso dei lavoratori extracomunitari.

Non è stato pertanto assicurato un nuovo e funzionale raccordo tra Prefetture, Pubblica sicurezza e Uffici di rappresentanza nei Paesi di provenienza; raccordo che ha tra i primi presupposti anche quello di una adeguata dotazione di personale allo scopo preposto.

Il risultato, oggi, è che le nuove norme, e quindi i nuovi criteri previsti per l'ingresso, convivono con le vecchie procedure.

Inoltre, a fronte dei richiamati, crescenti fabbisogni di manodopera extracomunitaria, del nostro come di altri settori, occorre ormai superare il sistema delle quote di autorizzazioni all'ingresso predeterminate annualmente.

Tali quote, costantemente, nel corso di ogni anno, si rivelano insufficienti a soddisfare i fabbisogni delle imprese.

Dal momento che la nuova disciplina ha condizionato la concessione della autorizzazione all'ingresso nel nostro Paese sulla base del criterio sopra evidenziato - rafforzando quindi notevolmente le garanzie sul piano sociale, della sicurezza, dell'ordine pubblico ecc. - la quantità di dette autorizzazioni dovrebbe essere dipendente esclusivamente dall'andamento del mercato del lavoro, ovvero dalle richieste delle imprese.

In sintesi: tanta è la domanda di lavoro che si presenta nel corso dell'anno, tante sono le autorizzazioni all'ingresso concesse (con attivazione dei meccanismi di controllo del rientro ai Paesi di origine al termine della prestazione lavorativa).

Occorre infine rilevare come sino ad oggi la distribuzione delle quote di lavoratori extracomunitari tra le diverse Regioni ha fortemente penalizzato quelle meridionali.

Nell'anno 2001 non vi è stata assegnazione di alcuna quota, mentre nel corrente anno, a fronte di una domanda stimata in circa 20.000 unità, sono stati assegnati poco più di 7.000 ingressi.

Ciò è avvenuto in conseguenza della adozione di un criterio già definito dal precedente Governo, ma non previsto né tantomeno imposto da alcuna normativa.

Si tratta di non consentire l'ingresso di lavoratori extracomunitari nelle Regioni in cui la consistenza delle liste di disoccupazione superi del 5% la media nazionale. Situazione che si verifica, appunto, in tutto il Mezzogiorno.

Tale criterio produce, di fatto, solo effetti distorsivi sul mercato del lavoro, penalizzando gravemente rilevanti realtà produttive.

E' infatti ben noto che le liste di collocamento sono in gran parte virtuali e non rispecchiano il reale rapporto tra domanda ed offerta di lavoro.

L'effetto paradosso che ne è conseguito è che a tale situazione nominale ha corrisposto e corrisponde l'impossibilità pratica delle imprese a reperire la manodopera necessaria se non ricorrendo ai lavoratori extracomunitari.

In sostanza le imprese del meridione si trovano nelle stesse condizioni di quelle del resto del Paese: il ricorso ai lavoratori extracomunitari è indispensabile per far fronte a molte mansioni lavorative.

Al meridione però tali lavoratori o non vengono assegnati, o vengono assegnati con il contagocce: si tratta di uno sbarramento da rimuovere.

MAURIZIO SACCONI*

Sottosegretario al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Credo sia importante cercare un dialogo, soprattutto nel Parlamento, tra maggioranza ed opposizione, che superi contrapposti approcci ideologici ad un problema che si propone o ripropone oggi in termini anche diversi da quelli con cui inizialmente si era proposto. La questione della sicurezza ha oggi, ed avrà per un arco di tempo non breve, un peso diverso da quanto poteva avere nel corso degli anni '90. In secondo luogo, penso che possa definirsi un'acquisizione largamente condivisa, la necessità di governare quanto più i flussi nella prospettiva di diritti di cittadinanza che, credo, per un verso nessuno voglia negare, e per l'altro larga parte delle forze politiche sentono di dover collegare inevitabilmente ad una larga condivisione nella società. Questo perché il riconoscimento dei diritti di cittadinanza non potrebbe essere effettivo in un quadro lacerato della società civile.

Inoltre, la diffusa accettazione di essi si collega appunto alla sostituzione del disordine che effettivamente abbiamo registrato nel corso degli anni '90 con un quadro quanto più ordinato e regolato, e quindi quanto più foriero di condivisione e di accettazione. Penso che a nessuno interesserebbe un gioco di contrapposti referendum su temi di questo genere; avere nel nostro Paese una condizione tale da consentire che comunque operazioni di questo tipo si possano svolgere, in qualunque modo le si giudichi.

Il rapporto tra immigrazione e lavoro non è soltanto corrisponden-

* Intervento non rivisto dall'autore.

te ad una visione economica o economicistica del problema. Sappiamo tutti, credo, quanto il lavoro sia strumento di legittimazione per chi interviene dall'esterno in una società; tanto che sono anche convinto che dovremmo favorire quanto più anche processi di autoimpiego ed autoimprenditorialità, non solo per il valore economico che hanno in un Paese il quale oltretutto vive una difficile transizione generazionale per molte delle proprie micro-imprese, e che potrebbe avere anche in quell'esprit che muove dalla povertà, che i nostri immigrati riproducono, rispetto ai fondatori di queste micro-imprese; ma anche per il forte valore di legittimazione proprio di quella particolare forma di lavoro che è l'autoimprenditorialità.

Il lavoro è quindi certamente fattore economico, ma anche sociale. È straordinario elemento di integrazione. Il governo dei flussi oggi può avvalersi - lo diceva prima Stefano Parisi - di un quadro regolatorio non ancora compiuto ma che ha avuto un'accelerazione, credo obiettivamente significativa, nel recente periodo, e che tra l'altro è stato prodotta in modo condiviso; perché, al di là delle polemiche che hanno accompagnato alcune parti della legge Biagi, per quanto riguarda la sua parte legata all'organizzazione del mercato - il D.L. 297 che ha riformato il collocamento ordinario dando luogo, almeno sulla carta, al nuovo collocamento fondato sull'anagrafe del lavoratore sulla quale si innesta ora il libretto formativo - per la sua parte relativa ai servizi sull'impiego, la condivisione è stata significativa, tanto che in sede di Conferenza Unificata, nel merito si è raggiunto un accordo unanime con Regioni e Province. Ora l'implementazione vede l'impegno di tutti gli attori coinvolti, dal Ministero del Lavoro, dalle funzioni centrali, alle Regioni ed alle Pce.

Lo stesso Siles, che avevamo avviato in relazione al lavoro stagionale, anzi quelli prima di noi avevano avviato, non sarà che una componente del nuovo sistema informativo, della nuova borsa del lavoro, della rete che integrerà tra loro questa pluralità di operatori e che avrà una componente di intranet tra le funzioni pubblicistiche.

Quanto è importante disporre di un mercato efficiente e trasparente per tante ragioni, ma non ultima quella di cui stiamo discutendo ed a cui stiamo con molta rapidità lavorando per produrre gli standards che con-

sentono il sistema e la rete. Questi sono fondati sulla singola persona; il sistema ha lo scopo di assumere la centralità della persona, e dall'altro lato, di consentire di monitorare i flussi della domanda di lavoro in termini reali, non con quelle analisi a posteriori che non hanno, nei fatti, mai orientato le politiche, ma che sono serviti solo a condurre dotte ricerche rispetto ad una realtà che magari nel frattempo era già mutata.

Il ruolo delle associazioni di categoria viene esaltato dalla vera, significativa novità cui il regolamento fornisce uno specifico rilievo: quella di considerare il modo tipico di favorire un'integrazione in partenza, attraverso la formazione e la selezione nei Paesi di origine. Questa è la vera grande novità che, ragionevolmente, almeno per il lavoro subordinato tradizionale, delle attività produttive di beni o di servizi cioè distinguendolo dai servizi di cura di cui dirò brevemente qualcosa, consente ragionevolmente di governare i flussi in funzione della qualità e non della quantità.

Credo in una crescita geometrica delle attività di formazione e selezione nei Paesi di origine, ad opera soprattutto delle associazioni di categoria, le quali hanno o singole o associate nella bilateralità. Ad esempio, in un ambito merceologico così delicato per il lavoro clandestino come l'edilizia, le casse edili ed i loro enti bilaterali di formazione stanno significativamente discutendo su come sviluppare questo incontro domanda-offerta di tipo transnazionale con politiche formative connesse, per costruire canali di ingresso regolare in un mercato che invece si presta, per varie ragioni, anche nelle aree sviluppate del Paese e non solo nelle aree più deboli, a distorsioni di grave natura, perché normalmente il lavoro clandestino irregolare costituisce immanente pericolo per l'incolumità fisica della persona. Il regolamento, attraverso i DPCM, consente di accompagnare la crescita di questo canale regolare con molta dinamicità. Quindi, non soltanto nella predeterminazione delle quote, può essere previsto l'accompagnamento del diritto di prelazione, in maniera tale da consentire fluidamente l'autorizzazione di questi ingressi; ma anche con successivi DPCM può essere quasi a piè di lista, accompagnato questo processo virtuoso.

Il problema vero è che esso fa emergere la carenza di un analogo canale, ovvero di un canale avente analogamente la forza, a regime, di

sostituire quello della mera quota, per quanto riguarda i servizi di cura. Anche nel caso delle regolarizzazioni abbiamo notato la differenziale tra questi due canali. Dobbiamo trovare qualcosa che sostituisca i datori di lavoro, che svolga un'analoga funzione. Non so se la soluzione sia il ritorno alla figura dello sponsor, che ha dato luogo ad alcune patologie. Comprendo il problema, perché siamo in presenza di un incontro tra domanda ed offerta, per il quale non possiamo disporre di analoghi intermediari, ovvero di un intermediario caldo, come è l'associazione di categoria degli artigiani, in cui non è direttamente l'artigiano che va ad incontrare la persona, però si tratta di un intermediario molto prossimo al datore di lavoro.

Analoghi intermediari credo possano essere individuati e selezionati nelle esperienze che stiamo compiendo, anche in via sperimentale - ad esempio ce n'è una in corso sotto l'egida del patriarcato di Venezia - con formule quali le cooperative sociali, quali altri operatori. Avevamo pensato addirittura alle società di lavoro interinale, oggi agenzie di somministrazione.

Dato questo particolare rapporto che si instaura tra datore di lavoro e lavoratore nel caso del servizio di cura - penso ancora di più alla cosiddetta "badante" e non solo alla collaboratrice familiare - abbiamo bisogno di pensare - ed il concorso di idee è assolutamente aperto - un analogo strumento che consenta di svolgere questa stessa funzione di formazione e selezione nel Paese di origine; quindi di produzione di una situazione di alta probabilità di integrazione in entrata.

Sul problema della casa, credo sia giusto aver avviato la responsabilità delle organizzazioni dei datori di lavoro. Dobbiamo non soltanto leggere la legge Bossi-Fini come una volontà di disciplinare "by regulation", cioè con la regola, l'integrazione; ma soprattutto come volontà di farlo per obiettivi, piuttosto che con la regola. Questo significa pensare a politiche attive che consentano di sostanzare il dovere di garantire casa e lavoro insieme da parte del datore di lavoro. Si è aperto un positivo dialogo con le associazioni di categoria, da parte soprattutto di Regioni, di amministrazioni locali, ma che a nostra volta, anche come Ministero, stiamo favorendo; pensiamo agli interventi per la realizzazione di foresterie, o di patrimonio abitativo rotativo, o altro. Proprio perché quelli

che costituiscono vincoli, debbono in realtà quanto più essere gestiti in termini di politica attiva.

È molto importante il tema delle alta professionalità, che oggi sono in parte fuori quota, seppure in quei limiti temporali, in parte oggetto di quote, che non sono state neppure utilizzate appieno. Questo significa che c'è davvero quel collo di bottiglia di cui parlava Parisi prima, consistente piuttosto nei visti d'ingresso; oppure c'è qualcos'altro, perché in questo momento noi non abbiamo frizione su questo processo. Ricordo quando, un anno e mezzo fa, il senatore De Benedetti mi rappresentò una situazione di obiettiva alta qualità di ingressi, di altissime professionalità, che si risolsero anche rapidamente, ma che erano testimonianza di una situazione ancora di frizione a riguardo. Non mi sembra che in questo momento si stia producendo alcuna frizione. Abbiamo più un problema di dinamica del mercato del lavoro per attrarre queste alte professionalità.

Finisco con i prossimi appuntamenti, previsti entro quest'anno, se vogliamo dare luogo anche ad un decreto flussi che già per il prossimo anno possa costituire orientamento per i datori di lavoro; una volta tanto intervenendo cioè prima dell'anno di riferimento. Siamo bloccati in sede di Conferenza Unificata per quanto riguarda il regolamento di applicazione della legge Bossi-Fini. Per ragioni che non ineriscono il contenuto del regolamento ma riguardano la più generale difficoltà, in relazione ai documenti di bilancio, dei rapporti del Governo con le Regioni. Mi auguro che non ne sia vittima il regolamento e che quindi esso possa essere sbloccato; spero anche che, più in generale, i rapporti possano essere definiti, cosicché immediatamente potremo intervenire con uno strumento ordinario; altrimenti dovremo attendere oppure affidarci ancora a mezzi, quali la legge consente, di tipo transitorio, ma che non avrebbero la stessa pregnanza dello strumento definitivo.

Per quanto riguarda il biennio precedente - lo diceva l'Onorevole Landi poco fa - anche quando leggiamo le statistiche sulla cosiddetta precarizzazione non possiamo dimenticare i quasi 700.000 rapporti regolarizzati anche con una certa tempestività. Ora superiamo questa fase nella quale vi è stato anche l'impatto positivo di questa regolarizzazione, quindi abbiamo bisogno di innescare davvero il circolo virtuoso de-

rivante anche dalla tempistica e dalla determinazione dei flussi per la quale siamo anche abbastanza pronti perché certamente il dialogo con le Regioni è stato intenso e, pur avvenendo nel contesto di un mercato ancora opaco, cioè senza quelle condizioni che auspichiamo presto si determinino, è stato tuttavia utile a individuare, almeno nei limiti attuali, il fabbisogno del nostro mercato del lavoro.

CHIUSURA DEI LAVORI

GIORGIO ALESSANDRINI

Possiamo ormai concludere i nostri lavori. La loro fine era programmata per le 14, sono le 14,10. Mi scuso se nel loro svolgimento siamo andati avanti in maniera un po' disordinata, ma non è dipeso da noi. Oggi è martedì e i parlamentari sono impegnati. Credo però che abbiamo fatto un buon lavoro, cioè un lavoro istruttorio importante. Fra l'altro abbiamo constatato personalmente quanto è difficile anche per le stesse forze politiche parlare di immigrazione.

Questo lavoro va continuato, perché una sede neutra come il CNEL si rivela particolarmente utile anche per riallacciare un dialogo del Governo con le forze sociali rispetto ai grandi temi della politica immigratoria.

La sua mancanza crea una sofferenza politica che comporta una incomprensione ed uno scontro frontali.

In questo incontro abbiamo avuto la conferma di questa difficoltà.

Tra l'altro dovremmo essere alla vigilia della stesura di un nuovo Documento programmatico triennale sulle politiche immigratorie.

Quello vigente, in gran parte dimenticato negli ultimi due anni, si esaurisce il 31 dicembre e la legge vorrebbe che il documento fosse stato già elaborato e presentato con tutte le procedure parlamentari. So che si sta lavorando ad esso presso la Presidenza del Consiglio; è un atto

importante che oltretutto dovrebbe essere preparatorio rispetto alla stessa programmazione dei flussi regolari; purtroppo, per ora, non vi è un segno di apertura rispetto alla consultazione delle forze sociali.

Quindi siamo in questo quadro di grande difficoltà, anche se ci sono nel Paese alcuni elementi nuovi che fanno ben sperare sulla ripresa di un dialogo. In questo senso sensibilità nuove si stanno esprimendo.

Il Ministro degli Interni ha affermato recentemente in Parlamento che l'immigrazione non è un'emergenza, non è soltanto una questione economica, è una sfida culturale, è integrazione.

Sono affermazioni importanti del Governo di centro destra, da non far cadere ma da valorizzare e verificare nelle politiche concrete.

La stessa sortita nel CNEL, il 7 ottobre u.s., dell'onorevole Fini come presidente di Alleanza Nazionale, più che come Vice presidente del Consiglio, sui tempi maturi per il riconoscimento del diritto di voto amministrativo ai cittadini immigrati, è pure un segno che io colgo positivamente.

Dopo quella uscita, vi è stato quasi uno sdoganamento del problema e tutti gli opinionisti della grande stampa si sono impegnati a spiegarci che il tema vero è quello dell'integrazione, della interculturalità, di una società nuova, eccetera.

Tutti voi sicuramente avete seguito il dibattito, è stata una fiammata: sembrava che questi articoli stessero tutti dentro il cassetto, pronti.. Non so se tutto questo poi avrà uno sviluppo ma io credo che questi segni comunque vanno raccolti, devono essere forzati, devono essere innestati dentro processi politici e, se è possibile, diventare da fatti mediatici a fatti politici. E' in questo ambito che si iscrive anche la riunione di oggi.

Il nostro impegno è che rapidamente predisporremo gli atti di questo incontro, voi li riceverete, e li utilizzeremo anche per inviarli come base di riscontro al Governo, ai Ministri competenti, e alle forze parlamentari. Alcuni interventi li abbiamo già nella forma scritta. I colleghi che hanno parlato, nel giro di 7, 8 giorni ci inviino il loro intervento e noi pubblicheremo quelli piuttosto che la sintesi delle trascrizioni. Vi ringrazio tutti, a presto.