

I processi di regolarizzazione migratoria in Italia. Una risposta efficace alla ricerca di equilibrio fra decreti flussi e necessità di manodopera straniera?

Elisa Colombini

Introduzione

La crisi demografica in Europa e il naturale invecchiamento della popolazione si traducono nella conseguente domanda di manodopera straniera. Gli Stati contemporanei si trovano quindi ad affrontare due problemi diversi fra loro: da una parte generare politiche di ingresso e di ammissione della popolazione straniera, e dall'altra definire il modo in cui gestire la popolazione emigrata che risiede, regolarmente o meno, nel territorio attraverso politiche di integrazione e naturalizzazione.

I processi di regolarizzazione migratoria sono una risposta al secondo problema. Sebbene non rappresentino uno degli obiettivi delle politiche migratorie, possiamo osservare come in alcuni paesi negli ultimi anni siano diventati una pratica ricorrente. Alcuni paesi membri non hanno mai fatto ricorso a queste misure, mentre altri le adottano frequentemente.

Gli studi sulle regolarizzazioni sorgono a partire degli anni '80¹ ma solo negli ultimi anni questi processi sono stati analizzati da un punto di vista comparativo, specialmente con la creazione della rete Odysseus e con le pubblicazioni comparse all'inizio del secolo (De Bruycker, 2000; Apap, De Bruycker e Schmitter, 2000). Da allora gli studi sui processi di regolarizzazione migratoria si sono diversificati, approfondendo vari aspetti come il loro impatto sul contesto socio-economico (Papademetriou, O' Neil e Jachimowicz, 2004) fino ad arrivare alla loro efficacia in relazione alle altre politiche migratorie (Papadopoulou, 2005).

¹ Per esempio sulla Francia, Marie (1984). Sull'Italia i primi studi in materia sono apparsi a metà degli anni '90, come per esempio Massi (1995). Per quanto riguarda la Spagna, sempre nello stesso periodo, Izquierdo Escribano (1990). Negli Stati Uniti molti studi furono pubblicati dopo il 1986, anno dell'*Immigration Reform and Control Act (IRCA)*.

Quando si parla dei programmi di regolarizzazione si tende ad associare questo fenomeno alle limitazioni delle restrizioni imposte dalle politiche ufficiali di chiusura adottate dall'Unione Europea negli ultimi tre decenni. Infatti, le regolarizzazioni adottate dagli Stati membri rivelano e mettono in luce la presenza di stranieri soggiornanti irregolarmente nel loro territorio, evidenziando in questo modo il fallimento delle politiche di controllo vigenti.

Definizione

Apap *et al.* (2000: 263) definiscono la regolarizzazione come: “Il permesso di soggiorno rilasciato dallo Stato a una persona di differente nazionalità che sta risiedendo irregolarmente nel suo territorio”².

Il permesso concesso può avere una durata limitata o illimitata. Questa caratteristica è chiave poiché può determinare una possibile futura ricaduta dello straniero nell'irregolarità. Per quanto riguarda il carattere temporale del permesso, si osserva che in Europa i programmi di regolarizzazione migratoria si risolvono con la concessione di un permesso di soggiorno temporaneo, mentre in America si tende a rilasciare un permesso di soggiorno di una durata più estesa (Papadopoulou, 2005: 2).

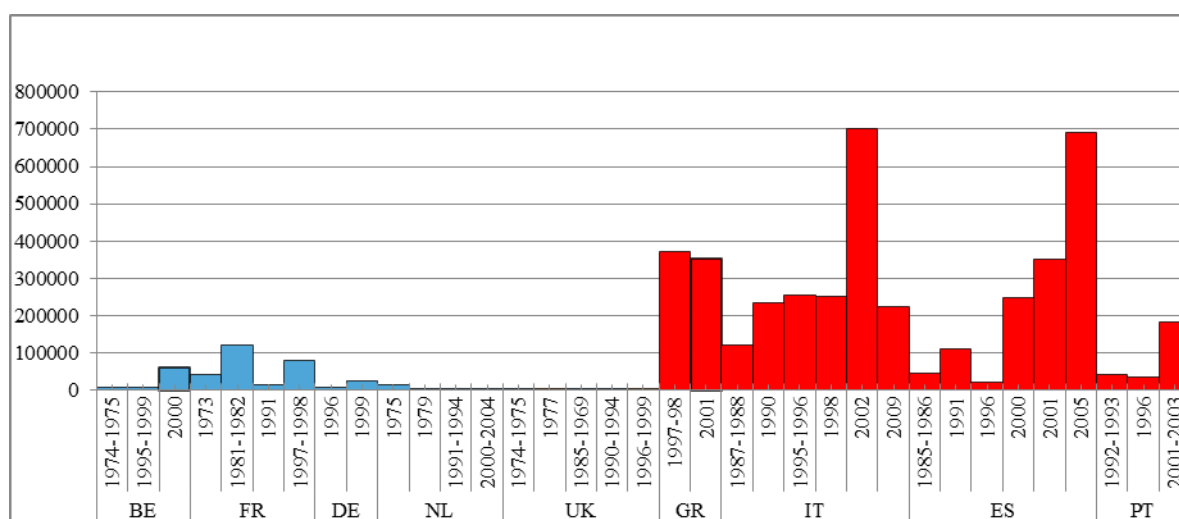
Se analizziamo le politiche migratorie dei vari paesi membri dell'Unione Europea, possiamo notare che gli Stati che la compongono presentano storie di migrazione diverse fra loro, così come sono differenti le politiche migratorie che hanno adottato nel corso degli anni.

Tuttavia, se consideriamo il comportamento degli Stati in relazione alla gestione dell'immigrazione e dell'integrazione, possiamo distinguere due modelli principali (AA.VV: 2000: 43-46): il modello adottato dai paesi dell'Europa settentrionale (Benelux, Francia, Germania e Regno Unito), caratterizzati da una tradizione migratoria consolidata e quello proprio dei paesi dell'Europa mediterranea (Italia, Spagna, Grecia e Portogallo), antichi paesi d'emigrazione che hanno conosciuto questo fenomeno solo in tempi recenti.

A questo proposito Emilio Reyneri (2003b) in uno dei suoi tanti studi sulla realtà migratoria dell'Europa meridionale, insiste che la chiave per conoscere e capire i nuovi flussi migratori diretti verso quest'area risiede nell'economia informale che caratterizza i paesi che la compongono.

² La traduzione è propria.

Grafico 1: Numero di stranieri regolarizzati secondo il Paese e l'anno. (1974-2009).



Fonte: Elaborazione propria su dati ottenuti da ISMU (<http://www.ismu.org>); Natale, M. e S. Strozza (1997); Ministero dell'Interno ed elaborazione Veneto Lavoro su dati: a) Hwwa Hamburg – Migrant Research Group (2004), b) OCSE (2005), c) Barbagli M., Colombo A., Sciortino G. (2004).

I dati relativi a Italia (IT) 2009 sono aggiornati al 14 marzo 2011 e si riferiscono alla regolarizzazione “selettiva” di colf e badanti.

Al contrario, nei paesi dell'Europa settentrionale, dove l'economia informale è minore, la tasso di disoccupazione degli immigrati è molto più elevata, sia prima che dopo le regolarizzazioni. La differenza fra questi due modelli si rende evidente anche analizzando la loro relazione con i processi di regolarizzazione migratoria, sia per il tempo trascorso fra la messa in atto di un processo ed il successivo, sia per il numero di persone regolarizzate (Grafico 1).

Gli obiettivi e la tipificazione

In base alla letteratura disponibile, possiamo affermare i processi di regolarizzazione si mettono in atto quando i controlli interni ed esterni hanno fallito sistematicamente. Ciò nonostante, il fatto che le regolarizzazioni rappresentino una soluzione al problema dell'immigrazione irregolare è oggetto di forti polemiche.

Como osserva Sunderhaus (2007: 70), un paese nel quale si trovino immigranti irregolari ha fondamentalmente quattro possibilità: espellerli, regolarizzarli, ignorarli o tollerare la loro presenza. Queste stesse possibilità sono segnalate anche da Pastore (2004) che propone di permettere agli immigrati irregolari di permanere sul territorio indipendentemente dal loro *status*, pensando soprattutto ai richiedenti asilo politico.

Mármora (1999) riconosce quattro buone ragioni per l'adozione di queste procedure di emersione, che sono: una maggiore conoscenza e controllo dell'immigrazione irregolare,

il miglioramento della situazione sociale degli immigrati³, l'aumento della trasparenza del mercato del lavoro e dell'economia informale ed infine l'elaborazione di una risposta ad obiettivi di politica esterna⁴. Più tardi lo stesso autore afferma che, sebbene l'obiettivo esplicito di ogni processo di regolarizzazione migratoria sia la legalizzazione dell'immigrato irregolare, questa pratica potrebbe nascondere differenti aspetti (Mármora, 2002: 339).

Le modalità adottate per la messa in atto di questi processi sono differenti in funzione delle congiunture, delle politiche che si desiderino promuovere, del ruolo che ricopra l'immigrazione, dell'opinione pubblica, ecc. Come menzionato in precedenza, sono pratiche adottate da diversi Paesi membri. Il recente contributo di Amanda Levinson (2005) ci offre un quadro completo dell'adozione di queste misure nell'Unione Europea e negli stati Uniti negli ultimi dieci anni. Secondo l'autrice "...è molto difficile identificare un paese che abbia messo in atto un programma di regolarizzazione in modo esemplare"⁵ (Levinson, 2005: 6).

Levinson nella sua descrizione riprende uno studio, probabilmente il più esaustivo e completo per quanto riguarda la materia in oggetto, cioè la relazione *Regularisations of Illegal Aliens in the European Union: Summary Report of a Comparative Study*, nel quale gli autori Apap *et al.* (2000) definiscono una tipologia che prevede diversi tipi di regolarizzazioni possibili: permanente o di durata determinata (*one-off*); di fatto (*fait accompli*) o di protezione per cause umanitarie, per ragioni di salute o familiari; individuale o collettiva; per obbligo e decisione di un Tribunale o per relazioni diplomatiche internazionali ed infine organizzate o informali.

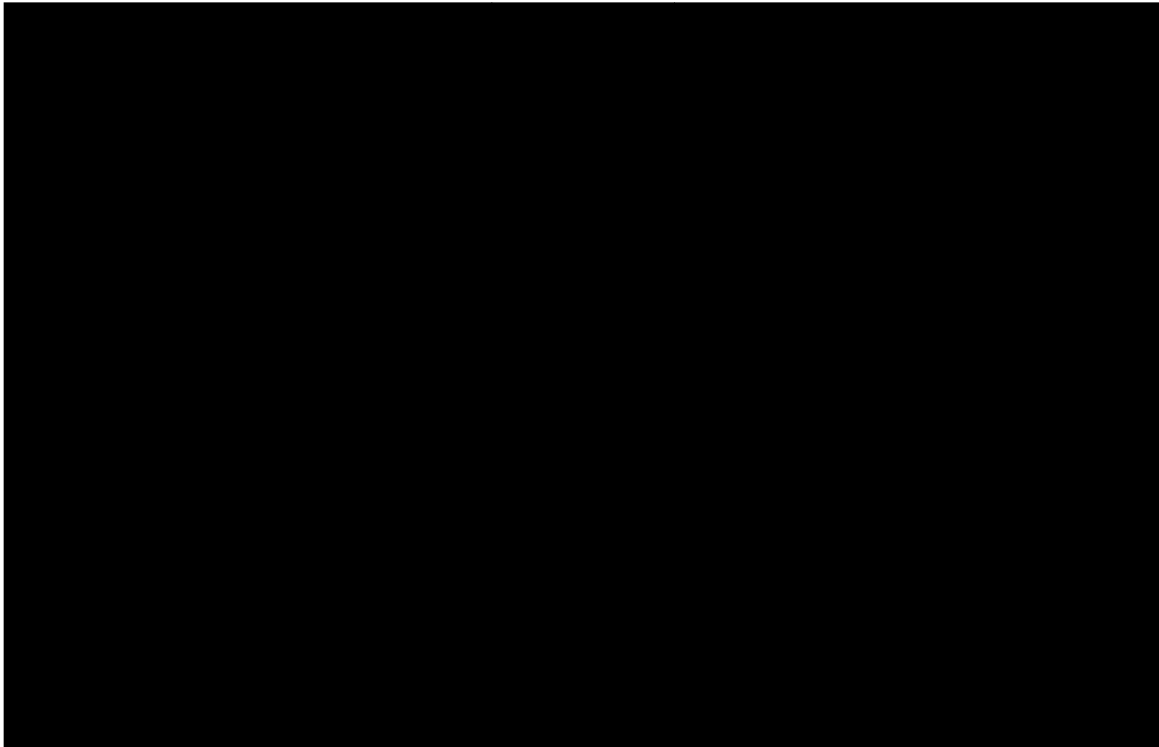
Anche Papadopoulou, sulla base della relazione di Apap *et al.* (2000), riflette sulla possibilità di distinguere due modelli diversi: osserva, infatti, che mentre i paesi dell'Europa settentrionale seguono una tendenza a regolarizzare i cittadini extracomunitari secondo la modalità definita di fatto (*fait accompli*) e che prevede la concessione di un permesso di soggiorno agli immigrati che hanno vissuto in un paese a partire da una data determinata, nella zona meridionale della regione è usanza diffusa adottare la modalità denominata da Apap *et al.* (2000) di durata determinata (*one-off*), caratterizzata da requisiti principalmente economici. Infatti, questi paesi non sono inclini ad accettare cittadini di paesi terzi per ragioni umanitarie o protezione (Papadopoulou, 2005: 8).

³ Ricordiamo le richieste dei *sans-papiers* in Francia nel 1997 e gli immigrati che si rinchiusero nell'Universidad Pablo Olavide di Sevilla nel 2002.

⁴ Spagna e Portogallo, prima del loro ingresso nell'UE (1986), realizzarono un processo di regolarizzazione per regolarizzare gli immigrati irregolari presenti nel loro territorio, compiendo in questo modo uno dei requisiti richiesti.

⁵ La traduzione è propria.

Grafico 2: Regularizzati, UE (27), 1996-2007.



Fonte:

Elaborazione propria sulla base di dati ottenuti da Baldwin-Edwards e A. Kraler (2009: 31-32).

Un recente studio condotto da ICMPD (Balwin-Edwards e Kraler, 2009: 31) evidenzia che nel periodo 1996-2007 in diciassette Paesi membri della UE si adottarono quarantadue programmi di regolarizzazione che coinvolsero 4.7 milioni di postulanti e che permisero il rilascio del permesso di soggiorno a circa 3.2 milioni di persone. Il Grafico 2 evidenzia chiaramente la suddivisione per Paese dei cittadini regolarizzati, mostrando chiaramente come questo processo sia maggiormente adottato nell'Europa meridionale.

Fattori che determinano il successo o il fallimento dei programmi di regolarizzazione

Potremmo ora chiederci quali sono gli elementi che garantiscono la buona riuscita di un processo di regolarizzazione per le tre parti coinvolte e cioè, per il governo che lo implementa, per gli immigrati che ne sono i principali destinatari ed infine per la società che li accoglie e che direttamente o indirettamente risente delle conseguenze dell'adozione di queste procedure di emersione.

Fra i fattori che determinano il successo di questi processi Marmora (1999) segnala un consenso sociale fra tutte le parti coinvolte, una chiara definizione dei requisiti necessari

e un'ampia diffusione del progetto. Levinson (2005) a questo proposito evidenzia altri fattori decisivi, tra i quali: l'integrazione degli immigrati nei paesi di destinazione, il conseguente sviluppo della loro competenza linguistica e della loro formazione professionale; la concessione di permessi di soggiorno flessibili per consentire la promozione dell'aspirata mobilità fra settori di lavoro ed evitare battute d'arresto economico e sfruttamento della forza lavoro; l'applicazione di leggi che salvaguardino i diritti dei lavoratori e infine la possibilità di ottenere la residenza.

Quest'ultimo aspetto è chiave in quanto se non esistesse questa possibilità gli immigrati regolarizzati potrebbero ricadere in una situazione di irregolarità, generando così un processo che si retroalimenta. Al riguardo Levinson propone che la concessione del permesso di soggiorno dipenda dal numero degli anni di residenza e dalla dimostrazione della conoscenza della lingua del paese ospitante, entrambi indici d'integrazione sociale ed economica.

Abbiamo menzionato alcuni fattori che possono contribuire al successo di queste procedure. Passiamo ora a elencare alcuni elementi che, al contrario, potrebbero ostacolare e limitare la buona riuscita di questi processi e che Levinson identifica con:

- una pubblicità debole. Vari studi in materia (Meissner, North e Papademetriou, 1987) individuano questa causa come la responsabile del fallimento dei processi adottati in Spagna, Italia, Portogallo e Regno Unito⁶;
- requisiti troppo restrittivi. Uno studio comparativo diretto da SOPEMI (OCSE, 1989) ha indicato che nei paesi in esame i requisiti per accedere ai programmi di regolarizzazione erano troppo rigidi⁷;
- frodi: l'impossibilità degli immigrati di riunire le condizioni per potersi presentare a questi programmi ha generato un sistema che spesso si dedica alla falsificazione dei documenti (Biondini, 2007);
- corruzione: durante i processi di regolarizzazione in Portogallo e Grecia sono stati segnalati vari funzionari pubblici che vendevano agli immigrati i permessi di soggiorno o che richiedevano ingenti somme di denaro per accelerare la pratica (Baldwin-Edwards, 2004);

⁶ In certi casi (Regno Unito, Italia nel 1986 e Spagna nel 1985) le autorità espressero il loro malcontento per il basso numero delle richieste, lontano dalle proiezioni. Malheiros ricorda come la campagna d'informazione in Portogallo è stata trasmessa via radio, raggiungendo in questo modo pochi ascoltatori e pochi possibili beneficiari (Malheiros, 2002).

⁷ A questo proposito Papadopoulou (2005: 9-10) individua alcune difficoltà principali: presentare prove di un lavoro stabile e del pagamento dei contributi, l'impossibilità di sostenere il costo del tramite e la discriminazione delle autorità.

- mancanza di preparazione amministrativa: uno dei fattori necessari per la buona riuscita del processo è, senza dubbio, una buona ed efficiente rete amministrativa nazionale;
- ricaduta degli immigrati regolarizzati nell'irregolarità: è importante prevedere ciò che accadrà quando scadrà il permesso di soggiorno;
- sanzioni: in molti casi questi processi sono accompagnate da sanzioni imposte ai datori di lavoro per aver impiegato irregolarmente il personale, in altri casi viene concesso un condono.

Impatto sui destinatari

Cobb-Clark e Kossoudji (2000) in uno studio circa l'impatto del processo di regolarizzazione del 1986 negli Stati Uniti ne risaltano gli effetti positivi: gli immigrati messicani regolarizzati hanno assistito ad un aumento del loro salario ed hanno avuto più opportunità di lavoro in diversi settori grazie ad una maggiore flessibilità dello stesso. Orrenius e Zavodny (2001) confermano che l'esperienza degli Stati Uniti ha promosso una maggior integrazione ed ha favorito gli immigrati che hanno potuto così acquisire un maggiore capitale umano (come educazione, conoscenza della lingua del Paese di accoglienza, formazione professionale, ecc.).

Tuttavia, in ambito europeo, uno studio di Reyneri per l'ILO nel quale si analizza il grado di coinvolgimento degli immigrati nelle economie sommerse dei Paesi dell'area mediterranea, rileva che il processo di regolarizzazione adottato nel 1985 in Spagna "...ha avuto come risultato una forte discriminazione, oltre allo sfruttamento della manodopera straniera perché molti datori di lavoro hanno licenziato i lavoratori stranieri che avevano richiesto di essere impiegati regolarmente, o hanno continuato ad usufruire dei loro servizi anche terminato il processo"⁸ (Reyneri, 2001: 52). Lo stesso autore afferma che quando è richiesta una documentazione impossibile da recuperare sia per il datore di lavoro che per l'immigrato, si crea un incentivo all'immigrazione irregolare giacché è la stessa economia informale che ha bisogno ed alimenta l'impiego di manodopera straniera in nero, specialmente quando gli immigrati regolarizzati possono essere rimpiazzati facilmente da nuovi arrivati che versano in situazione irregolare.

L'impatto che questi processi hanno sui possibili destinatari dipende essenzialmente dalla durata del permesso di soggiorno. A questo proposito, uno studio (Apap *et al.*, 2000: 307) osserva come quest'aspetto varia secondo il Paese che lo rilascia. Un

⁸ La traduzione è propria.

permesso di breve durata lascia l'immigrato in una posizione precaria, non consentendogli l'accesso a servizi pubblici, quali gli alloggi popolari che normalmente richiedono come requisito la residenza, creando in questo modo una categoria di persone di seconda classe, con seri problemi di integrazione nella società d'accoglienza (Ruspini, 2005: 8).

Evidenziamo poi che la notizia dell'adozione di questi processi potrebbe far sì che molti datori di lavoro licenzino i lavoratori stranieri irregolari per paura di incorrere in sanzioni (Papadopoulou, 2005: 11). Secondo Reyneri molti lavoratori immigrati si beneficiano delle regolarizzazioni per poi cambiare lavoro, rimanendo nell'economia informale (Reyneri, 2001: 11).

Bisogna inoltre tener presente che molti possibili beneficiari potrebbero decidere di non prendere parte a questi processi per varie ragioni, fra le quali non riunire tutti i requisiti, preferire mantenere competitività in un mercato del lavoro in cui svolgono da tempo le loro funzioni, oppure considerare che non valga la pena, soprattutto quando prevedono di lasciare il Paese a breve (Sunderhaus, 2007: 72). Secondo Venturini (2009: 1) esistono ragioni per le quali il lavoratore straniero potrebbe preferire una condizione d'irregolarità, come per esempio la flessibilità dell'orario di lavoro e la possibilità di abbandonare tutto per alcuni mesi per far ritorno al Paese d'origine, per poi tornare e cercare un lavoro con le stesse condizioni.

Al contrario, chi fosse deciso a prendere parte a questi processi potrebbe riscontrare delle difficoltà nel riunire la documentazione richiesta. Oppure, nel caso in cui la sua domanda fosse alla fine respinta, si sarebbe comunque esposto e correrebbe quindi il rischio di essere espulso (Sunderhaus, 2007: 7).

Il ruolo dell'economia sommersa?

Uno degli obiettivi esplicitati dei processi di regolarizzazione, soprattutto nei Paesi dell'Europa meridionale, è la riduzione dell'economia sommersa. Nonostante in molti sostengano che gli immigrati regolarizzati sottrarrebbero il lavoro alla popolazione locale nel mercato del lavoro formale, alcuni studi dimostrano che i programmi di regolarizzazione migratoria aumenterebbero il livello di economia informale ed il lavoro nero (Baker, 1997; Reyneri, 2001).

La questione della rivalità lavorativa fra stranieri e popolazione locale dovrebbe essere analizzata prendendo in considerazione l'impatto fiscale dell'immigrazione irregolare. Riguardo alle tasse, di solito, l'impatto fiscale degli immigrati e delle loro famiglie sul

bilancio dello Stato è positivo. Infatti, gli immigrati pagano tasse indirettamente in vari modi come la popolazione locale, e nonostante non paghino l'imposta sui redditi le loro entrate di solito non sono così alte da incidere sull'erario pubblico. L'unica spesa che si potrebbe attribuire all'immigrazione irregolare sarebbe, quindi, quella dei servizi ai quali si accede indipendentemente dallo status di residente, come per esempio l'educazione dei figli. I contributi degli immigrati regolari di solito sono maggiori dei benefici che percepiscono, ragione per la quale l'aumento degli immigrati irregolari rappresenterebbe una perdita per il sistema (OCSE, 1999: 240).

Esiste, quindi, un chiaro nesso fra economia informale e i lavoratori in situazione migratoria irregolare. Reyneri (1999) evidenzia che, almeno in Italia, l'economia sommersa è la causa e non la conseguenza dell'immigrazione irregolare, mentre Jahn e Straubhaar affermano che il lavoro nero dei locali e degli stranieri è una conseguenza (e non la causa) dell'inefficienza del mercato del lavoro: individuare ed eliminare l'origine di queste inefficienze rappresenta alla larga l'unica strategia per controllare e diminuire gli incentivi economici che attraggono l'immigrazione irregolare. Entrambe le posizioni concordano sull'idea che un mercato del lavoro efficiente è l'unico mezzo per combattere il lavoro sommerso e l'unico strumento valido per frenare i flussi migratori (Jahn e Straubhaar, 1999: 39).

Garson (Garson, 2003) sostiene che i processi di regolarizzazione favorirebbero la scomparsa del fenomeno dell'economia sommersa. Infatti, una delle sfide più importanti di questi processi è l'integrazione degli immigrati nel contesto sociale ed economico, ragione per cui l'economia sommersa non rappresenterebbe più uno dei fattori più determinanti.

Vari studi cercano di approfondire la relazione tra il ricorso alle regolarizzazioni ed il sistema economico dei Paesi che adottano questi processi. Reyneri (2001) realizza uno studio circa il vincolo tra immigrati irregolari ed economia informale in Italia, Grecia, Spagna e Francia. Osserva che la maggior parte degli immigrati che si trovano in Spagna proviene da luoghi che nel passato hanno mantenuto una stretta relazione con questo Paese. Tuttavia, nel 1996 si realizzarono alcune interviste con lo scopo di approfondire questa relazione e scoprire le cause che avevano spinto gli immigrati a scegliere il Paese di destinazione. Nel caso della Spagna alcuni cittadini africani sostenevano di aver scelto la penisola iberica perché credevano che fosse più facile trovare lavoro, entrare nel Paese e risiederci, fattori che li dissuasero dallo scegliere altre mete dove sapevano che probabilmente avrebbero dovuto affrontare controlli più severi e dove avrebbero corso più rischi di essere deportati (Reyneri, 2001: 22). Stando ai risultati di un altro studio, un cittadino africano su cinque che vive nel sud della Spagna ha vissuto precedentemente in altri paesi europei. L'impossibilità di trovare lavoro lo ha poi spinto verso la Spagna

dove, assicura, è molto più facile trovare un impiego, sebbene in condizioni di marginalità e di informalità (Gozálves Pérez, 1996).

L'Italia sembra rappresentare per gli immigrati un Paese nel quale è possibile essere regolarizzati, dove è facile vivere e trovare lavoro nell'economia sommersa e dove è facile passare i controlli di frontiera (Foot, 1995). Molti intervistati erano d'accordo nell'affermare che l'economia informale in Italia offriva le migliori condizioni di lavoro e i salari più alti. Alcuni sostennero di sapere che avrebbero potuto essere regolarizzati grazie a uno dei tanti processi adottati nel corso degli anni precedenti (Baganha e Reyneri, 2001: 207). La regolarizzazione, quindi, per questi flussi migratori rappresentava un fattore di attrazione.

Per Reyneri (2001) il mercato del lavoro è il fattore determinante che definisce il fallimento o il successo dei programmi di regolarizzazione migratoria. Il ricorso a questi processi influisce sull'impiego e la flessibilità del lavoratore a seconda di chi presenta la domanda e affronta le spese relative ai contributi. Se prendiamo in esame il caso italiano, osserviamo che è il datore di lavoro a sostenere le spese di previdenza sociale, poiché si presuppone che la regolarizzazione della situazione lavorativa dello straniero non è stata possibile per la mancanza di documentazione del lavoratore e non per la volontà del datore di lavoro di abbattere i costi relativi alla relativa regolarizzazione.

In realtà, spesso, il datore di lavoro, di fronte alla richiesta dello straniero di regolarizzare la sua situazione, lo minaccia di licenziamento. Altre volte, il datore di lavoro acconsente e firma l'offerta di lavoro ma in seguito cambia idea nel corso del processo. Molti datori di lavoro hanno deciso di licenziare i lavoratori prima dell'adozione di questi processi per paura di incorrere in multe o sanzioni, altri continuano a impiegare gli stranieri irregolarmente. Nei casi in cui i contributi di previdenza sociale devono essere pagati dall'immigrato, spesso questo rinuncia al lavoro attuale e lo cambia per un altro con le stesse condizioni. Alcuni immigrati che prendono parte ai programmi dichiarando un impiego fittizio lo fanno con il proposito di regolarizzare la loro situazione ma rimangono nell'economia informale (Reyneri, 2001: 51).

Alcuni studi hanno dimostrato che gli immigrati che lavorano in nero possiedono una migliore conoscenza delle condizioni che regolano il lavoro informale, specialmente gli stranieri che vivono questa situazione da molto tempo (Iskander, 2000). Molti di loro continuano a lavorare nell'economia sommersa in parte perché non credono di poter trovare delle opportunità in quello formale e, in parte, perché l'offerta di lavoro presentata nel corso della regolarizzazione prevede lo svolgimento delle loro funzioni a tempo parziale mentre in realtà svolgono il loro lavoro a tempo completo, situazione

questa abbastanza comune nei Paesi dell'Europa meridionale dove, come abbiamo menzionato in precedenza, l'economia sommersa è molto radicata. Il beneficio di essere regolarizzati, in questo caso, risiede nell'ottenimento del permesso di soggiorno e nella possibilità di poter far ritorno nei rispettivi Paesi d'origine per poi rientrare nel Paese d'adozione liberamente (Reyneri, 2001: 51).

Da un punto di vista politico, l'aumento della precarietà del lavoro nei Paesi dell'Europa meridionale è cruciale per capire l'andamento dei flussi migratori e il loro impatto nelle società di destinazione. L'opinione pubblica, la classe politica e gli attori statali spendono molte energie e risorse nel controllo delle frontiere esterne dell'Unione Europea. Se concentrassero le loro forze nell'evitare il progressivo indebolimento del mercato del lavoro, del quale il lavoro irregolare rappresenta l'estrema conseguenza, assisterebbero a un incremento delle risorse e ridurrebbero un potenziale conflitto sociale (Baganha e Reyneri, 2001: 211).

Costes (1991) osserva che in certe occasioni la clandestinità del lavoro può rappresentare per gli immigrati una necessità e una scelta allo stesso tempo. Per esempio, molti cittadini provenienti dallo Sri Lanka che non avevano intenzione di rimanere in Europa avevano presentato domanda per ottenere l'asilo e, in questo modo, approfittare del lungo periodo di attesa per mettere da parte dei risparmi che avrebbero poi portato con sé nel loro Paese d'origine.

Nonostante non esistano prove che sostengano la tesi che la regolarizzazione degli immigrati irregolari abbia un impatto sul mercato del lavoro, possiamo affermare che potrebbe rappresentare un buon strumento per ottenere informazioni circa la partecipazione degli immigrati nel mercato stesso. Molti studi dimostrano che la maggior parte degli immigrati regolarizzati sono lavoratori giovani, con studi universitari, che scelgono di emigrare verso Paesi dove sanno che non competeranno con i lavoratori locali (Reyneri, 2001).

Uno strumento efficace?

Per definizione i programmi di regolarizzazione migratoria rappresentano uno strumento per assicurare agli immigrati che vivono nel territorio di uno stato già da tempo, e a quelli che si vedono impossibilitati di far ritorno al proprio Paese, una vita degna. Attraverso questi processi, i gruppi marginali passano a far parte della società che li ha accolti.

La regolarizzazione, infatti consente agli immigrati di entrare a far parte della vita sociale ed economica del paese di residenza, attraverso il pagamento dei contributi e delle tasse. Nel caso di Paesi nei quali l'accesso alla sanità pubblica e ai servizi sociali è subordinato al possesso del permesso di soggiorno questa possibilità rappresenta l'unico modo per accedere a tali prestazioni.

Jahn e Straubhaar (1999) affermano che per far sì che questi programmi siano uno strumento efficace e utile per combattere l'immigrazione irregolare, dovrebbero adottarsi una volta soltanto. In caso contrario si produrrebbe un effetto a catena che attrarrà nuovi immigrati in attesa di una futura regolarizzazione, tesi, questa, sostenuta anche da Abella (Abella, 2000: 208-209).

Secondo Levinson, molti partiti politici europei contrari all'immigrazione sostengono che i programmi di regolarizzazione realizzati in Spagna e in Italia hanno ottenuto il risultato di attrarre nuovi immigrati irregolari. Levinson, al riguardo, specifica che non esiste nessuno studio accademico che sorregga questa tesi. Afferma poi che questa considerazione potrebbe nascere dal fatto che molti immigrati, una volta scaduto il permesso di soggiorno, anziché lasciare il Paese in cui vivono, vi permangono in attesa della successiva regolarizzazione, dando vita ad un fenomeno endogeno che si retroalimenta (Levinson, 2005: 14).

Chi non crede nei benefici di questi programmi sostiene che essi non risolvano il problema dell'immigrazione irregolare giacché gli immigrati regolarizzati sarebbero sostituiti da nuovi flussi migratori. In Europa questa situazione è complicata perché i migranti provenienti dai Paesi terzi hanno il diritto di muoversi liberamente nei territori dell'Unione per un periodo di tre mesi. È perciò difficile analizzare il fenomeno limitandolo a una semplice soluzione nazionale, visto che seppur indirettamente influisce sugli altri Paesi che conformano l'Unione Europea.

Vari Organismi Internazionali hanno espresso la loro opinione al riguardo⁹. Fra questi evidenziamo uno studio dell'OCSE, che dagli anni '90 ha pubblicato relazioni annuali riguardo i programmi di regolarizzazione realizzati in vari Paesi membri. Nel recente *International Migration Outlook* del 2007 si rileva la persistenza nell'adozione di questi programmi da parte di molti Stati membri (OCSE, 2007: 106). Già in altre occasioni la OCSE aveva messo in guardia circa situazioni di frode, come nei casi di Spagna e Italia, dimostrando in questo modo che questi processi non sempre portano al risultato sperato (OCSE, 2003: 89). In tutti i casi, le regolarizzazioni "...possono essere uno strumento

⁹ Commissione delle Comunità Europee (2004a ONU – *Convenzione Internazionale per la Protezione dei Diritti di Tutti i Lavoratori Migranti e Loro Famiglie*, 1990, ILO (1999).

utile per contrastare la discriminazione e il razzismo ed inoltre i beneficiari contribuiscono alla flessibilità del mercato del lavoro ...”¹⁰ (OCSE, 2000: 67).

Altri sostengono che sono contro la legge giacché chi è entrato in uno Stato in modo irregolare, grazie a questi processi, vi potrà permanere e senza incorrere in nessuna penalizzazione. Inoltre, questi processi dovrebbero prevedere maggiori controlli in quanto si potrebbe rilasciare un permesso di soggiorno a possibili terroristi (Krikorian, 2004).

Fra le conseguenze positive, troviamo: l’opportunità di ridurre il problema demografico e di invecchiamento della popolazione, caratteristici di molti Paesi industrializzati, una maggiore giustizia sociale per l’immigrato e la possibilità di disporre di dati nuovi in base ai quali sviluppare politiche migratorie efficienti (Mármora, 2002: 354). Sulla base di questi dati si potrebbero individuare le zone caratterizzate da un alto tasso di lavoro informale, il grado di integrazione degli immigrati e le loro condizioni di vita. Il materiale raccolto potrebbe costituire una buona base per lo studio delle politiche migratorie, oltre che per controllare la frequenza e l’intensità del livello di discriminazione e di razzismo, prima e dopo l’adozione di questi processi (Papadopoulou, 2005: 15).

Tuttavia, questi vantaggi sono temporanei, così come lo sono, nella maggior parte dei casi, i permessi rilasciati attraverso questi processi. Anche Levinson concorda sull’efficacia del rilascio di permessi di residenza permanente poiché “sono quelli che concedono agli immigrati migliori condizioni, sia dal punto di vista dei diritti sociali che di quelli economici. Inoltre li mettono al riparo dal rischio di essere deportati” (Levinson, 2005: 4).

La situazione italiana

Il costante ricorso a questi processi da parte di alcuni Paesi dell’Unione Europea, come nel caso dell’Italia, dimostra che il periodo intercorso fra una regolarizzazione e la successiva non è stato ottimizzato ed impiegato per sviluppare politiche funzionali ed efficaci in materia di immigrazione irregolare ma che, al contrario, questi processi sono stati utilizzati come strumenti puntuali per cercare di risolvere temporaneamente crisi periodiche.

¹⁰ La traduzione è propria.

Nell'intento di correggere gli effetti disfunzionali delle loro politiche migratorie, i governi italiani fra il 1986 e il 2002 misero in atto cinque processi di regolarizzazione migratoria che permisero la regolarizzazione di circa 1.5 milioni di persone (Ruspini, 2005: 3). In ognuno di essi, ad eccezione del processo adottato nel 1990, l'ottenimento del permesso di soggiorno dipendeva dall'esistenza di un rapporto di lavoro informale.

Considerato l'orientamento restrittivo delle leggi di immigrazione italiana e l'insufficienza delle quote d'ingresso, potremmo permetterci d'affermare che una grande parte degli stranieri oggi residenti in Italia ha ottenuto il permesso di soggiorno attraverso una regolarizzazione (Carfagna, 2002a).

I programmi di regolarizzazione realizzati in Italia dimostrano l'esistenza di una cultura politica favorevole a questi tipi di procedure e sono stati favoriti dalla domanda di occupazioni che richiedono una bassa qualificazione, che generalmente sono rifiutate dalla popolazione locale. L'implementazione di questi processi ha riscontrato dei problemi dovuti principalmente all'insufficiente formulazione e organizzazione di ognuno di essi e che ha fatto sì che si applichino misure *ad hoc* (Nascimbene, 2000: 337) e all'ultimo momento, generando in questo modo una *disciplina per circolari* (Adelina Adinolfi, 1992).

La popolazione irregolare straniera che vive in Italia è composta da quei cittadini che sono entrati nel Paese eludendo i controlli di frontiera, di chi vi è arrivato regolarmente ma vi è rimasto più di quanto consentito dalla legge (*overstayers*) ed, infine, da chi utilizza il visto di turista per svolgere lavori occasionali, con l'idea di migrare poi in un altro Paese europeo. Le dimensioni dello stato degli irregolari non è nota. Le stime elaborate da vari istituti di ricerca sono molto diverse e vanno dalle 300 mila unità a oltre un milione e 500 mila. Quanto al peso delle tre componenti sopra menzionate, mentre i mezzi di comunicazione di massa enfatizzano l'importanza dei cosiddetti clandestini, entrati irregolarmente in Italia, i dati mostrano che sono di gran lunga più numerosi gli *overstayers* (Barbagli, 2008: 87).

I principali settori di occupazione nei quali gli immigrati trovano lavoro sono generalmente rifiutati dalla popolazione locale e sono definiti da Ambrosini "lavori delle cinque P", vale a dire: pesanti, precari, pericolosi, poco pagati, penalizzati socialmente (Ambrosini, 2003: 76), vale a dire, principalmente, nel settore turistico alberghiero, nell'agricoltura, nella costruzione e nel settore pulizia (Ruspini, 2005: 10).

In Italia, sulla base dei dati ottenuti in seguito all'adozione di questi processi risulta chiaro che il settore che più necessita di manodopera straniera è quello del lavoro domestico e delle badanti. Questa tesi è confermata soprattutto dai dati raccolti in

seguito alla “grande regolarizzazione” dell’anno 2002, nel corso del quale circa il 47% delle richieste proveniva da persone che erano impiegate in questi settori.

Sarebbe ragionevole, quindi, aspettarsi che il governo, nel periodo intercorso tra le ultime regolarizzazioni realizzate, abbia creato dei canali d’ingresso preferenziali per questi settori, soprattutto considerando il progressivo invecchiamento della popolazione e la crisi demografica in cui versa il Paese. La volontà del governo riguardo questa situazione è stata in parte dimostrata attraverso le quote d’ingresso annuali. Tuttavia, osserviamo che, in varie occasioni, il numero stabilito dal decreto flussi non è stato sufficiente per far fronte alle esigenze del Paese.

Per esempio, nel 2006, il numero dei lavoratori extracomunitari non stagionali ammessi nel territorio dello Stato ammontava a 170 mila unità. Lo stesso anno le richieste di ammissione furono 540 mila, metà delle quali presentate da personale addetto all’assistenza alla persona (badanti). Il governo decise allora di sommare 350 mila permessi. L’anno successivo la situazione non cambiò: il decreto flussi prevedeva sempre 170 mila unità e le richieste furono 744 mila, delle quali 420 mila riguardavano ancora una volta le badanti.

Nonostante l’esperienza degli anni precedenti, la Circolare n.6 del Ministero del Lavoro del 19 marzo 2009 fissò il numero dei lavoratori extracomunitari non stagionali ammessi nel territorio dello Stato in 150 mila unità, delle quali 44.600 riservate ai cittadini provenienti dai Paesi con i quali l’Italia aveva sottoscritto (o era a punto di sottoscrivere) accordi specifici in materia migratoria, e altri 105.400 mila di altre nazionalità e destinati unicamente ad assunzioni nel settore del lavoro domestico e dell’assistenza alla persona¹¹.

Possiamo quindi affermare che, sebbene il governo dimostri di essere sensibile alle necessità del Paese, le misure che sinora sono state implementate non sono state efficaci. Ne è prova l’ultima regolarizzazione realizzata nel 2009 e definita “selettiva” perché diretta unicamente a colf e badanti. Secondo le stime avrebbe apportato alle casse dello Stato un totale di un miliardo e trecento milioni di Euro (Ragioneria dello Stato, 2009).

Quote d’ingresso annuali: una risposta efficace?

Per quanto riguarda le quote d’ingresso annuali, possono essere presentate nei confronti di cittadini stranieri non comunitari residenti all’estero o in ogni caso presenti

¹¹ Informazione disponibile in <http://www.lavoro.gov.it>.

regolarmente sul territorio nazionale con un permesso di soggiorno che non ne permetta l'assunzione e che dovranno, in questo caso, tornare nel paese d'origine per ritirare il visto d'ingresso presso le autorità consolari.

È ormai noto che gran parte dei lavoratori per cui è stata chiesta l'assunzione è già presente, irregolarmente, sul territorio italiano. In questo caso la procedura del decreto flussi funge in maniera impropria da meccanismo di regolarizzazione. Infatti, sebbene sul piano giuridico decreto flussi e regolarizzazione siano istituti distinti, posto che il primo presuppone che il lavoratore straniero non sia in Italia e che domanda e offerta di lavoro si incontrino virtualmente, mentre la regolarizzazione avviene sul posto, accade spesso che le richieste di assunzione di lavoratori stranieri tramite il decreto flussi si fondino sulla finzione che il lavoratore non sia in Italia. Questo avviene in parte, perché l'incontro virtuale tra domanda e offerta di lavoro non funziona. Pertanto, appena ottenuto il nulla osta, il lavoratore – che finge di non trovarsi sul territorio nazionale – abbandona il nostro paese, con la speranza di non essere intercettato, e ritira il visto d'ingresso presso le nostre rappresentanze consolari nel suo Paese d'origine per poi rientrare, questa volta legalmente, nel territorio italiano.

Stando a quanto menzionato finora, potremmo affermare che esiste una discrepanza fra la reale necessità economica del Paese e i provvedimenti adottati dal governo, che con il passare del tempo si vedrà costretto a regolarizzare gli stranieri che vivono nel Paese e che hanno trovato lavoro nei settori di maggiore domanda. Allo stesso tempo osserviamo che questo squilibrio fra esigenze del mercato del lavoro e provvedimenti del governo non sempre passa inosservata. Infatti, esiste un settore caratterizzato da una forte richiesta di personale straniero, in Italia come in altri Paesi europei, che è stato potenziato grazie alla forza-lavoro extracomunitaria: il settore sanitario.

Secondo alcuni studi condotti dall'UNESCO dovrebbero esserci 70 infermieri per ogni 10.000 abitanti. In Italia si registra una media di 446 infermieri ogni 100.000 abitanti, quando la media europea è di 843 (Consejo General de Enfermería, 2005: 5). Prendendo atto di questa situazione, una delle modifiche apportate dalla Legge Bossi Fini del 2002 stabilisce che gli infermieri professionali extracomunitari possano essere assunti fuori-quota durante tutto l'anno, cioè senza doversi attenere alle limitazioni e alla tempistica dettata dal decreto flussi.

Gli infermieri professionali possono stipulare un contratto di lavoro anche a tempo indeterminato e il loro permesso di soggiorno è prorogabile anche in caso di cambio del datore di lavoro, purché si tratti sempre di un'occupazione che richieda la loro qualifica. Questa sembra essere l'unico elemento che differenzia questa categoria di lavoratori dagli stranieri che entrano in Italia attraverso le quote annuali e che, al contrario, possono

cambiare liberamente settore di lavoro. È importante segnalare che il datore di lavoro deve appartenere al settore privato, giacché l'impiego pubblico è riservato solo ai cittadini italiani e comunitari (Paggi, 2006: 2). Ottenuto il riconoscimento del titolo da parte del Ministero della Salute, si procede all'iscrizione al Collegio Ipasvi del luogo di lavoro o di domicilio, previo un esame in materia di deontologia e leggi professionali e un altro di lingua italiana.

Conclusioni

Considerato quanto visto finora, vale a dire l'evidente necessità di lavoratori stranieri in determinati settori e la loro altrettanto evidente presenza nel Paese, è chiaro che esiste una forte ed impellente necessità di definire delle procedure efficaci e durature che consentano di individuare un punto d'incontro tra domanda e offerta.

L'inserimento di questi lavoratori nelle categorie fuori-quota potrebbe non rappresentare una soluzione per via dell'incontro virtuale. Infatti, specialmente nel caso d'impieghi che richiedono un contatto diretto con le persone o con la loro intimità, per molte famiglie è fondamentale conoscere personalmente il futuro collaboratore. Per questo motivo, l'assunzione di questi lavoratori potrebbe avvenire sul territorio nazionale durante i primi tre mesi di permanenza nel Paese, perché non incorrano nell'irregolarità, presso delle strutture dislocate a livello provinciale, come per esempio le Prefetture, per favorire l'incontro fra possibili datori di lavoro e lavoratori disponibili.

L'ottenimento di un permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo eviterebbe la formazione nel Paese di una popolazione irregolare in attesa di una regolarizzazione. Le future procedure, quindi, dovrebbero poter contare su un'infrastruttura permanente in grado di gestire il flusso di richieste e il relativo rilascio del permesso di soggiorno. In molti Paesi dell'Europa mediterranea la burocrazia del governo non è preparata per ricevere un numero consistente di richieste di permesso di soggiorno in poco tempo. La permanenza di questi uffici nel tempo diluirebbe l'alto flusso di richieste che caratterizza i processi di regolarizzazione.

Le difficoltà e le contraddizioni che caratterizzano l'evoluzione delle politiche migratorie italiane confermano la necessità di una visione equilibrata e flessibile, capace di inserire i programmi di regolarizzazione migratoria in un contesto che tenga conto della storia e della cultura del Paese e che sappia superare posizioni demagogiche di rifiuto dell'immigrazione.

Il pericolo di un fallimento nella gestione dei flussi diretti verso i Paesi europei non risiede tanto nella capacità di adattamento dell'immigrazione clandestina e della mafia, sempre più consolidata, che vigila sul sistema di controllo delle frontiere, ma nella persistenza dell'ortodossia restrittiva che impedisce la concezione di una politica migratoria più flessibile a livello europeo e che "...contribuisce affinché l'immigrazione sia considerata da ampi settori delle società europee, come un fenomeno indesiderato, sviluppatosi ai margini della volontà e del controllo della società"¹² (Arango, 2005: 154).

¹² La traduzione è propria.

BIBLIOGRAFIA CITATA

- AA.VV. (2000). Censis – Agenzia romana per la preparazione del Giubileo, *Migrazioni. Scenari per il XXI secolo*. Conferenza Internazionale, Roma 12-14 luglio.
- Abella, M. (2000). “Migration and employment of undocumented workers: do sanction and amnesties work?”. In D. Çinar, A. Gächter e H. Waldrauch (a cura di), *Irregular Migration: Dynamics, Impact, Policy Options*, Eurosocial Report n. 67, pp. 205-215, Vienna: European Centre for Social Welfare Policy and Research.
- Ambrosini, M. (2003). “Work”. In *The Eighth Italian Report on Migration 2002*, Milano: Fondazione ISMU, pp. 65-76.
- Apap, J., P. De Bruycker, e C. Schmitter (2000). “Regularisation of illegal aliens in the European Union. Summary report of a comparative Study”. In *European Journal of Migration and Law*, 2 (3-4), pp. 263-308.
- Baganha, M. e E. Reyneri (2001). “La inmigración en los países del sur de Europa y sus inserción en la economía informal”. In C. Solé (a cura di), *El Impacto de la Inmigración en la Economía y en la sociedad receptora*, pp. 53-211. Barcellona: Anthropos.
- Baker, S. (1997). “The “Amnesty” aftermath: Current policy issues stemming from legalization programmes of the 1986 Immigration Reform and Control Act”. In *International Migration Review*, 31 (1), pp. 5-27.
- Baldwin-Edwards, M. (2004). “Immigration into Greece, 1990-2003: A Southern European paradigm?”. Documento presentato al Panel *International Migration: Promoting Management and Integration*. Atene: Mediterranean Migration Observatory. Disponibile in versione on-line: http://www.mmo.gr/pdf/publications/publications_by_mmo_staff/UNECE%20paperV3.pdf. Ultima visita realizzata il 14/06/2011.
- Baldwin-Edwards, M. e A. Kraler (2009). “REGINE Regularisations in Europe. Study on practices in the area of regularisation of illegally staying third-country nationals in the Member States of the EU, Final Report”. Vienna: ICMPD. Disponibile in versione on-line: http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/studies/docs/regine_report_january_2009_en.pdf. Ultima visita realizzata il 27/01/2010.

Barbagli M., A. Colombo, G. Sciortino (a cura di) (2004). *I Sommersi e I Sanati. Le Regolarizzazioni degli Immigrati in Italia*. Bologna: Il Mulino.

Biondini, P. (2007). “Scoperti 500 stranieri regolarizzati con falsi permessi della Prefettura”. In *ViviMilano.it del Corriere della Sera*, 11 settembre. Disponibile in versione on-line:

http://archiviostorico.corriere.it/2007/settembre/11/Scoperti_500_stranieri_regolarizzati_con_co_7_070911022.shtml. Ultima visita realizzata il 08/02/2010.

Cobb-Clark, D. e S. Kossoudji (2000). “IRCA’s Impact on the Occupational Concentration and mobility of Newly Legalized Mexican Men”. In *Journal of Population Economics*, 13 (1), pp. 81-98. Disponibile in versione on-line: http://deepblue.lib.umich.edu/bitstream/2027.42/41898/1/148-13-1-81_00130081.pdf. Ultima visita realizzata il 24/02/2010.

Consejo General de Enfermería (2005). *Aportación de la enfermería a la sanidad europea. Análisis comparativo en España*. Madrid: Consejo General de Enfermería.

Costes, L. (1991). “Immigrés et travail clandestin dans le métro: les vendeurs à la sauvette”. In S. Montagné-Villette (a cura di) *Espaces et travail clandestin*, pp. 81-85, Parigi: Masson.

De Bruycker, P. (a cura di) (2000). *Les regularisations des étrangers illégaux dans l’union européenne. Regularisations of illegal immigrants in the European Union*. Bruxelles: Bruylant.

Foot, J. (1995). “The logic of contradiction: migration control in Italy and France, 1980-93”. In R. Miles e D. Thatanhardt (Eds.), *Migration and European Integration. The Dynamics of Inclusion and Exclusion*, pp. 132-158, Londra: Pinter.

Garson, J.P. (2003). “Dealing with Unlawfully Resident Immigrants: Regularizations and Beyond”. In *Policy Briefs and Recommendations: the Greek Presidency Conference on Managing Migration for the Benefit of Europe*, pp. 33-36, Washington, D.C.: Athens Policy Initiative. Disponibile in versione on-line: <http://www.migrationpolicy.org/AMPI/docs/ampiPOLICYBRIEFsmay.doc>. Ultima visita realizzata il 22/02/2010.

Gozálvés Pérez, V. (1996). “L’immigration étrangère en Espagne (1985-1994)”. In *Revue Européenne des Migrations Internationales*. 12 (1), pp. 11-35. Disponibile in versione on-line: http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/remi_0765-0752_1996_num_12_1_1495. Ultima visita realizzata il 14/01/2010.

ILO (1999). "Report III (Parte 1B)". Conferenza Internazionale sul Lavoro, 87ª Riunione. Ginevra, giugno.

Iskander, N. (2000). "Immigrant workers in an irregular situation: the case of the garment industry in Paris and its suburbs". In OCSE (a cura di), *Combating the illegal employment of foreign workers*, pp. 45-52, Parigi: OCSE.

Izquierdo Escribano, A. (1990). "Immigration en Espagne et premiers résultats du programme de régularisation". Relazione per la OCSE. Gruppo di Lavoro sulla Migrazioni, Parigi: OCSE.

Jahn, A. e T. Straubhaar (1999). "A survey of the Economics of Illegal Migration". In M. Baldwin-Edwards e J. Arango (a cura di), *Immigrants and the Informal Economy in Southern Europe*, pp. 16-42, Londra: Frank Cass.

Krikorian, M. (2004). "Amnesty, again; this country should have learned- apparently, it has not". Center for Immigrant Studies, 26 gennaio. Disponibile in versione on-line: <http://www.cis.org/articles/2004/markoped012604.html>. Ultima visita realizzata il 01/02/2010.

Levinson, A. (2005). *The regularisation of Unauthorized Migrants: Literature Survey and Country Case Studies*. Oxford: Centre on Migration, Policy and Society, University of Oxford. Disponibile in versione on-line:

<http://www.compas.ox.ac.uk/publications/reports/regularisation-of-unauthorized-migrants/>. Ultima visita realizzata il 16/02/2010.

Malheiros, J. (2002). "Portugal seeks balance of emigration, immigration". MPI/Migration Information Source. Disponibile in versione on-line: <http://www.migrationinformation.org/Profile/display.cfm?ID=77>. Ultima visita realizzata il 07/09/2009.

Marie, C.V. (1984). "De la clandestinité à l'insertion professionnelle régulière, le devenir des travailleurs régularisés". In *Travail et Emploi*, 22 (dicembre), pp. 21-32. Disponibile in versione on-line: http://www.travail-solidarite.gouv.fr/publications/Revue_Travail-et-Emploi/pdf/22_2252.pdf. Ultima visita realizzata il 04/11/2009.

Mármora, L. (1999). *International Migration Policies and programmes*. Ginevra: IOM.

Mármora, L. (2002). *Las Políticas de Migraciones Internacionales*. Buenos Aires: Piados.

Massi, E. (1995). "La sanatoria per i cittadini extracomunitari". In *Diritto e Pratica del Lavoro*. pp. 30-33, Milano: Ipsoa.

Meissner, D., D. North e D. Papademetriou (1987). “Legalization of Undocumented Aliens: Lessons from other Countries”. In *International Migration Review*, 21 (3), pp. 424-432.

Natale, M. e S. Strozza (1990). “I lavoratori extracomunitari in Italia: consistenza e principali caratteristiche”. In E. Moretti (Ed.), *I movimenti migratori in un quadro di riferimento internazionale*, Vol. 1, pp. 95-131, Ancona: Clua.

OCSE (1999). “Trends in International Migration”. In *Continuous Reporting System on Migration*. Parigi: SOPEMI-OCSE. Disponibile in versione on-line: <http://www.OCDE.org/dataOCDE/20/61/2717683.pdf>. Ultima visita realizzata il 05/11/2009.

OCSE (2000): *Combating the Illegal Employment of Foreign Workers*. Parigi: OCSE.

OCSE (2003). *Trends in International Migration. Annual Report. 2002 edition*. Parigi: SOPEMI-OCSE.

OCSE (2007). *International Migration Outlook. 2007 edition*. Parigi: SOPEMI-OCSE.

Orrenius, P. e M. Zavodny (2001). “Do Amnesty Programmes Encourage Illegal Immigration? Evidence from IRCA”. In *Working Paper 0103*, Dallas: Federal Reserve Bank of Dallas.

Papademetriou, D., K. O’ Neil e M. Jachimowicz (2004). “Observations on Regularization and the Labor Market Performance of Unauthorized and Regularized Immigrants”. Paper preparato per la Commissione Europea, Direzione Generale del Lavoro e Affari Sociali. Amburgo: Commissione Europea.

Papadopoulou, A. (2005). “Regularization programmes: an effective instrument of migration policy?”. In *GCIM Working Papers (33)*, Ginevra. Disponibile in versione on-line: <http://www.gcim.org/attachements/GMP%20No%2033.pdf>. Ultima visita realizzata il 06/10/2009.

Pastore, F. (2004). “To regularize or not to regularize: experiences and views from Europe”. In MPI, Briefing con F. Pastore, CeSPI, Roma, 30 giugno. Disponibile in versione on-line: <http://www.migrationpolicy.org/events/063004.php>. Ultima visita realizzata il 02/03/2010.

Reyneri, E. (1999). “Mass Legalization of Migrants in Italy: Permanent or Temporary Emergence from the Underground Economy?”. In M. Baldwin-Edwards e J. Arango

(Eds.), *Immigrants and the Informal Economy in Southern Europe*, pp. 83-104, Londra: Routledge.

Reyneri, E. (2001). *Migrants' Involvement in Irregular Employment in the Mediterranean Countries of the European Union*. Ginevra: ILO. Disponibile in versione on-line: www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/imp/imp41.pdf. Ultima visita realizzata il 21/01/2010.

Reyneri, E. (2003). "Underground Economy and the New Immigration. The Case of Southern Europe". Paper presentato al Workshop *Informal/Undeclared Work: Research on its changing nature and policy strategies in an enlarged Europe*. DG Research/DG Employment and Social Affairs, Bruxelles, 21 Maggio. Disponibile in versione on-line: ftp://ftp4.cordis.lu/pub/improving/docs/conf_work_reyneri.pdf. Ultima visita realizzata il 15/06/2011.

Ruspini, P. (2005). "Public policies and community services for immigrant integration: Italy and the European Union". In ISMU, Commissione Globale per le Migrazioni Internazionali, Milano, settembre.

Sunderhaus, S. (2007). "Regularization Programs for Undocumented Migrants". In *Migration Letters*, 4(1), pp. 65-76.

Venturini, A. (2009). "Irregular Migration: Incentives and Institutional and Social Enforcement". Robert Schuman Centre for Advanced Studies, CARIM AS 2009/03, San Domenico di Fiesole (Firenze): European University Institute.

Siti web

<http://www.ismu.org>

<http://www.ulb.ac.be/assoc/odysseus>

Documenti dell'Unione Europea

Commissione delle Comunità Europee (2004a). *Libro Verde. L'Approccio della UE alla gestione della Migrazione Economica*. Bruxelles, 11.1.2005, COM (2004) 811 (finale).

Commissione delle Comunità Europee (2004b). Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. Studio sulle connessioni tra migrazione legale e illegale. Bruxelles, 4.6.2004, COM (2004) 412 (finale).

Legislazione nazionale

Legge n. 189 del 30 luglio 2002 (Legge Bossi - Fini).

Legislazione Internazionale

ONU – *Convenzione Internazionale per la Protezione dei Diritti di Tutti i Lavoratori Migranti e Loro Famiglie, 1990 (ICRMW)*.

SCHEDA INFORMATIVA SULLA TESI ORIGINALE

L'articolo che propongo per partecipare all'VIII Edizione 2010-2011 del Premio "Pietro Conti", **sezione b) Studi e Ricerche** è un risultato inedito, frutto della rielaborazione e della traduzione della tesi finale del Master in Politiche delle Migrazioni Internazionali organizzato dalla Facultad de Psicología dell'Universidad de Buenos Aires (UBA).

Il titolo della tesi originale è “*La UE y las políticas de regularización migratoria: entre restricción y necesidad. El caso italiano*” (La UE e le politiche di regolarizzazione migratoria: fra restrizioni e necessità. Il caso italiano). È stata presentata nel luglio 2010 a Buenos Aires ed ha ottenuto la valutazione di Summa cum Laude. Attualmente è in corso di pubblicazione da parte della UBA e l'OIM Conosur (Organizzazione Internazionale per le Migrazioni).

L'elaborato originale, in lingua spagnola, è composto da circa 60.000 parole e tratta del problema dell'immigrazione irregolare nell'Unione Europea. Nella tesi si evidenzia la differenza che esiste fra i Paesi del nord e quelli del sud dell'Europa, caratterizzati da una forte economia informale e che negli ultimi decenni sono spesso ricorsi all'utilizzo dei processi di regolarizzazione. In particolare, viene dato ampio spazio alla relazione fra economia sommersa e l'adozione di questi processi. Dopo un'esauriente analisi di questi processi si passa ad analizzare singolarmente il caso italiano, ripercorrendo gli ultimi processi di regolarizzazione migratoria ed approfondendo le tappe della “grande regolarizzazione” Bossi-Fini. Nelle conclusioni si avanza una proposta che ripresento anche nel presente articolo.

Si allega la traduzione dell'indice della tesi originale.

INDICE

RIASSUNTO	Errore. Il segnalibro non è definito.	
GLOSSARIO	Errore. Il segnalibro non è definito.	
INDICE	Errore. Il segnalibro non è definito.	
INDICE DI TABELLE	Errore. Il segnalibro non è definito.	
INDICE DI GRAFICI.....	Errore. Il segnalibro non è definito.	
CAPITOLO I – QUADRO TEORICO	Errore. Il segnalibro non è definito.	
1.1. Esperienze precedenti e giustificazione teorica	Errore. Il segnalibro non è definito.	
1.2. Presentazione del problema	Errore. Il segnalibro non è definito.	
1.3. Riferimenti teorici.....	Errore. Il segnalibro non è definito.	
1.4. Ipotesi.....	Errore. Il segnalibro non è definito.	
1.5. Oggetto.....	Errore. Il segnalibro non è definito.	
1.6. Metodologia	Errore. Il segnalibro non è definito.	
CAPITOLO II – LO SCENARIO MIGRATORIO NELL’UNIONE EUROPEA	Errore. Il segnalibro non è definito.	II
segnalibro non è definito.		
2.1. Le migrazioni nell’era della globalizzazione	Errore. Il segnalibro non è definito.	
2.2. La ricerca di un equilibrio fra domanda e offerta di risorse umane straniere nell’Unione Europea	Errore. Il segnalibro non è definito.	
Errore. Il segnalibro non è definito.		
2.3. L’evoluzione delle politiche migratorie europee nella storia moderna	Errore. Il segnalibro non è definito.	
definito.		
2.4. Fasi della cooperazione europea in relazione all’immigrazione	Errore. Il segnalibro non è definito.	
definito.		
CAPITOLO III – STRUMENTI PER LA PROMOZIONE DELL’IMMIGRAZIONE QUALIFICATA TEMPORANEA	Errore. Il segnalibro non è definito.	
3.1. Quadro generale	Errore. Il segnalibro non è definito.	
3.2. Canali di ammissione dei cittadini extracomunitari nel mercato del lavoro europeo	Errore. Il segnalibro non è definito.	II
segnalibro non è definito.		
3.2.1. Le quote annuali.....	Errore. Il segnalibro non è definito.	
3.2.2. Accordi bilaterali.....	Errore. Il segnalibro non è definito.	
3.2.3. I visti	Errore. Il segnalibro non è definito.	

- 3.2.4. Cooperazione – Il Partenariato Euro-Mediterraneo **Errore. Il segnalibro non è definito.**
- 3.2.5. Lo squilibrio nella cooperazione..... **Errore. Il segnalibro non è definito.**

CAPITOLO IV – I PROGRAMMI DI REGOLARIZZAZIONE MIGRATORIA**Errore. Il segnalibro non è definito.** **II**

- 4.1. La situazione europea..... **Errore. Il segnalibro non è definito.**
- 4.2. Definizione..... 1
- 4.3. I programmi di regolarizzazione migratoria secondo gli Organismi Internazionali**Errore. Il segnalibro non è definito.** **II**
- 4.4. Gli obiettivi e la loro tipificazione 2
- 4.5. Criteri di elezione..... **Errore. Il segnalibro non è definito.**
- 4.6. Fattori che determinano il successo ed il fallimento..... 4
- 4.7. Impatto sui destinatari..... 6
- 4.8. L’impatto nel settore economico..... 7
- 4.9. Uno strumento efficace? 10

CAPITOLO V – I PROGRAMMI DI REGOLARIZZAZIONE MIGRATORIA NELLA UE: IL MODELLO SETTENTRIONALE ED IL MODELLO MEDITERRANEO**Errore. Il segnalibro non è definito.** **II**

- 5.1. I programmi di regolarizzazione migratoria nell’Unione Europea**Errore. Il segnalibro non è definito.**
- 5.2. Le politiche migratorie: i due modelli europei..... **Errore. Il segnalibro non è definito.**
- 5.3. I programmi di regolarizzazione migratoria nei Paesi dell’Europa meridionale**Errore. Il segnalibro non è definito.** **II**
- 5.3.1. Ragioni economiche..... **Errore. Il segnalibro non è definito.**
- 5.3.2. Analisi dei casi: Italia, Spagna, Grecia, Portogallo. **Errore. Il segnalibro non è definito.**

CAPITOLO VI - LA SITUAZIONE MIGRATORIA IN ITALIA**Errore. Il segnalibro non è definito.**

- 6.1. Quadro generale **Errore. Il segnalibro non è definito.**
- 6.2. I controlli di frontiera e i controlli interni in Italia..... **Errore. Il segnalibro non è definito.**
- 6.3. I processi di regolarizzazione in Italia **Errore. Il segnalibro non è definito.**
- 6.3.1. La Legge n. 943 del 1986 e la Legge Martelli **Errore. Il segnalibro non è definito.**

6.3.2. Il decreto Dini e la Legge Turco-Napolitano **Errore. Il segnalibro non è definito.**

6.3.3. La Legge Bossi-Fini..... **Errore. Il segnalibro non è definito.**

6.3.4. Il Decreto di regolarizzazione **Errore. Il segnalibro non è definito.**

6.3.4.1. Fase preparatoria **Errore. Il segnalibro non è definito.**

6.3.4.2. Fase de esecuzione **Errore. Il segnalibro non è definito.**

6.3.4.3. Fase di valutazione..... **Errore. Il segnalibro non è definito.**

6.4. Risultati dei programmi di regolarizzazione migratoria in Italia**Errore. Il segnalibro non è definito.**

CONCLUSIONI..... Errore. Il segnalibro non è definito.

BIBLIOGRAFIA..... Errore. Il segnalibro non è definito.