



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

FLORE

Repository istituzionale dell'Università degli Studi di Firenze

Il lavoratore extracomunitario in Italia. Legittimità del soggiorno e modalità di inserimento

Questa è la Versione finale referata (Post print/Accepted manuscript) della seguente pubblicazione:

Original Citation:

Il lavoratore extracomunitario in Italia. Legittimità del soggiorno e modalità di inserimento / Andrea Villa. -
In: ECONOMIA & LAVORO. - ISSN 0012-978X. - STAMPA. - A. XLIII n. 02:(2009), pp. 25-40.

Availability:

This version is available at: 2158/418088 since:

Terms of use:

Open Access

La pubblicazione è resa disponibile sotto le norme e i termini della licenza di deposito, secondo quanto
stabilito dalla Policy per l'accesso aperto dell'Università degli Studi di Firenze
(<https://www.sba.unifi.it/upload/policy-oa-2016-1.pdf>)

Publisher copyright claim:

(Article begins on next page)

IL LAVORATORE EXTRACOMUNITARIO IN ITALIA. LEGITTIMITÀ DEL SOGGIORNO E MODALITÀ DI INSERIMENTO

di Andrea Villa

Il lavoro sta indubbiamente attraversando una delle fasi più delicate ed incerte della sua storia. Le asimmetrie che scaturiscono dalle varie legislazioni e gli effetti dell'attuale congiuntura economica sembrano rappresentare due degne cause di questa situazione. In questo quadro, il saggio si inserisce nel dibattito con un'analisi sulla condizione giuridica del lavoratore extracomunitario regolare e sulle relative modalità di inserimento nel mercato del lavoro italiano. Da questa prospettiva emerge, con chiarezza, una concezione eccessivamente utilitaristica di queste persone. Il rischio è, infatti, quello di gettare, con troppa rapidità, migliaia di questi lavoratori in una condizione di clandestinità; migliaia da aggiungere alla già significativa porzione di persone che vivono in uno stato di esclusione giuridica. Anche in questo contesto, quindi, il nesso tra democrazia e lavoro appare sempre più come un miraggio lontano.

Labour is undoubtedly going through one of the most delicate phases of its history. The asymmetries arising from the various laws and the effects of economic conditions seem to be the main causes of this situation. This essay analyzes the legal status of extra-UE workers with the characteristics of integration in the Italian labor market. From this discussion emerges a conception too utilitarian for these people. The risk is to discard, with too much speed, thousands of them in a state of clandestinity; to add to the large proportion of people who already live in an environment of legal exclusion. Also in this context, the link between democracy and work appears increasingly a mirage.

1. INTRODUZIONE

Il mercato del lavoro italiano – preso com'è dall'attuale congiuntura economica di natura recessiva – sta indubbiamente attraversando uno tra i periodi più delicati ed incerti della sua storia. Inoltre, quel che la maggior parte della letteratura¹ mostra è che la dinamica di crescente flessibilizzazione e incertezza, cui è sottoposto il lavoro contemporaneo, potrebbe implicare una progressiva dissoluzione dei meccanismi di protezione sociale. Sempre più, agli occhi di segmenti cospicui di popolazione, importanti valori di equità ed uguaglianza, direttamente inquadrati nella concezione lavoristica della nostra Costituzione, appaiono il frutto di una visione, quantomeno, lontana dalla realtà.

Tale processo di segmentazione del mercato del lavoro sembra, infatti, corrispondere ad una crescente divaricazione di condizioni e prospettive tra lavoratori giovani e più an-

Andrea Villa, dottorando di ricerca in Sociologia presso il Dipartimento di Scienze della politica e Sociologia dell'Università degli Studi di Firenze.

¹ Cfr. Beck (2000); Accornero (2000); Supiot (2003); Gallino (2005; 2007).

ziani tutelati e sindacalizzati, tra lavoratrici e lavoratori, tra lavoratori del Sud e lavoratori del Nord e, con caratteristiche del tutto particolari, tra lavoratori autoctoni e lavoratori immigrati.

La sempre maggiore incidenza, 6,4% con punte dell'8,1% nel Nord-Est e del 14% e 10% rispettivamente a Milano e Roma², degli immigrati regolari sull'occupazione complessiva ci induce a produrre un *corpus* di riflessioni su alcune delle peculiarità che caratterizzano questa cospicua porzione di lavoratori subordinati. Nella maggior parte dei casi, operai, artigiani, assistenti familiari ed infermiere, quand'anche, più semplicemente, prestatori di lavoro poco qualificato³.

Una volta osservato il tessuto economico italiano – dai servizi all'industria, dall'edilizia al *welfare* privato, quand'anche l'agricoltura ed il commercio –, possiamo tranquillamente affermare che i più importanti rami della produzione necessitano e, molto spesso, riconoscono il fondamentale apporto, in termini di efficienza e produttività, dei lavoratori immigrati.

Questo saggio, dunque, si propone di rilevare alcune delle dinamiche più significative che caratterizzano il rapporto tra immigrati regolari e mercato del lavoro italiano, sia dal punto di vista giuridico, ovvero dei meccanismi che regolano l'ingresso e la legittimità del soggiorno per motivi di lavoro – riferendoci, in tal senso, agli stranieri extracomunitari – sia dal punto di vista delle specifiche modalità di inserimento nella nostra economia, prendendo in considerazione, in questo caso, tanto il peso dei lavoratori provenienti dai paesi membri dell'UE, per i quali vige la libera circolazione, quanto quello relativo ai lavoratori extra UE.

Da questo contesto emerge chiaramente come la condizione regolare del lavoratore extracomunitario sia determinata:

a) da una imprescindibile relazione tra Stato e mercato: infatti, essa sembra essere, sempre più, la risultante di una inclusione giuridica che scaturisce univocamente dall'incontro tra domanda e offerta di lavoro determinato in forza di una legge dello Stato – il decreto flussi – e di una stabilità del soggiorno legittimo fortemente condizionata dalla natura privatistica del rapporto di lavoro;

b) dalla impari competizione che scaturisce dalla differente posizione giuridica dei lavoratori comunitari rispetto agli extracomunitari. Basti pensare, oltre al dato quantitativo sui flussi migratori, alla maggiore facilità e relativa flessibilità nelle modalità di instaurazione del rapporto di lavoro.

Tutto questo, non per affermare quanto sia giusta o viceversa sbagliata tale impostazione – per dare un giudizio politico –, bensì per cercare di contribuire ad una riflessione in grado di proporre eventuali correttivi che comprendano, da un lato, una migliore percezione dell'importanza di andare incontro alle esigenze di mercato e di emersione del lavoro sommerso, dall'altro, la considerazione del rischio di determinare un ciclo continuo di accesso ed esclusione giuridica (clandestino-lavoratore-clandestino) strettamente correlato alle dinamiche del rapporto di lavoro e poco corrispondente alla reale portata dei principi che caratterizzano la nostra democrazia.

Se, in sociologia, risulta utile distinguere tre distinti meccanismi di integrazione, in contrapposizione al rischio di povertà ed esclusione sociale, ovvero il lavoro, il sistema di protezione sociale o *welfare state* e la famiglia, è ragionevole pensare che, nel caso dei migranti

² Caritas-Migrantes (2008).

³ Secondo l'INAIL, alla fine del 2007, i lavoratori stranieri regolari erano 2 704 450.

extracomunitari, non solo siamo in assenza di una famiglia che sia in grado di sobbarcarsi il peso dell'incertezza lavorativa, producendo di fatto "ammortizzatori sociali", in assenza dei primi due fattori – come nel caso dei moltissimi, e più o meno giovani, precari italiani –, ma siamo altresì di fronte ad un meccanismo che produce clandestinità ed illegalità eliminando non solo i regimi di tutela e di protezione sociale, ma anche, di fatto, la dignità stessa della persona umana. Questa dinamica non deve essere corrisposta solo ed esclusivamente nei confronti di quella porzione di lavoratori stranieri che è assunta con contratti stagionali o a tempo determinato, ma anche, in virtù dell'ondata recessiva che sta coinvolgendo l'occupazione complessiva, le decine di migliaia di posti di lavoro "a tempo indeterminato" occupati da stranieri extracomunitari che, fino a poco tempo fa, eravamo soliti considerare come "posti sicuri".

2. LA LEGITTIMITÀ DEL SOGGIORNO

In un quarto di secolo, in Italia, si è passati da qualche migliaio di rifugiati e lavoratori dell'Est ai quasi quattro milioni di stranieri regolarmente soggiornanti⁴ (3.987.312) stimati alla fine del 2007. Certamente, un ruolo significativo – oltre alla rilevanza quantitativa delle sanatorie per gli extracomunitari⁵ – l'ha giocato l'allargamento dei confini dell'Unione Europea⁶. Questa circostanza ha determinato, come prima importante conseguenza, il passaggio alla condizione regolare di un numero rilevante di persone già presenti all'interno dei confini dello Stato. Una volta inquadrata questa situazione, risulta indispensabile indagare con maggiore profondità i presupposti giuridici che governano la legittimità della permanenza per motivi di lavoro dello straniero non comunitario.

Il possesso di quell'atto amministrativo, denominato permesso di soggiorno, con il quale lo straniero non comunitario che ha regolarmente attraversato le frontiere⁷ viene autorizzato a stabilirsi sul territorio dello Stato italiano per un intervallo di tempo definito, rappresenta il presupposto fondamentale per la regolarità del soggiorno. Nonostante questo fatto sia ormai ampiamente compreso anche dalla cosiddetta opinione pubblica, è utile ricordare quanto sia recente nell'ordinamento italiano tale previsione, ad ulteriore dimostrazione della grande rapidità con cui il fenomeno delle migrazioni internazionali ha preso piede nel contesto italiano.

Fino alla data del 30 dicembre 1989 – data in cui veniva emanato il D. Lgs. n. 416, successivamente convertito nella legge 28 febbraio 1990, n. 39 –, infatti, non esisteva il cosiddetto documento di soggiorno, inteso quale esito di una procedimentalizzazione di natura amministrativa vincolata al possesso di determinati requisiti da parte dello straniero. Fino a quel particolare momento storico, quindi, la disciplina del soggiorno dello straniero era compresa nel cosiddetto Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza⁸ (TULPS) del 1931.

⁴ Nella stima del *Dossier Caritas-Migrantes*, oltre ad essere prese in considerazione le varie motivazioni che legittimano il soggiorno, sono ovviamente compresi anche i comunitari.

⁵ La legge n. 943 del 1986 che ha coinvolto 140.000 stranieri; il decreto legge del Governo Dini del 1995 da cui ne sono emersi 240.000; la legge Turco-Napolitano del 1998 (la legge 40) che permise la regolarizzazione di 250.000 immigrati, più i circa 700.000 della Bossi-Fini.

⁶ L'acquis comunitario di Romania e Bulgaria (gennaio 2007) ha portato a 27 il numero dei paesi membri UE.

⁷ *Clandestino* è colui il quale ha attraversato le frontiere dello Stato illegalmente, ovvero non rispettando le regolari procedure di ingresso; *irregolare*, invece, è colui il quale è sprovvisto di un regolare visto di ingresso o permesso di soggiorno in corso di validità.

⁸ R.D. 25 gennaio 1923, n. 64; R.D. 18 giugno 1931, n. 773.

Tali norme disponevano che lo straniero, al suo ingresso in Italia, dovesse rendere, entro tre giorni, una dichiarazione. Letteralmente l'art. 142 del R.D. 18 giugno 1931, n. 773, disponeva:

Gli stranieri hanno l'obbligo di presentarsi, entro tre giorni dal loro ingresso nel territorio dello Stato all'autorità di pubblica sicurezza del luogo ove si trovano, per dare contezza di sé e fare la dichiarazione di soggiorno [...].

Appare evidente quanto questa impostazione traesse spunto da una concezione dello straniero, non già in quanto immigrato che, per dirla con le semplici ma efficaci parole di Georg Simmel, arriva oggi per stabilizzarsi domani⁹, bensì dalla previsione di circostanze circoscritte e limitate nel tempo. Nel 1981, però, con la pubblicazione dei dati ufficiali del censimento ISTAT, il dato di uno scenario in via di cambiamento, ovvero della progressiva globalizzazione del mercato del lavoro italiano, diventava di dominio pubblico. Si cominciava, dunque, ad insinuare che il nostro paese avesse improvvisamente mutato il suo ruolo: da paese di emigrazione a paese in grado di attrarre la forza-lavoro dei migranti.

Per la prima volta in Italia l'incremento realizzatosi tra due periodi censuari non era dovuto solo all'incremento naturale della popolazione, ma ad un saldo migratorio positivo, cioè ai rientri o alle immigrazioni¹⁰.

È in questo particolare periodo che il dibattito politico ed il legislatore cominciano ad orientarsi verso una disciplina giuridica che assume i contorni della definizione proposta da Ugo Terracciano:

Essa persegue lo scopo di regolare i flussi migratori, controllare l'ingresso degli stranieri alle frontiere e disciplinare le condizioni di soggiorno nel nostro paese. In sostanza, la legislazione di cui trattasi traduce in disposizioni normative le linee di politica dell'immigrazione perseguita dallo Stato: linee che coniugano motivi di ordine pubblico con esigenze di solidarietà umana e quindi di notevole valore civile e sociale¹¹.

Dunque, non tanto la legge 943/1986, titolata "Norme in materia di collocamento e trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine", contenente alcuni importanti riconoscimenti e diritti di uguaglianza tra lavoratori stranieri e lavoratori italiani¹², lasciando tuttavia inalterata la centralità della disciplina del TULPS nel regolare la condizione dello straniero soggiornante, quanto piuttosto la legge 39/1990 – la cosiddetta legge Martelli – assume un'importanza cruciale nel tentativo di porre rimedio con un testo organico al già dilagante fenomeno della tratta di esseri umani e dello sfruttamento della manodopera straniera nel sommerso e al di fuori di un quadro di legalità.

Veniva così istituzionalizzato il visto d'ingresso, nel senso che per la prima volta veniva inserito nella legislazione sullo straniero il principio generale secondo cui «l'ingresso nello Stato è sempre consentito agli stranieri muniti di passaporto valido o di altro documento equipollente, di visto consolare se prescritto». Detta autorizzazione preventiva era già in

⁹ Cfr. Simmel (2003, p. 468).

¹⁰ Maciotti, Pugliese (1998, p. 6).

¹¹ Terracciano (2005, p. 47).

¹² Mantenimento dell'identità culturale, accesso ai servizi sociali e sanitari, alla scuola e al lavoro.

uso, non attraverso lo strumento trasparente delle leggi, bensì in virtù degli accordi internazionali. Tale disposizione non era funzionale all'affermazione di una prassi doganale già consolidata, bensì rilevante ai fini della distinzione di diritto tra chi ha legittimamente attraversato le frontiere e chi invece, clandestinamente, si ritrova nel territorio dello Stato senza i requisiti minimi di legalità¹³. Per rendere certa la data di ingresso, la legge stabiliva, anche qui per la prima volta, l'obbligo della polizia di frontiera di apporre sul titolo di viaggio il timbro d'entrata. Oltre ai requisiti di ingresso, la legge 39/1990 esigeva anche i motivi che lo legittimavano, cioè turismo, studio, lavoro subordinato o autonomo, famiglia, cura e culto.

Con tale normativa venivano, quindi, introdotte per la prima volta nell'ordinamento italiano norme regolatrici dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri in Italia, al punto che il permesso di soggiorno diveniva effettivamente tale e non più una mera dichiarazione di presenza, cioè una vera e propria autorizzazione amministrativa conseguente alla verifica della legittimità delle condizioni di ingresso, nonché di quelle necessarie a soggiornare in Italia¹⁴. In questo senso, una volta ottenuta l'autorizzazione amministrativa lo straniero diventava regolare. Venivano, altresì, introdotte le specifiche in termini di durata prefissata e motivazione del soggiorno – tra cui lavoro subordinato, autonomo e stagionale –, indirizzando la neonata politica dell'immigrazione verso l'adozione di una specifica strategia, con particolare riferimento ad uno dei tratti salienti del fenomeno in quanto tale, ovvero al suo imprescindibile legame con le dinamiche del mercato del lavoro. Le migrazioni, in generale, originano proprio dalla ricerca di un lavoro o di un lavoro a condizioni di vita migliori. Tuttavia, tale possibilità si trovava e si trova ad essere vincolata alla valutazione delle possibilità di assorbimento del mercato e, quindi, alla determinazione di quote di ingresso all'interno degli specifici decreti¹⁵, «pur nella più ampia discrezionalità del potere amministrativo in rapporto alla condizione giuridica dello straniero extracomunitario»¹⁶, con riferimento al periodo di applicazione della legge 39/1990.

Con la legge del 1998, n. 40, successivamente convertita nel D. Lgs. del 1998, n. 286 – il Testo Unico della disciplina sull'immigrazione –, oltre ad una rigorosa politica di gestione dei flussi, così come delle cosiddette frontiere esterne, indirizzata al contrasto dell'immigrazione irregolare e clandestina, in ottemperanza all'adesione dell'Italia agli Accordi di Schengen, si rileva anche una decisa politica di stabilizzazione della condizione del regolare soggiornante, finalizzata ad una possibile integrazione. Questa prospettiva trova la sua manifestazione più esplicita nella istituzione della carta di soggiorno:

Lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato da almeno cinque anni, titolare di un permesso di soggiorno che consente un numero indeterminato di rinnovi, il quale dimostri di avere un reddito sufficiente per il sostentamento proprio e dei familiari, può richiedere al questore il rilascio della carta di soggiorno per sé, per il coniuge e per i figli minori conviventi. La carta di soggiorno è a tempo indeterminato¹⁷.

Inoltre, per quanto riguarda il soggiorno per motivi di lavoro subordinato e per cercare di ovviare alla, già menzionata, eccessiva discrezionalità amministrativa, veniva precisato che

¹³ Cfr. Villa (2008a).

¹⁴ Cfr. Corvino, Scolaro (2006).

¹⁵ Cfr. Villa (2008b).

¹⁶ Corvino, Scolaro (2006, p. 22).

¹⁷ Art. 9, comma 1, D. Lgs. 286/1998.

la perdita del posto di lavoro non costituisce motivo per privare il lavoratore extracomunitario ed i suoi familiari legalmente residenti del permesso di soggiorno. Il lavoratore straniero in possesso del permesso di soggiorno per lavoro subordinato che perde il posto di lavoro, anche per dimissioni, può essere iscritto nelle liste di collocamento per il periodo di residua validità del permesso di soggiorno, e comunque, salvo che si tratti di permesso di soggiorno per lavoro stagionale, per un periodo non inferiore ad un anno¹⁸.

Anche la figura del garante rivestiva grande importanza nell'impianto del Testo Unico di originaria formulazione: infatti, era prevista la possibilità da parte del cittadino italiano o straniero regolarmente soggiornante¹⁹ di formulare una istanza per l'inserimento di un cittadino straniero nel contesto lavorativo italiano, consentendogli «di ottenere, previa iscrizione alle liste di collocamento, un permesso di soggiorno per un anno a fini di inserimento nel mercato del lavoro»²⁰. Per quanto riguarda la disciplina dei rinnovi è opportuno ricordare come tale normativa consentisse il rinnovo del permesso di soggiorno per una durata non superiore al doppio di quella stabilita con il rilascio iniziale, non relazionando, in alcun modo, la legittimità del soggiorno alla durata del rapporto di lavoro. Si tratta di considerazioni importanti al fine di apprezzare, in via comparativa, al tema del contratto di soggiorno, cardine della riforma apportata per mezzo della legge del 2002, n. 189.

In conclusione, questo breve *excursus* diacronico ha cercato di mettere in evidenza alcuni tra gli aspetti più significativi sviluppati dalla disciplina sulla condizione giuridica dello straniero soggiornante per motivi di lavoro. Si è trattata, del resto, una normativa sviluppata rapidamente e, contrariamente ai luoghi comuni, in poche tappe significative, tra l'altro, spesso contrassegnate da un clima di evidente tensione politica. Il legislatore sembra essersi così indirizzato, in un primo momento, al cercare di porre rimedio ad alcune importanti fattispecie determinate da una massiccia circolazione di stranieri all'interno del territorio dello Stato, successivamente, al tentativo di rendere più realistica la concezione dello straniero in quanto lavoratore stanziale, con l'intento esplicito di porre in essere un possibile percorso di inclusione giuridica e sociale²¹.

3. SULLA VALENZA DEL CONTRATTO DI SOGGIORNO

In forza della riforma apportata al Testo Unico dalla legge 189/2002, la disciplina sul soggiornante straniero per motivi di lavoro subordinato ha registrato un deciso tentativo di vincolare la durata e l'efficacia dell'autorizzazione amministrativa alla effettiva sussistenza della prestazione lavorativa per cui questa viene rilasciata²². Il legislatore, servendosi di sostituzioni ed abrogazioni di articoli e commi dell'originario D. Lgs. 286/1998, ha cercato di evitare il rischio che a fronte di un permesso di soggiorno in corso di validità potesse corrispondere una situazione, anche solo momentanea, di non occupazione da parte del titolare dello stesso.

Il vincolo attraverso il quale correlare l'efficacia temporale del permesso di soggiorno per lavoro subordinato (compreso, ovviamente, il lavoro stagionale) è quello di un istituto

¹⁸ Art. 22, comma 9, D. Lgs. 286/1998.

¹⁹ Ma anche le Regioni, gli enti locali e le associazioni professionali e sindacali, gli enti e le associazioni del volontariato operanti nel settore dell'immigrazione da almeno tre anni, provvisti dei requisiti patrimoniali e organizzativi.

²⁰ Art. 23, comma 1, D. Lgs. 286/1998.

²¹ Cfr. Terracciano (2005); Corvino, Scolaro (2006); Villa (2008a).

²² Nascimbene (2003, pp. 532-40).

giuridico fino ad allora sconosciuto all'ordinamento, ovvero, il contratto di soggiorno, la cessazione degli effetti del quale provoca anche il termine della legittimità stessa del soggiorno. In più, e questione assai rilevante, il documento amministrativo, rispetto alla precedente formulazione, subisce anche una importante limitazione per quanto attiene alle previsioni relative al vincolo di durata massima, complicando, di fatto, il percorso che porta lo straniero extracomunitario all'acquisizione della carta di soggiorno. Con riguardo alla disciplina dei rilasci e dei rinnovi, infatti, esso non deve mai superare:

- a) in relazione ad uno o più contratti di lavoro stagionale, la durata complessiva di nove mesi;
- b) in relazione ad un contratto di lavoro subordinato a tempo determinato, la durata di un anno;
- c) in relazione ad un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, la durata di due anni.

Questa tipologia, invero, sembra scaturire dalla impossibilità di intervenire sulla condizione dello straniero che, *medio tempore*, abbia perso il posto di lavoro, delimitando, entro precisi limiti temporali, l'intervallo di effettiva legittimità del soggiorno. Inoltre, tratto importante, in virtù di quanto previsto dall'art. 22, comma 1, del Testo Unico così modificato dalla legge 189/2002, si interviene delimitando, da non meno di dodici mesi ad un massimo di sei, il periodo di diritto all'iscrizione nelle liste di disoccupazione, una volta cessati gli effetti del contratto di soggiorno²³, diminuendo drasticamente i costi degli eventuali ammortizzatori sociali e catapultando i lavoratori stranieri in una inappellabile condizione di alegalità. Resta fermo però che:

la durata del contratto di soggiorno deve essere ritenuta vincolante per la durata del permesso di soggiorno solo al momento del rilascio, risultando viceversa ininfluenza laddove il rapporto di lavoro dovesse interrompersi successivamente al rilascio del suddetto²⁴.

Con riferimento ai contenuti di questa nuova forma giuridica di natura privatistica²⁵, la norma prevede anche dei requisiti minimi, in assenza dei quali si potrebbe ritenere, in via interpretativa, la sussistenza del vizio di nullità ai sensi dell'art. 1418 del codice civile, che prevede la nullità dei contratti contrari a norme imperative²⁶. Tali requisiti minimi sono²⁷:

- a) la garanzia da parte del datore di lavoro della disponibilità di un alloggio per il lavoratore che rientri nei parametri minimi previsti dalla legge per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica;
- b) l'impegno al pagamento da parte del datore di lavoro delle spese di viaggio per il rientro del lavoratore nel paese di provenienza.

Il datore di lavoro è, altresì, tenuto a comunicare, durante la vigenza del rapporto di lavoro e del relativo soggiorno, presso lo sportello unico per l'immigrazione, ogni variazione del rapporto di lavoro, ivi compresa la sua risoluzione, obbligo il cui inadempimento è sanzionato per via amministrativa.

²³ Ovviamente tale circostanza non è applicabile a chi abbia un permesso di soggiorno per lavoro stagionale, essendo quest'ultimo auto concludente.

²⁴ Terracciano (2005, p. 390).

²⁵ Nonostante questo debba essere sottoscritto presso lo sportello unico per l'immigrazione. Quest'ultimo istituto, anch'esso, per effetto della legge 189/2002.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Art. 5 *bis*, commi 1 e 2, legge 189/2002.

Se nella successione diacronica delle disposizioni normative sulla condizione dello straniero soggiornante è risultato utile marginalizzare il contributo della legge 943/1986, trattando di alcuni degli aspetti che caratterizzano la tutela dei diritti costituzionalmente garantiti ai lavoratori, è sicuramente indispensabile sottolineare il ruolo pionieristico ed il rilevante contributo apportato dal legislatore dell'epoca nell'affermare la pari dignità della condizione del lavoratore a prescindere dal possesso o meno dello *status* di cittadino, improntando, da subito, le politiche migratorie verso la considerazione dell'integrazione sociale quale tratto determinante di tale disciplina. Si trattava di una legge che ha, quindi, veicolato il senso di una necessaria estensione del principio di uguaglianza anche in considerazione di quegli elementi di *welfare state* che, all'interno della nostra Carta Costituzionale, potessero sembrare direttamente rivolti al cittadino, ma che in realtà appartengono alla condizione del lavoratore *sui generis*. I successivi interventi legislativi²⁸, insieme ad una ormai omogenea giurisprudenza, hanno consolidato la posizione del regolarmente soggiornante in materia di diritti sociali, estendendo il regime di protezione sociale anche oltre la risoluzione del rapporto di lavoro²⁹.

Così, oltre alla egualitaria attribuzione delle tutele previste per il lavoratore in vigenza del permesso³⁰, una volta venuta meno la legittimità dello stesso, ovvero in caso di rimpatrio, la normativa contenuta nel Testo Unico della disciplina sull'immigrazione³¹ prevede che il lavoratore extracomunitario mantenga tutti i diritti previdenziali e di sicurezza sociale che ha già maturato, con diritto a fruirne anche quando non sussistano le condizioni di reciprocità con il paese di appartenenza, trattandosi di diritti che sorgono correlati con le contribuzioni obbligatorie cui sono sottoposti tutti i lavoratori. La possibile fruizione, infatti, dovrebbe avvenire al verificarsi della maturazione dei requisiti previsti dalle norme previdenziali italiane, ovvero al compimento del 65° anno di età, anche se non è soddisfatto il requisito contributivo minimo.

Proprio quest'ultima circostanza, il cui effettivo esercizio da parte dei soggetti interessati potrebbe risultare di scarso rilievo, sembra rappresentare l'ultimo lascito in termini di legalità nei confronti dello straniero extracomunitario che da regolare, per un motivo o per un altro, finisce per ritrovarsi ai margini del mercato del lavoro, privo di un regolare rapporto contrattuale. Se, da un lato, sono state spesso rilevate consistenti sacche di lavoratori irregolari, di fatto "non-persone"³², che tentano costantemente di ottenere una inclusione giuridica, conquista di una dimensione di dignità umana, mediante l'accesso alle cosiddette quote dei decreti flussi³³, dall'altro punto di vista, risulta evidente un sistema di rigorosa delimitazione del privilegio alla legittimità del soggiorno ed alla determinazione di parametri restrittivi in sede di rinnovo dei documenti. Tale legittimità risulta essere eccessivamente subordinata alla crescente flessibilità ed incertezza dei rapporti contrattuali, in contemporanea alla abrogazione di istituti e previsioni di rilievo – come quello del garante o del permesso per inserimento nel mercato del lavoro, così come il diritto all'iscrizione

²⁸ In particolare tutto l'impianto del D. Lgs. 286/1998 nella sua originaria formulazione.

²⁹ Diritto ad almeno dodici mesi di iscrizione nelle liste di disoccupazione, permesso di soggiorno per inserimento, garante, previsti nell'originaria formulazione del D. Lgs. 286/1998.

³⁰ Ammortizzatori sociali, iscrizione al Sistema sanitario nazionale, diritto all'unità familiare nei casi e alle condizioni previste dalla legge, riconoscimento di titoli formativi e professionali, possibilità di avvalersi delle prestazioni dei patronati di assistenza sociale ecc.

³¹ D. Lgs. 286/1998 e successive modificazioni.

³² Dal Lago (2004).

³³ Cfr. Villa (2008b).

nelle liste di disoccupazione per «non meno di 12 mesi»³⁴ – probabilmente opportuni di fronte a congiunture economiche quali quelle attuali, in cui comparti produttivi perdono posti di lavoro ed altri, tuttavia, continuano ad assorbirne.

4. GLI STRANIERI NEL MERCATO DEL LAVORO. TENDENZE RILEVATE

Secondo i dati rilevati a fine 2007, la crescita dell'occupazione complessiva è proseguita, anche se con un rallentamento rispetto all'anno precedente. Ancora una volta, un contributo determinante è stato dato dagli immigrati³⁵.

I due terzi circa dell'aumento complessivo degli occupati – 234.000 persone – è rappresentato da stranieri regolarmente residenti. La loro incidenza sull'occupazione complessiva si è, quindi, portata dal 5,9% del 2006 al 6,4%, con una punta massima dell'8,1% nel Nord-Est. Al contempo, la quota dell'offerta di lavoro straniera che ha cercato un impiego è rimasta contenuta e vicina a quella rilevata durante il 2006. In continuità con la perdita di dinamismo che ha caratterizzato l'economia italiana dalla seconda metà del 2007, nel primo trimestre del 2008 è emersa un'interruzione del *trend* di crescita della domanda di lavoro. Alla battuta d'arresto della dinamica occupazionale ha corrisposto un incremento del numero delle persone in cerca di una occupazione da subordinato. In questo contesto, il segmento degli stranieri extracomunitari ha cominciato a manifestare alcuni segnali di cedimento nella partecipazione al mercato del lavoro con un indebolimento del tasso di occupazione e un rafforzamento della disoccupazione.

Nonostante questa prospettiva, nel 2007, gli indicatori di partecipazione al mercato del lavoro degli stranieri sono rimasti consistenti e superiori a quelli degli italiani. Il tasso di attività – rapporto tra la forza di lavoro e la corrispondente popolazione di riferimento – degli stranieri nella fascia 15-64 anni è risultato pari al 73,2%, sostanzialmente stabile in confronto ad un anno prima. Come in altri paesi dell'Europa mediterranea – Grecia, Portogallo e Spagna –, dove il fenomeno migratorio si è sviluppato nell'ultimo ventennio e nei quali tuttora è predominante la prima generazione di immigrati, anche in Italia il tasso di occupazione della popolazione straniera supera quello dei nazionali con distanze contenute nel Nord ed evidenti nel Centro e soprattutto nel Mezzogiorno. Nella media del 2007, il tasso di occupazione – rapporto tra occupati e corrispondente popolazione – degli stranieri è stato del 67,1%, un livello simile a quello raggiunto un anno prima. Tra gennaio e marzo del 2008, tuttavia, la quota di popolazione straniera occupata ha registrato un calo significativo portandosi al 65,7%. Nonostante la frequente funzione sostitutiva degli immigrati in attività faticose e dequalificate, la discesa di questo indicatore non si è fatta attendere, coinvolgendo soprattutto le regioni meridionali, senza significativi scarti tra le componenti di genere.

Considerando il profilo socio-demografico degli immigrati, nel 2007 circa sei occupati stranieri ogni dieci sono uomini: una quota invariata rispetto all'anno precedente. La composizione per genere varia comunque molto in relazione al paese di provenienza, evidenziando percorsi diversificati di inserimento nel mercato del lavoro. Più in particolare, gli uomini costituiscono la quota prevalente degli occupati dell'Albania e della Romania, co-

³⁴ Art. 22, comma 9, D. Lgs. 286/1998.

³⁵ Caritas-Migrantes (2008, pp. 239-62). Si ringrazia il prof. Franco Pittau per la disponibilità nell'utilizzo dei dati contenuti nei PARR, 4 e 5.

me pure del Marocco e del Senegal, tra quelli africani. Le donne rappresentano la maggioranza dell'occupazione proveniente dall'Ecuador, dalle Filippine, dal Perù e soprattutto dalla Polonia e dall'Ucraina. Circa i tre quarti dell'occupazione complessiva di queste due ultime comunità è rappresentata da donne. Più equilibrata risulta invece la composizione di genere degli occupati cinesi.

La composizione per età dell'occupazione straniera è da sempre caratterizzata dalla forte incidenza delle fasce più giovani. Le quote degli occupati con età inferiore ai 45 anni rimane intorno all'80% del totale – 8,4% nella classe 15-24, 34,7% in quella 25-34 e 35,4% nella classe 35-44 anni. Più in particolare, l'occupazione albanese e rumena è ampiamente rivolta verso le classi di età più giovani; concentrata in circa un terzo dei casi in età più avanzate, è invece quella dei filippini. Peraltro, al crescere dell'età, l'incidenza del lavoro straniero sull'occupazione complessiva cala progressivamente fino a risultare del tutto marginale per gli occupati con almeno 55 anni, un fenomeno, questo, evidentemente contrario alla realtà dei lavoratori italiani.

Circa la metà degli occupati stranieri è in possesso di un titolo di studio di scuola secondaria superiore o universitario – nell'ordine il 41,3% e l'11,8%, nella media del 2007; la restante parte è al più in possesso della licenza media. Il Mezzogiorno registra una presenza decisamente superiore, intorno al 70%, di occupati stranieri con al più la licenza di scuola media. Vi concorrono flussi migratori relativamente più consistenti da paesi, come quelli africani, con livelli di istruzione mediamente bassi. Emergono, peraltro, situazioni differenti tra le principali comunità immigrate in Italia. A fronte del grado di istruzione più basso dei cinesi, dei marocchini e degli albanesi, le comunità immigrate dall'Est europeo registrano livelli decisamente più elevati; un titolo di studio pari almeno ad un diploma riguarda il 62% degli occupati ucraini, il 68% dei polacchi, il 75% dei rumeni. In ogni caso, nella popolazione straniera è molto meno evidente che in quella italiana il legame tra più alti titoli di studio, incremento dell'occupazione e discesa dell'occupazione. Probabile riflesso delle forti motivazioni al lavoro, il tasso di occupazione degli immigrati con un basso grado di istruzione è particolarmente sostenuto, mentre il tasso di disoccupazione si riduce in misura modesta al crescere del titolo di studio. Non è tanto il titolo di studio a garantire tassi di occupazione più elevati per gli stranieri quanto la durata della loro permanenza in Italia. In poche parole la loro integrazione nel tessuto sociale.

Secondo una tendenza consolidata nell'economia italiana, i settori di prevalente impiego dei lavoratori stranieri sono quelli dei servizi e del *welfare* privato – assorbendo il 53,8% degli occupati stranieri – e dell'industria con il 35,3%. Questa tendenza è rafforzata dall'andamento delle nuove assunzioni a fine 2007, che hanno riguardato per oltre il 51% il settore dei servizi e dell'assistenza. Il primato in tale settore spetta ai migranti dell'Africa orientale e dell'America centro-meridionale con oltre il 71% degli occupati netti, seguiti dall'Asia occidentale (68,7%). Nel settore dell'industria prosegue il *trend* dei lavoratori africani – con particolare riferimento all'Africa settentrionale. Nel settore agricolo si conferma, invece, il primato degli europei, in particolare dei paesi di nuova adesione all'Unione Europea (il 52% circa degli occupati nel settore). Non bisogna, tuttavia, dimenticare che quest'ultimo settore è ancora pervaso da sacche di irregolarità e lavoro sommerso, spesso, rappresentate proprio da lavoratori extracomunitari clandestini di provenienza africana³⁶.

³⁶ Con particolare riguardo al Mezzogiorno.

Uno sguardo al dettaglio sui settori d'impiego per i primi quindici paesi per numero di occupati consente di cogliere conferme e mutamenti nella genealogia del fenomeno. Da una parte l'impiego di lavoratori romeni ed albanesi nel ramo delle costruzioni sembra essere consolidato, dall'altra è interessante notare come tale settore assorba anche quote significative di lavoratori provenienti dall'Africa settentrionale (Marocco e Tunisia) e da altri paesi dell'Est europeo. Un altro dato interessante riguarda il settore dell'informatica e dei servizi alle imprese – per la gran parte in mansioni di pulizia e manutenzione – dove troviamo occupati il 21% dei filippini e il 19% circa di cittadini stranieri provenienti dal Perù e dall'Ecuador.

Da alcuni anni, si registra in Italia un grande dinamismo delle micro imprese (1-9 dipendenti) e delle grandi imprese (oltre 250 dipendenti) nell'impiego di lavoratori stranieri. Nel 2007 il ruolo delle micro imprese si è rafforzato ulteriormente assorbendo oltre il 73% degli assunti nell'anno, mentre le grandi imprese hanno decisamente rallentato con appena il 9,1% delle assunzioni, superate dalle medio-piccole imprese (10-49 dipendenti) con oltre il 12%. Questo scenario è confermato con i dati relativi agli occupati netti: il 64% lavora in micro imprese, seguito dalle medio-piccole imprese con il 17% circa. È doveroso ricordare, in questo frangente, che una famiglia che assume una *colf* o una infermiera – e ne conosciamo il peso incidente (sono compresi nel 53,8% dei servizi) – viene classificata nelle statistiche come una micro impresa. Si rileva, inoltre, per quanto riguarda l'altissima percentuale dei lavoratori provenienti dai nuovi paesi UE e dall'Europa centro-orientale (rispettivamente 76,6% e 70,3%) occupati in ditte classificate come micro imprese. Anche una larga maggioranza di lavoratori dell'Asia orientale (oltre il 78%) è occupata in micro imprese. Quest'ultimo risultato può essere dovuto ad un insieme di fattori: sono considerati appartenenti all'area Asia orientale i lavoratori cinesi, concentrati in imprese tessili che sono spesso molto piccole; nella stessa estrazione geografica troviamo i lavoratori provenienti dalle Filippine o dal Sud-Est asiatico che trovano impiego, in parte, in aziende informatiche, anch'esse spesso di piccole dimensioni, e, ancor più spesso, nell'assistenza familiare. Come descritto nelle precedenti edizioni del *Dossier Caritas-Migrantes*, i lavoratori africani sono occupati non solo nelle micro imprese, ma anche nelle medio-piccole imprese (21%) e nelle grandi imprese (14,3%). Questo dato trova corrispondenza nel maggiore utilizzo di lavoratori africani nei settori dell'industria pesante.

Per quanto riguarda le grandi imprese, con oltre 250 addetti, è, altresì, importante rilevare la significatività di forza lavoro proveniente dalle aree di maggiore benessere economico e di più elevato grado di istruzione e di competenze professionali tra cui: l'America settentrionale – 26,4% del totale degli occupati di quell'area continentale –, altri paesi europei (area che comprende anche la Svizzera), paesi dell'area dei primi 15 paesi UE per adesione e l'Oceania.

5. I LAVORATORI STRANIERI NEGLI ARCHIVI PREVIDENZIALI

Secondo le stime effettuate dal *Dossier* negli archivi dell'INAIL³⁷, i lavoratori registrati alla fine del 2007 – con riferimento agli stranieri che hanno lavorato in Italia nel corso del-

³⁷ I dati di questo archivio sono negli anni divenuti completi per le tipologie di variabili che mettono a disposizione. Dello straniero viene sistematicamente registrata la provenienza, il settore di occupazione e la dimensione reale delle imprese nelle quali sono impiegati.

l'anno (occupati netti) – sono 2.704.450, con un aumento, rispetto al 2006, di ben il 23,3%. L'incidenza dei lavoratori europei, dato importante, risulta accresciuta rispetto al recente passato: sono europei il 59% degli occupati (erano il 53% nel 2006), in particolare, il 7,6% proviene dal nucleo originale dei 15 paesi UE, quasi il 28% dai paesi classificati come “nuovi paesi UE”³⁸, oltre il 23% proviene da altri paesi europei non comunitari³⁹. La netta prevalenza dei lavoratori immigrati provenienti dai paesi di nuova acquisizione è dovuta, in particolare, alla Romania, da cui arriva circa il 21% dei lavoratori. L'ingresso di questo paese nell'Unione Europea ha permesso lo spettacolare incremento del 111% del numero di occupati rispetto all'anno precedente: 556.000 unità nel 2007 rispetto alle 263.000 unità del 2006. Per quanto riguarda la Bulgaria, altra nazione entrata nell'Unione Europea all'inizio del 2007, possiamo osservare un aumento percentuale degli occupati altrettanto notevole (+ 98% circa), anche se con una incidenza in termini assoluti di circa 32.000 unità – 1,2% degli occupati netti. La seconda e terza posizione, come per gli anni precedenti, sono occupate rispettivamente da Albania (7,8%) e Marocco (7,2%) con incrementi rispetto al 2006 di poco superiori al 10%.

In modo inversamente proporzionale al forte incremento dell'incidenza dei lavoratori provenienti dai paesi membri dell'UE, il *Dossier* rileva la diminuzione del peso percentuale di lavoratori extracomunitari: gli africani calano al 18% - rappresentavano quasi il 21% nel 2006 -, quelli provenienti dall'Asia sono il 12,3% - erano oltre il 13% nel 2006 -, dall'America rappresentano il 10% - rispetto all'11% del 2006. Tali dati, seppur indicanti un significativo cambiamento nella morfologia dell'universo statistico dei lavoratori stranieri, non devono trarre in inganno rispetto all'aumento del dato complessivo. Nel 2007, infatti, si è verificato un incremento generalizzato del numero di occupati rispetto al 2006 per tutte le aree di provenienza, anche se decisamente più marcato per i lavoratori europei (+ 35%) e, in particolare, come abbiamo sottolineato, per i paesi che hanno aderito a partire dal 2004 all'UE (+ 79,8%). Resta fermo, però, che lo spiccato differenziale di crescita dei lavoratori extracomunitari rispetto a quelli provenienti dai paesi di nuova acquisizione UE, oltre ad essere una novità assoluta nello scenario italiano, sembra anche indicare una maggiore mobilità e competitività dei secondi rispetto ai primi. Mobilità che scaturisce, lo ripetiamo, dalla opposta condizione giuridica tra questi lavoratori subordinati.

Per dare una valutazione più approfondita sulla situazione dei lavoratori stranieri nel tessuto produttivo italiano è utile confrontare gli occupati netti con gli occupati equivalenti e verificare le assunzioni nette. Un occupato equivalente può essere definito come un lavoratore impiegato a tempo pieno per un intero anno e cioè per 252 giornate. Quindi, un singolo lavoratore può risultare impiegato per meno di un occupato equivalente se non ha avuto la possibilità di lavorare per un anno intero, indipendentemente dal numero di contratti che ha stipulato. Il rapporto percentuale tra occupati netti e occupati equivalenti per i cittadini stranieri è, quindi, di circa l'82%, con un picco di oltre l'85% per i lavoratori provenienti dall'Asia. Tale dato attesta che la grande maggioranza dei migranti – quantomeno quelli dichiarati – è impiegato, durante l'anno solare, a tempo pieno. Tuttavia, ciò non vuol dire che siano tutti lavoratori subordinati con contratti a tempo indeterminato.

I lavoratori stranieri assunti in Italia nel 2007 sono 1.320.608, circa il 43% in più rispetto al 2006, di cui oltre il 45% sono nuove assunzioni. Quindi, da una parte assistiamo

³⁸ Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Cecca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria nel 2004, Bulgaria e Romania nel 2007.

³⁹ Europa centro-orientale.

ad un incremento della forza lavoro di provenienza straniera decisamente superiore rispetto al passato, dall'altra riscontriamo una crescente propensione alla mobilità ed alla flessibilità: negli anni passati, infatti, le nuove assunzioni superavano di poco il 20% del totale delle assunzioni. Anche quest'ultima dinamica sembra poter essere letta nella direzione di una sempre maggiore comunitarizzazione del mercato del lavoro italiano.

Ricordando il *II Rapporto su immigrati e previdenza negli archivi dell'INPS*, la trasformazione profonda del mercato del lavoro italiano avvenuta negli ultimi anni finisce con il ricadere pesantemente sulla condizione giuridica e sociale degli extracomunitari. Se è doveroso sottolineare il fatto che i lavoratori stranieri extracomunitari – il 64% del totale, 1.730.848 persone circa – non sono coinvolti dalle forme contrattuali più innovative basate sul principio della flessibilità e della ibridazione contrattuale – come il lavoro a progetto –, poiché la disciplina sull'immigrazione è comunque imperniata sul classico lavoro subordinato (indeterminato, determinato o stagionale), è anche vero, però, che la flessibilità è di fatto sperimentata dai migranti extracomunitari, per i quali il sistema dei permessi di soggiorno di durata sempre più breve ha determinato una condizione di regolarità “precarizzata”, quindi, una garanzia di diritti e di tutele concepita come “a termine”. Come evidenziato nell'*excursus* normativo, sebbene il rilascio del permesso di soggiorno sia legato alla stipula del contratto di soggiorno, la vigenza del documento non può comunque superare la durata di un anno in caso di contratto di lavoro subordinato a tempo determinato, di due anni in caso di contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, di nove mesi per il lavoro stagionale. Al contempo, la drastica riduzione della durata del diritto all'iscrizione nelle liste di disoccupazione⁴⁰ completa tale precarizzazione, determinando l'estrema difficoltà di ricollocazione dello straniero all'interno del mercato del lavoro.

6. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

Questo studio trae spunto da un, ormai prolungato, interesse sociologico nei confronti della condizione giuridica dello straniero in Italia. Ai più sembra chiaro, infatti, che la sociologia dei fenomeni giuridici:

si occupa di inserire il diritto nel quadro generale offerto dalla sociologia, di comprenderne i caratteri e di esaminare in qual modo esso interferisce con altri fattori caratterizzanti l'azione umana⁴¹.

Da questa particolare prospettiva, quindi, l'obiettivo principale non è stato quello di individuare quanto le norme che regolano il rapporto tra immigrazione e mercato del lavoro possano rappresentare una variabile dipendente o, viceversa, indipendente, rispetto al più ampio sistema dei gruppi di potere. Bensì, ho ritenuto più semplice, e metodologicamente più opportuno, prendere in considerazione la norma e i suoi effetti quale variabile indipendente – assieme agli andamenti del mercato del lavoro – rispetto alla condizione reale di coloro i quali cercano, quotidianamente e a fatica, un percorso regolare di integrazione.

Per questo motivo, la correlazione tra immigrazione e mercato del lavoro, oltre ad essere considerata il tradizionale binomio scatenante di “attrazione fatale”, risulta essere, anche e soprattutto, uno dei punti strategici di quell'apparato di politiche che tale fenomeno

⁴⁰ Art. 22, comma 1, D. Lgs. 286/1998 e successive modificazioni.

⁴¹ Ferrari (2008, p. 25).

cerca di regolare. In sostanza, è proprio in questo ambito che sembra possibile effettuare un riscontro sulla *weltanschauung* che il legislatore esprime di tale realtà. Il sociologo, a questo punto, ha il dovere di comparare queste “espressioni giuridiche” con i saperi acquisiti dalle dottrine e dalle ricerche, al fine di raggiungere una posizione scientifica che sia in grado di contemplare la portata storica e strutturale del fenomeno – coinvolge quasi quattro milioni di soggiornanti regolari e che, nel lavoro, registra legami consolidati con importanti rami produttivi – in relazione ai valori e alle virtù della nostra cultura democratica.

L'interesse sociologico si incrementa allorché le congiunture dell'economia sono destinate a mutare radicalmente il tessuto sociale, generando, anzitutto, forti preoccupazioni per la tenuta occupazionale dei mercati ed un conseguente aumento della povertà e della stratificazione. Bisogna, infatti, evidenziare che la “perdita di dinamismo” osservata a fine 2007 relativamente alla crescita dell'occupazione complessiva – e, di riflesso, anche di quella straniera⁴² –, pur inserendosi in un contesto produttivo “a crescita zero”, era decisamente estranea agli effetti recessivi conseguenti al crollo dei mercati finanziari dell'autunno 2008.

Alla luce di questi sviluppi e degli ulteriori prevedibili, è sembrata operazione doverosa cercare di produrre una compiuta riflessione sugli effetti reali di tali normative sulla condizione degli stranieri extracomunitari. Persone, a questo punto lo si può affermare, che troppo spesso sembrano essere in balia di una concezione utilitaristica ed efficientistica del diritto, non dimenticandoci, in tal senso, di prendere in giusta considerazione le inevitabili implicazioni di natura costituzionale, metro della nostra endogena coscienza civica. Ricordando le parole di Dal Lago:

Un sistema giuridico è un insieme di convenzioni modificabili a partire dagli input ricevuti dal sistema politico, input relativi alla soluzione dei diversi conflitti sociali. Resta il fatto che l'esito di questi processi, un volta codificato, ha la capacità di ridefinire e di condizionare le diverse relazioni sociali e culturali che si stabiliscono tra gli stranieri e noi, tra migranti e società di immigrazione, tra chi è fuori e chi è dentro. Così non ha molta importanza che nella legislazione italiana siano mancate per molto tempo norme chiare sullo *status* dello straniero, o che i decreti legge relativi agli immigrati che si sono succeduti negli ultimi dieci anni siano spesso contraddittori. Quello che importa è che ogni volta essi riaprano per gli stranieri la possibilità di accedere o no al nostro spazio legittimo, permettano o no di convalidare la loro situazione sociale reale, allarghino o restringano la possibilità per loro di diventare persone, oppure se lo erano, di restare tali o di trasformarsi in non-persone⁴³.

Il fatto è che di fronte a questo segmento rilevante dell'universo immigrazione non si può di certo affermare di essere dinanzi ad un problema di sicurezza e/o di criminalità, bensì si tratta di un rilevante capitale umano e di una produttività dimostrata, *in primis*, dai dati sull'età media degli occupati, sul tasso di attività, quand'anche dalla disposizione al lavoro e dalle competenze che, in media, sono in grado di mettere in campo.

La particolare condizione giuridica del lavoratore extracomunitario in merito alla procedimentalizzazione delle modalità di ingresso e di instaurazione del rapporto di lavoro – meccanismi delle quote, nulla osta al permesso di soggiorno – ed alle previsioni sul soggiorno – contratto, rilascio, rinnovo del permesso e limitato periodo di iscrizione nelle liste di disoccupazione – assume una particolare significatività se rapportata alla,

⁴² CNEL, Caritas-Migrantes (2008).

⁴³ Dal Lago (2004, p. 220).

diametralmente opposta, situazione degli stranieri comunitari, la cui situazione giuridica – e le relative modalità di instaurazione di un rapporto di lavoro – è sostanzialmente parificabile a quella di un lavoratore italiano. Ma non basta. La progressiva differenziazione della posizione giuridica dei migranti in ragione direttamente proporzionale alla massiccia ed inarrestabile circolazione dei cosiddetti comunitari di nuova acquisizione costituisce un fattore che rischia di incidere ulteriormente sulla competitività/flessibilità e sulla relativa collocazione degli stranieri extracomunitari nel mercato del lavoro regolare. Sembra, così, trattarsi di cause sistemiche – di natura essenzialmente giuridica – da aggiungere, come abbiamo sottolineato, ad un mercato del lavoro che, già di sua spontanea volontà, vive in un contesto di asimmetrie, incertezze e di sostanziale contrazione della domanda.

Così, il rischio evidente è quello di generare un drammatico universo di sommerso e di irregolarità, già consistente prima di questo particolare passaggio storico e patologicamente trascurato negli anni. Si tratterebbe, per usare una metafora, di una enorme vasca alimentata, da un lato, da una erronea regolazione dei flussi in entrata, dall'altro, come abbiamo intuito, da una consistente quota di persone in uscita dalla legalità. Del resto, il costante soprannumero di richieste di nulla osta al permesso di soggiorno in occasione dell'apertura delle quote dei decreti – spesso in quantità tripla o quadrupla (350.000 in più nel 2007) rispetto ai posti disponibili – rappresenta l'evidente indicatore di una sacca consistente di “non-persone”, in molti casi già produttive sul territorio, che cercano sistematicamente di avere accesso al nostro “spazio legittimo”. Sostanzialmente, una lotteria di regolarizzazioni periodiche che si affianca alle massicce sanatorie degli scorsi anni.

D'altro canto, sembra ragionevole pensare che, a fronte del rischio previsto⁴⁴ di circa 1.500.000 di posti di lavoro persi – a fine 2010 – come conseguenza della crisi recessiva, vi sia un 5-6% circa (65.000-80.000) di lavoratori non comunitari che, non essendo in possesso di una carta di soggiorno, rischia di essere definitivamente escluso da quello stesso “spazio legittimo”, a conclusione dei sei mesi di diritto all'iscrizione nelle liste di disoccupazione.

Così, considerando opportuno uscire, per una volta, dal tradizionale concetto di avallatività della scienza sociale di weberiana impostazione, ho cercato di formulare due possibili orientamenti di *policy* con riguardo alla regolazione dell'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro extracomunitario, certamente, guardandomi bene dal scendere in tecnicismi rischiosi e snaturanti della mia personale formazione:

a) se, da un lato, sembra opportuno ridurre gli ingressi *ex novo* di lavoratori dall'estero, attraverso una, almeno temporanea, revisione delle quote (fatte salve quelle riservate a categorie specifiche), dall'altro, appare altrettanto degno di nota il cercare di favorire un meccanismo di emersione di quel sommerso che, non sempre, ma in alcuni comparti facilmente individuabili, affianca alla contrattualità inesistente una sostanziale condizione di azzerramento dei diritti fondamentali del lavoratore. A tal proposito, oltre ad incrementare il regime sanzionatorio, ed i relativi controlli, appare altrettanto fondamentale cercare di instaurare un circolo virtuoso – anche attraverso un intervento fiscale indirizzato ad una diminuzione del costo del lavoro – incentivante alla denuncia del rapporto da parte del datore ed alla relativa istantanea regolarizzazione, a prescindere dai rigidi meccanismi e dalle tempistiche dei decreti flussi.

⁴⁴ Comprende anche l'ultimo trimestre 2008 (fonte: Banca d'Italia e Confindustria, 2009).

b) è auspicabile, anche per la nostra coscienza civile, riuscire ad affermare una concezione più antropologica del migrante, in cui la pienezza dei diritti sociali non sia ad appannaggio esclusivo di frammenti di esistenza. Così, al riguardo della condizione soggettiva del lavoratore extracomunitario, si potrebbe prevedere una modalità di soggiorno legittimo che riesca a superare lo stretto legame con l'esecuzione della prestazione lavorativa e garantisca la protezione dell'ombrello giuridico, al di là dei sei mesi massimi previsti in caso di involontaria disoccupazione. Ragionevole sarebbe anche la previsione di un permesso di soggiorno per inserimento nel mercato del lavoro in concomitanza all'assunzione di responsabilità, al ruolo di garanzia, da parte di un cittadino italiano o straniero con carta di soggiorno. Misure di civiltà rivolte a quella prevalente e troppo spesso dimenticata parte buona dell'universo immigrazione.

Concludendo, è doveroso ricordare che nulla si potrebbe fare e costruire senza il contributo fattuale di quegli innumerevoli attori – individuali e collettivi, autoctoni e non – che, all'interno della nostra società, cercano con grande tenacia ed impareggiabile abnegazione di promuovere i diritti fondamentali di queste persone, trascinandosi dietro la quotidianità reale del fenomeno e contribuendo alla costruzione di una conoscenza, popolare o scientifica che sia, in grado di veicolare un'immagine più meditata e meno stereotipata di questo fenomeno.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- ACCORNERO A. (2000), *Era il secolo del lavoro*, il Mulino, Bologna.
- BECK U. (2000), *Il lavoro nell'epoca della fine del lavoro*, Einaudi, Torino.
- CARITAS-MIGRANTES (2006), *Dossier Statistico Immigrazione 2006*, IDOS, Roma.
- CARITAS-MIGRANTES (2007), *Dossier Statistico Immigrazione 2007*, IDOS, Roma.
- CARITAS-MIGRANTES (2008), *Dossier Statistico Immigrazione 2008*, IDOS, Roma.
- CNEL, CARITAS-MIGRANTES (2008), *Indici di integrazione degli immigrati in Italia*, CNEL, Roma.
- COLOMBO A., SCIORTINO G. (2004), *Gli immigrati in Italia*, il Mulino, Bologna.
- CORVINO N., SCOLARO S. (2006), *Lo straniero in Italia. Dall'ingresso all'integrazione*, Maggioli, Bologna.
- DAL LAGO A. (2004), *Non persone. L'esclusione dei migranti in una società globale*, Feltrinelli, Milano.
- FERRARI V. (2008), *Diritto e Società. Elementi di sociologia del diritto*, Laterza, Roma-Bari.
- GALLINO L. (2005), *L'impresa irresponsabile*, Einaudi, Torino.
- GALLINO L. (2007), *Il lavoro non è una merce. Contro la flessibilità*, Laterza, Roma-Bari.
- INPS, CARITAS-MIGRANTES (2006), *Regolarità, normalità, tutela. II Rapporto su immigrati e previdenza negli archivi INPS*, INPS, Roma.
- ISFOL (2001), *Il lavoro degli immigrati: programmazione dei flussi e politiche di inserimento*, Area mercato del lavoro, ISFOL, Roma.
- MACIOTI M. I., PUGLIESE E. (1998), *Gli immigrati in Italia*, Laterza, Roma-Bari.
- MENGHI C. B. (2002), *L'immigrazione tra diritti e politica globale*, Giappichelli, Torino.
- MOTTURA G., PINTO P. (1996), *Immigrazione e cambiamento sociale. Strategie sindacali e lavoro straniero in Italia*, EDIESSE, Roma.
- NASCIMBENE B. (2003), *Nuove norme in materia di immigrazione. La legge Bossi-Fini perplessità e critiche*, "Corriere Giuridico", 4, pp. 532-40.
- PERRONE L. (2005), *Da straniero a clandestino: lo straniero nel pensiero sociologico occidentale*, Liguori, Roma.
- SIMMEL G. (2003), *Lo straniero*, in Id., *Ventura e sventura della modernità*, a cura di P. Alferj, E. Rutigliano, Bollati Boringhieri, Torino.
- SUPIOT A. (2003), *Il futuro del lavoro*, Carocci, Roma.
- TERRACCIANO U. (2005), *Stranieri: le nuove disposizioni in materia di immigrazione*, Expert.
- VILLA A. (2008a), *Immigrazione: legislazione italiana tra fonti del diritto e rappresentazione sociale*, Kimeirik, Patti (ME).
- VILLA A. (2008b), *Politiche del lavoro e immigrazione: il decreto flussi*, "Studi Emigrazione", 169, CSER, Roma, pp. 207-13.