



► Una panoramica delle migrazioni per lavoro in Italia

► Una panoramica delle migrazioni per lavoro in Italia

Organizzazione Internazionale del Lavoro

Questa pubblicazione è frutto del progetto “Supporto al rafforzamento della governance inter-istituzionale sullo sfruttamento lavorativo in Italia” che è co-finanziato dall’Unione Europea attraverso il Servizio di Supporto alle Riforme Istituzionali e attuato dall’Ufficio per l’Italia e San Marino dell’Organizzazione Internazionale del Lavoro, in collaborazione con la Commissione Europea. Le opinioni espresse in questa pubblicazione non riflettono necessariamente quelle della Commissione Europea o dell’Ufficio Internazionale del Lavoro.

Co-funded by
the European Union



Copyright © Organizzazione Internazionale del Lavoro 2022

Prima pubblicazione 2022

Le pubblicazioni dell'Ufficio Internazionale del Lavoro godono della protezione del diritto di autore in virtù del protocollo n. 2 della Convenzione universale per la protezione del diritto di autore. Si potranno tuttavia riprodurre brevi passaggi senza autorizzazione, alla condizione che venga menzionata la fonte. Ogni richiesta di autorizzazione di riproduzione o di traduzione va indirizzata a Publications du BIT (Droits et licenses), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Svizzera, o tramite email a: rights@ilo.org. Tali richieste sono sempre gradite.

Le biblioteche, istituzioni o altri utilizzatori registrati presso un organismo di gestione dei diritti di riproduzione possono eseguire copie conformemente alle condizioni e diritti concessi loro. Visitare il sito <https://www.ifrro.org> per individuare l'organismo responsabile della gestione dei diritti di riproduzione in ogni paese.

Una panoramica delle migrazioni per lavoro in Italia
Roma, Organizzazione Internazionale del Lavoro, 2022.

Le denominazioni usate nelle pubblicazioni dell'Ufficio Internazionale del Lavoro, che sono conformi alla prassi delle Nazioni Unite, e la presentazione dei dati che vi figurano non implicano l'espressione di opinione alcuna da parte dell'Ufficio Internazionale del Lavoro in merito allo stato giuridico di alcun paese, area o territorio, o delle sue autorità, o rispetto al tracciato delle relative frontiere.

Gli articoli, studi e altri testi firmati sono pubblicati sotto la responsabilità dei loro autori senza che l'Ufficio Internazionale del Lavoro faccia proprie le opinioni che vi sono espresse.

Qualsiasi riferimento a nomi di ditte, o prodotti, o procedimenti commerciali non implica alcun apprezzamento da parte dell'Ufficio Internazionale del Lavoro; di converso, la mancata menzione di una ditta, o prodotto, o procedimento commerciale non significa disapprovazione alcuna.

Informazioni sulle pubblicazioni e sui prodotti elettronici dell'OIL sono disponibili sul sito <https://ilo.org/publns>.

► **Indice**

Introduzione	3
► 1 Panoramica e storia delle migrazioni in Italia	5
1.1 Caratteristiche e fattori delle migrazioni	5
1.2 Storia delle migrazioni in Italia	7
► 2 Le migrazioni per lavoro	13
2.1 Gli studi sulle migrazioni per lavoro	13
2.2 Inquadramento generale delle politiche	17
2.3 Governance delle migrazioni	18
2.4 La normativa nazionale	21
2.5 L'ingresso per lavoro	27
2.6 Lavoratori migranti stagionali	31
2.7 Lavoratori migranti irregolari e procedure di emersione	33
► 3 L'inclusione lavorativa dei migranti	39
3.1 L'integrazione socio-lavorativa	39
3.2 Politiche attive del lavoro	42
3.3 Misure per l'imprenditorialità	43
3.4 Formazione e integrazione linguistica	45
Bibliografia	49

► Introduzione

La presente nota tematica passa in rassegna le migrazioni per lavoro in Italia, includendovi la letteratura, la normativa e i meccanismi di governance. Essa è stata predisposta da Valentina Greco — esperta sulle politiche italiane in materia di migrazioni per lavoro — per l'Ufficio dell'OIL per l'Italia e San Marino come analisi preliminare della legislazione, delle politiche e dei meccanismi di governance delle migrazioni per lavoro.

Dopo aver ricostruito i fattori che determinano la migrazione, il primo capitolo ripercorre le tappe principali dei flussi migratori in Italia. A partire dagli anni '90 si è assistito ad un incremento dei cittadini stranieri presenti sul territorio italiano, al quale il legislatore ha fatto fronte ricorrendo ad un approccio emergenziale, anziché attraverso vere e proprie politiche migratorie. Ne è la riprova l'utilizzo ricorrente allo strumento della regolarizzazione, spesso sotto forma di emersione dal lavoro irregolare, per sanare la posizione amministrativa di persone già presenti sul territorio. In questo quadro, si inserisce la caratterizzazione della forza migrante nel mercato del lavoro italiano, che è spesso sotto qualificata e conosce una differenza territoriale: se è vero che i cittadini stranieri non comunitari trovano con maggiore facilità un'occupazione, è anche vero che questi spesso non sono adeguatamente retribuiti (in media i lavoratori migranti guadagnano il 30 per cento in meno rispetto ai lavoratori nazionali). Molti di loro sono soggetti a condizioni di lavoro precarie. In particolare, la mancanza di un titolo di soggiorno rende molti lavoratori e lavoratrici migranti più esposti al rischio di sfruttamento lavorativo. Nel secondo capitolo si fornisce una panoramica delle migrazioni per lavoro in Italia attraverso un'analisi degli studi esistenti. Questo capitolo esamina la letteratura sulla legislazione e sui meccanismi di governance, prestando particolare attenzione alle questioni relative all'ingresso per lavoro, al lavoro stagionale dei migranti e alle procedure di emersione del lavoro irregolare. Infine, l'ultimo capitolo tratta di alcune politiche e misure che favoriscono l'inclusione socio-lavorativa dei migranti.

Per la stesura di questa nota si sono utilizzati dati, studi e informazioni derivanti da diverse fonti secondarie, sia nazionali che internazionali che hanno consentito di osservare vari aspetti del fenomeno migratorio in Italia. La banca dati dei trattati internazionali delle Nazioni Unite, unitamente alla banca dati dell'Unione europea, ha rappresentato la fonte principale per la verifica degli aggiornamenti e dello status delle ratifiche dei Trattati internazionali. Riguardo l'ambito europeo, è stata anche consultata la Gazzetta ufficiale dell'Unione europea. Alle fonti normative si è aggiunta anche l'analisi della presenza straniera nel territorio e sul suo inserimento nel tessuto economico e sociale, attraverso il Rapporto annuale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (MLPS)¹, oltre che il rapporto del 2020 sul mercato del lavoro² dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT). Da ultimo, si è ritenuto particolarmente utile procedere all'esame degli studi sociologici, storici e giuslavoristici di riferimento, nel tentativo di offrire una panoramica del fenomeno delle migrazioni per lavoro in Italia.

¹ Nel rapporto annuale "Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia" sono affrontati tutti gli aspetti del lavoro dei migranti, siano cittadini comunitari e non, attraverso i dati delle principali fonti istituzionali.

² Il rapporto "Il mercato del lavoro 2020. Una lettura integrata" è frutto della collaborazione tra MPLS, ISTAT, INPS, INAIL e ANPAL.

► 1 Panoramica e storia delle migrazioni in Italia

1.1 Caratteristiche e fattori delle migrazioni

Le migrazioni sono fenomeni strutturali delle società: le persone si muovono alla ricerca di una vita migliore per sfuggire alle difficoltà dell'ambiente d'origine (Castellazzi, 2010). Secondo la normativa internazionale del lavoro, il lavoratore migrante è colui che migra in un altro paese alla ricerca di condizioni di lavoro dignitose per sé e la propria famiglia.

Nelle scienze antropologiche e sociali la migrazione è definita come lo spostamento di individui, per lo più in gruppo, da un'area geografica a un altro determinato da mutamenti delle condizioni ambientali, climatiche, economiche e culturali. Spesso le persone cambiano regione o città rimanendo nel proprio paese, sfollando in campi profughi o in altri contesti di accoglienza temporanea. Altre volte cercano rifugio nei paesi vicini o affrontano lunghi viaggi per raggiungere posti dove ci sono migliori speranze di trovare un lavoro dignitoso.

Al fine di comprendere i fattori che determinano i flussi migratori, la letteratura esistente ha sviluppato diverse teorie che hanno preso avvio nella seconda metà del 1800. La letteratura della seconda metà del XX secolo si basa essenzialmente sulle teorie funzionaliste. Tra esse un ruolo primario hanno la teoria “push-pull” e la teoria gravitazionale che interpretano la società come un sistema tendente all'equilibrio e al funzionalismo Colucci, 2018a, dove le persone si spostano da aree a basso reddito verso aree ad alto reddito, come teorizzato sin dalle Leggi sulla migrazione di Ravenstein (Ravenstein, 1885; Ravenstein, 1889).

Secondo tali modelli, i fattori economici, ambientali e demografici spingono le persone a migrare fuori dai luoghi di origine e li attraggono in luoghi di destinazione (De Haas, 2011; Kuhnt, 2019) in maniera passiva. La migrazione non è considerata come un processo attivo (De Haas, 2010a) e ignora aspetti relativi al paese di origine che siano diversi da quelli economici, quali i fattori politici e il limitato o mancato godimento delle libertà individuali (De Haas, 2011) o crisi umanitarie e ambientali (Kuhnt, 2019).

La teoria neoclassica sulle migrazioni — anch'essa basata sull'assunto funzionalista — individua un livello macro e un livello micro-economico della migrazione. Il livello macro spiega la migrazione per differenze geografiche in base all'incontro tra offerta e domanda di lavoro. Il livello micro considera il migrante come un individuo che decide di muoversi sulla base di un calcolo razionale di costi-benefici, nell'ottica di massimizzare il reddito e di guadagnare un reddito più elevato nel paese di arrivo rispetto a quello d'origine (De Haas, 2011). Tale teoria, seppur con alcune differenze, è stata applicata sia alla migrazione interna (Harris e Todaro, 1970; Todaro, 1969), che alla migrazione internazionale (Borjas, 1989; Borjas, 1990), che considera la migrazione come un investimento in capitale umano (Sjaastad, 1962; Bauer e Zimmermann, 1998). La letteratura esistente evidenzia tuttavia che questi modelli hanno il limite di non analizzare le migrazioni di ritorno nel paese di origine, così come i fattori non economici che spingono le persone a migrare.

Secondo la nuova economia della migrazione per lavoro (NELM) (De Haas, 2011) la migrazione rappresenta una strategia familiare e collettiva per superare le difficoltà economiche. Migrare non è una scelta dei singoli che vogliono accedere a mercati del lavoro con salari più elevati rispetto ai paesi di partenza (Stark, 1991; Stark e Bloom, 1985). La decisione di lasciare il proprio paese d'origine può essere presa sia dall'individuo sia dal nucleo familiare e può essere legata al desiderio di riconnettersi con reti sociali nel paese di destinazione (Helms e Leblang, 2019) che fungono da sostegno nei paesi di arrivo, fornendo supporto economico, psicologico, una comunità sociale con un ruolo di informazione e integrazione; d'altro lato forniscono informazioni specifiche sui

mercati del lavoro e gli alloggi, oltre alle informazioni legate al quadro giuridico (cosiddetti canali informali). Su queste basi, è più probabile che coloro che decidono di emigrare, si trasferiscano in un paese dove hanno una rete sociale che possa ridurre i rischi associati all'emigrazione (Fitzgerald, Leblang e Teets, 2014).

Le funzioni di informazione e di supporto svolte dalle reti sociali sono, altresì funzionali a ridurre i costi associati al trasferimento (*inter alia* Portes e Böröc, 1989; Portes, 1995; Massey e Garcia España, 1987; Faist, 2000). Se nel paese di destinazione vige una politica di immigrazione che agevola i ricongiungimenti familiari, coloro che decidono di emigrare utilizzano questo canale per ottenere più facilmente il documento di soggiorno o la cittadinanza rispetto ad altri paesi (Massey, Arango, Hugo, Kouaouci e Pellegrino, 1993; Leblang, 2017). Al contrario, politiche restrittive di migrazione legale e di ricongiungimenti familiari riducono l'influenza delle reti sociali (Böcker, 1994; Collyer, 2006). Come osservano Helms e Leblang, Le reti sociali non sono una forza indipendente, ma interagiscono con le realtà economiche e politiche per produrre modelli migratori globali (Helms e Leblang, 2019).

In base alla NELM i principali fattori di migrazione sono da ricercare nelle disuguaglianze di reddito e nella povertà (Skeldon, 2002; Stark e Taylor, 1989) ed è possibile reinterpretare tale nuova economia della migrazione per lavoro come una scelta attiva da parte di gruppi per superare le difficoltà (De Haas, 2011), comprese quelle costituite da fattori non economici (De Haas, 2010a). "Ciò indica una debolezza più generale dei modi convenzionali di classificare la migrazione in tipi distinti (lavoro/economico, rifugiato, familiare; o volontario/ non volontario) e la concomitante tendenza a sviluppare teorie separate per loro. Questi tipi di migrazione sono riflesse in categorie legali piuttosto che sociologiche che non tengono tuttavia in considerazione l'evidenza empirica che la migrazione è tipicamente guidata da una serie di fattori contestuali e che le motivazioni individuali a migrare sono spesso miste". A livello macro, i processi migratori sono guidati da una molteplicità di fattori economici e fattori non economici e, a livello micro, il soggetto migrante è motivato da una combinazione di fattori connessi e al contempo distinti rintracciabili in fattori ambientali, sociali, culturali, economici, politici, nel riconoscimento dei propri diritti civili e politici, e delle libertà individuali e sociali (De Haas, 2011; Beine e Parsons, 2013; Kuhnt, 2019).

Alla teoria funzionalista — in cui si inseriscono la tesi push-pull, gravitazionale e neoclassica — si contrappone la teoria del conflitto, secondo la quale la migrazione è il deflusso diretto della diffusione della globalizzazione e la relativa emarginazione e sradicamento delle popolazioni rurali in tutto il mondo (De Haas, 2010a) che non hanno altra scelta che migrare.

Sebbene questa teoria rappresenti il soggetto migrante come una vittima passiva delle macro-forze economiche (De Haas, 2011), soggiogato da una falsa coscienza definibile come l'incapacità di riconoscere la propria oppressione e lo sfruttamento (Wiener, 2005), va sottolineato che molto spesso i processi migratori sono determinati da fattori contestuali, che vincolano la scelta dell'individuo a fattori strutturali (De Haas, 2011).

Tra i fattori strutturali che determinano la migrazione vi è la segmentazione dei mercati del lavoro sulla quale si basa la teoria del doppio mercato del lavoro (Piore, 1979). Tale teoria sostiene che la migrazione è guidata da fattori di attrazione, tra cui l'occupazione, in quanto la segmentazione del mercato del lavoro crea una domanda permanente di manodopera immigrata da impiegare nel mercato secondario. Anche nell'epoca della cosiddetta new economy, "le contee industrializzate continuano a importare manodopera non qualificata e, in assenza di canali legali sufficienti per la migrazione di manodopera poco qualificata — questo spesso assume la forma di un uso sistematico di migranti irregolari o richiedenti asilo" (Castles, 2002).

In un mercato del lavoro sempre più segmentato, il livello generale di istruzione è aumentato, spingendo le persone a migrare alla ricerca di un lavoro adeguato e rispondente al proprio livello di istruzione, competenze ed esperienza: questa sembra uno dei principali fattori di migrazione per cui le società relativamente ricche e sviluppate sono intrinsecamente più mobili e migratorie delle società relativamente povere (De Haas, 2011).

Secondo De Haas, la complessità dei fattori che determinano la migrazione necessitano di tesi che vadano oltre la teoria gravitazionale e la teoria push-pull, sviluppando nuovi indicatori capaci di analizzare i fattori strutturali, indagando, altresì, l'influenza che su questi ultimi hanno le politiche migratorie dei paesi di arrivo (De Haas, 2011). D'altro lato, la teoria sulla migrazione basata sul mercato del lavoro ha il limite di ignorare i fattori del paese di origine, quali la struttura del mercato del lavoro, i livelli di reddito e le disuguaglianze, i conflitti e la loro influenza sui fenomeni migratori (De Haas, 2011), pur rilevando come sia complesso comprendere i modi in cui i fattori non economici incidono sulla migrazione. Ad esempio, è probabile che la mancanza di libertà possa alimentare le aspirazioni migratorie, così come, contemporaneamente, ridurre la capacità delle persone di migrare; o, al contrario, possa esserci una relazione positiva inaspettata tra la mancanza di libertà e l'emigrazione. Più in generale, ciò evidenzia la necessità di un mutamento nella concezione del ruolo degli stati nell'ambito delle politiche migratorie nella gestione dei processi migratori (De Haas, 2010a).

Secondo De Haas, la sfida — difficilmente realizzabile secondo alcuni studiosi (Castles e Miller, 2009) — è sintetizzare le diverse teorie sulla migrazione sviluppate nelle diverse discipline, che non necessariamente si escludono a vicenda (Massey, Arango, Hugo, Kouaouci e Pellegrino, 1993), ma che spesso studiano processi e nessi causali simili (De Haas, 2011). Sebbene i fattori che determinano le migrazioni possono essere differenti, talvolta si sovrappongono e si intrecciano tra loro nel processo migratorio (De Haas, 2011; Kuhnt, 2019), riconducendosi sia a politiche migratorie nei paesi di arrivo sia a fattori strutturali nei paesi di origine, in cui rilevano fattori economici (disuguaglianze di reddito, scarsità di lavoro dignitoso nel paese d'origine, ricerca di un lavoro corrispondente alle proprie competenze ed esperienze, povertà); fattori non economici (ricongiungimenti familiari, ricerca dei propri diritti umani, civili, politici, libertà individuali e sociali, crisi umanitarie, cambiamenti climatici e ambientali) (Parlamento europeo, 2020; Beine e Parsons, 2013; Kuhnt, 2019) e reti sociali di supporto.

1.2 Storia delle migrazioni in Italia

L'Italia è stata storicamente paese di emigrazione; il fenomeno dell'immigrazione è relativamente recente. Sino agli anni '20 del secolo scorso, la politica in materia di migrazione stabiliva che l'ingresso nel territorio italiano era consentito senza obbligo di visto e permesso di soggiorno e riconosceva ai cittadini stranieri gli stessi diritti garantiti ai cittadini italiani. Le Leggi di Pubblica Sicurezza del 1935 stabilivano la possibilità di espellere lo straniero reo di gravi condanne penali o per motivi di sicurezza dello Stato (Colombo e Sciortino, 2004).

Se per quasi un secolo l'Italia è stata uno dei principali paesi europei di emigrazione, solo a metà degli anni '70 ha cominciato a ricevere flussi migratori più consistenti da paesi in via di sviluppo e, successivamente, dall'Europa centrale e orientale (Bonifazi, Heins, Strozza e Vitiello, 2009). A differenza di altri paesi europei, infatti, i flussi migratori in Italia non hanno avuto una connotazione etnica: "si è sempre trattato di un mosaico di nazionalità, niente di simile al fenomeno più omogeneo delle comunità magrebine in Francia o di quella turca in Germania. E fin dall'inizio, gli immigrati hanno trovato impiego in settori meno strutturati come il lavoro domestico o l'agricoltura" (Colucci, 2018).

Il boom economico e le migliori condizioni di vita degli anni '50 e '60 hanno incoraggiato l'arrivo del primo flusso di stranieri in Italia per ragioni di lavoro, impiegati nei lavori a scarsa qualificazione e non più economicamente e socialmente accettati dai nativi (Einaudi, 2007).

Negli anni '60, i flussi migratori hanno coinvolto essenzialmente due aree di frontiera: il Friuli-Venezia Giulia, la frontiera con la ex Jugoslavia, e la Sicilia occidentale, dove sin dal 1968 i cittadini provenienti dalla Tunisia venivano impiegati nei pescherecci in Sicilia (Colucci, 2018). Per tutto il decennio, i flussi migratori in ingresso sono stati caratterizzati prevalentemente per l'appartenenza a tre categorie, che potevano anche sovrapporsi: studenti, migrazioni postcoloniali, esuli politici (Colucci, 2018a).

Per la prima volta nella storia italiana la manodopera straniera veniva a sostituire quella autoctona, specialmente nel lavoro domestico e nei servizi di cura e assistenza (Bontempelli, 2009). Sin dagli anni '60, la Sicilia è stata una delle regioni meridionali, assieme alla Campania e alla Calabria, nelle quali il ricorso al lavoro irregolare degli stranieri era una pratica particolarmente diffusa, specie in agricoltura (Longo, 2012), e la scelta dei luoghi di insediamento dipendeva, in larga misura, dalla specializzazione lavorativa (Colucci, 2018a; La Monica e Di Vincenzo, 2011).

Tra gli anni '60 e gli anni '70 si rafforzano gli arrivi di immigrati in Italia prevalentemente alla ricerca di occupazione (Colucci, 2018a). La crisi del petrolio e la chiusura delle frontiere dei paesi del centro-nord Europa degli anni '70 (Di Bello, 2000), ha portato ad una trasformazione delle migrazioni internazionali. L'Italia, ha iniziato ad essere anche un paese di destinazione di flussi migratori di manodopera (Colucci, 2018a). In quegli anni, una delle caratteristiche che segnarono lo sviluppo dell'immigrazione straniera in Italia fu la diffusione capillare su tutto il territorio nazionale e non solo nelle regioni più sviluppate come il Nordovest, che alla fine degli anni sessanta vantava il primato nella produzione manifatturiera tanto da divenire uno dei settori trainanti dello sviluppo del paese (Colucci, 2018a).

I primi nuclei di stranieri insediati nel paese erano di provenienza molto varia: i cileni rifugiatosi in Italia dopo il golpe di Pinochet del 1973, le comunità cinesi, egiziane, eritree a Milano e la comunità tunisina a Mazzara del Vallo. Inoltre, tra essi, la componente femminile era elevata e trovava occupazione nei lavori domestici, un settore lavorativo dove la domanda da parte delle famiglie italiane era già alta e tendeva a crescere (Di Bello, 2000): si trattava di donne che arrivano da paesi africani come Capo Verde o dalle ex colonie italiane a testimonianza che anche in Italia, come in altri paesi europei, ci fu un rapporto molto stretto tra decolonizzazione e immigrazione (Colucci, 2018).

Con l'aumento della presenza straniera in Italia negli anni '80, venne varata la prima legge sull'immigrazione, la legge n. 943 del 1986 recante "Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine"³ (Camera dei Deputati, 2017). "Fino a quel momento l'immigrazione era regolata da una Circolare del Ministero del lavoro risalente al 1963: una situazione decisamente lacunosa dal punto di vista legislativo", spiega Colucci (Colucci, 2018). Sono anni in cui si è registrato un grande afflusso dai paesi africani, in particolare da Marocco, Tunisia e Senegal, in aggiunta ad altri gruppi nazionali africani già presenti nel paese (Eritrei, Somali ed Egiziani); inoltre, la normativa straordinaria di regolarizzazione dei lavoratori migranti in condizioni di lavoro irregolare legata alla neo legge n. 943/86 fa diventare il numero degli immigrati di origine africana (91.466) quasi quanto gli asiatici (95.309) (Di Bello, 2000).

³ Legge n. 943/1986, Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine, conosciuta come legge Foschi prendendo il nome da Franco Foschi già Ministro del Lavoro e della previdenza sociale.

La mancanza di lavoratori italiani e la propensione delle imprese ad assumere operai stranieri, soprattutto extra UE, sono state due motivazioni fondamentali dei nuovi flussi immigratori originatisi dagli anni '80 in poi, ma diventati rilevanti solo nel decennio successivo (Righi e Tronti, 1996). "I fenomeni migratori mutano profondamente nel corso degli anni '90. Cambiano, anzitutto, i numeri dell'immigrazione. Se, fino alla metà degli anni '80, i flussi sono assai contenuti, a partire dal decennio successivo essi conoscono uno sviluppo letteralmente impetuoso" (Bontempelli, 2009). Giungono numerosi richiedenti asilo, sottolineando "un altro elemento problematico del sistema italiano, considerando che fino al '90 poteva chiedere protezione internazionale in Italia solo chi arrivava dai paesi ex sovietici dell'Europa orientale (in base alla clausola della riserva geografica legata al periodo della guerra fredda). Tutti gli altri esuli, con pochissime eccezioni, non potevano ottenere nessuna forma di protezione" (Colucci, 2018). L'istituto dell'asilo, tuttavia, è divenuto gradualmente negli anni, insieme al ricongiungimento familiare, l'unico modo per ottenere un permesso di soggiorno (PDS), stante la stretta degli ingressi per lavoro introdotta dal legislatore.

Una nuova stagione del fenomeno migratorio in Italia, si apre con l'apertura delle frontiere a est, la caduta del muro di Berlino e, nel 1989, con l'omicidio di Jerry Masslo. Masslo è un profugo sudafricano che chiedeva protezione internazionale a causa dell'apartheid in Sudafrica, ma che gli fu negata perché, all'epoca, il Sudafrica non era tra i paesi considerati insicuri: scivola così nell'irregolarità e s'impiega in nero, prima nei mercati e nell'edilizia a Roma, poi nei campi di pomodoro di Villa Literno, in Campania.

Nella sua storia s'intrecciano le lacune legislative del sistema italiano e lo sfruttamento lavorativo dei migranti senza permesso di soggiorno, ma c'è anche la capacità di reazione della società italiana (Colucci, 2018): il 7 ottobre 1989 si svolse a Roma una manifestazione alla quale parteciparono centinaia di migliaia di persone per chiedere una nuova legge sull'immigrazione, aprendo una stagione di dibattito e di partecipazione inedita, che portò all'approvazione nel '90 di norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato (cosiddetta legge Martelli)⁴. L'immigrazione straniera era ormai vissuta come una questione centrale nella società italiana (Colucci, 2018a). Ciò si accompagna, a metà degli anni '90, a una nuova emergenza migratoria legata al massiccio afflusso di profughi albanesi sulle coste pugliesi, a seguito della caduta della Repubblica Socialista d'Albania nel 1991 e della grave crisi economica che aveva investito quel paese.

Segue un'altra crisi in Albania nel 1997, la guerra civile in Somalia nel 1992 e l'esodo dalla ex-Jugoslavia tra il 1991 e 1995 (Camera dei Deputati, 2017): sulla base dei dati ISTAT, Colucci (2018) rileva come al 31 dicembre 1997 si contavano 1.240.721 permessi di soggiorno rilasciati a stranieri: solo 6 anni prima i permessi annuali erano stati la metà (648.395 permessi al 31 dicembre 1991). Sono anche gli anni in cui la frontiera del Mar Mediterraneo, inizia a caratterizzarsi come un luogo di drammi e tensioni legate all'immigrazione: nel dicembre 1996 il naufragio di Natale sulle coste siciliane provoca 283 morti (Bellu, 2004) e nel 1997 lo speronamento da parte della Marina militare italiana di una nave albanese in prossimità delle coste pugliesi causa 81 morti (Leogrande, 2010). Nel frattempo, a livello europeo, da un lato diventano operative le prime scadenze legate a Schengen; dall'altro lato, tra settembre e ottobre '97, entra in vigore per i primi 14 paesi firmatari — tra cui l'Italia — la Convenzione di Dublino sui richiedenti asilo sottoscritta nel 1990, che rappresenta una cesura molto importante (Colucci, 2018a).

⁴ La legge prende il nome dal suo promotore, Carlo Martelli. legge n. 39 del 28 febbraio 1990, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge n. 416/1989, recante norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato. Disposizioni in materia di asilo.

Con l'aumento dei flussi migratori, venne introdotta la legge n. 40 del 1998, recante "Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero", e con la quale si intende superare l'approccio emergenziale fino ad allora adottato⁵. Per dare organicità alla materia, la legge dà mandato al Governo di riordinare la normativa nel Testo unico sull'immigrazione (TUI) (Camera dei Deputati, 2017; Salis, 2012)⁶. Tuttavia "l'implementazione delle norme è avvenuta in modo molto lento a causa di numerose battaglie legali, ma soprattutto della presenza nella maggioranza parlamentare di posizioni fortemente critiche di questi aspetti 'repressivi'" (Colombo e Sciortino, 2004).

Nonostante il TUI, gli ingressi nel paese continuano a essere costanti, per cui dopo appena quattro anni, il legislatore sente l'esigenza di contrastare in maniera più incisiva quello che poi è divenuto il reato di ingresso e soggiorno illegale nel paese: viene emanata la legge n. 189/2002 recante modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo⁷ (Camera dei Deputati, 2017).

Intorno agli anni 2000, l'Italia era il quarto paese dell'Unione europea per presenza di stranieri sul proprio territorio, quello con la più alta incidenza di immigrati provenienti da paesi non comunitari (circa l'88 per cento) e uno di quelli più multietnico (Di Bello, 2000). Colucci (2018), sulla base dei dati sui censimenti ISTAT, rileva una notevole crescita dell'immigrazione nel ventennio 1991-2011: si passa dalle 356.159 persone straniere del 1991, alle 1.334.889 del 2001, alle 4.029.145 del 2011. Un incremento costante del 14,1 per cento che si è, tuttavia, interrotto negli anni successivi alla crisi economica scoppiata nel 2008: "I volumi di immigrazione in Italia sono tra i più alti del mondo sviluppato" (Colombo e Sciortino, 2008).

Un passaggio fondamentale è rappresentato dall'accordo del 2008 con la Libia, che nella parte riguardante le migrazioni prevedeva il controllo da parte libica dei flussi migratori diretti verso le coste italiane in cambio di finanziamenti; una delle prime conseguenze del trattato è stata la politica dei respingimenti in mare. Tuttavia, nel 2011, le insurrezioni nei paesi del Nord Africa, le cosiddette primavere arabe, e la guerra civile in Libia hanno fatto saltare quel sistema di accordi bilaterali (Colucci, 2018a). A seguito dell'aumento dei flussi nel 2008 e poi nel 2011, il Governo ha dichiarato lo stato di emergenza umanitaria e introdotto la misura di protezione temporanea ai cittadini stranieri, cioè un titolo di soggiorno umanitario di 6 mesi che consentiva la libera circolazione all'interno dell'area Schengen, estendendo tale possibilità anche a chi aveva ricevuto un rigetto del riconoscimento della protezione internazionale⁸. Il provvedimento, rinnovato di 6 mesi in 6 mesi, fino a maggio 2012⁹, ha consentito di svolgere attività lavorativa e, in presenza di un regolare contratto di lavoro, di convertirlo in PDS per motivi di lavoro.

Dal 2014, i flussi migratori provenienti da paesi extra UE hanno assunto dimensioni mai conosciute rispetto al passato, arrivando a 170 mila sbarchi, fino a registrare un calo progressivo a causa della stipula del Memorandum d'intesa sulla cooperazione nel campo dello sviluppo, del contrasto all'immigrazione illegale, al traffico di esseri umani, al contrabbando e sul rafforzamento della sicurezza delle frontiere tra lo stato della Libia e la Repubblica italiana tra il Governo italiano e il Governo di Riconciliazione libico (Camera dei Deputati, 2017).

⁵ Legge n. 40/1998, Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero.

⁶ Il Testo unico sull'immigrazione trova origine nella delega al Governo prevista all'articolo 47 della legge n. 40/98 al fine di riordinare e rendere più organica la materia in tema di immigrazione. È stato emanato dal decreto legislativo n. 286/1998.

⁷ Legge n. 943/1986, Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine, conosciuta come legge Foschi prendendo il nome da Franco Foschi già Ministro del lavoro e della previdenza sociale.

⁸ La legge prende il nome dal suo promotore, Carlo Martelli. legge n. 39/1990, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge n. 416/1989, recante norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato. Disposizioni in materia di asilo.

⁹ Legge n. 40/1998, Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero.

Secondo Colucci (2020), in quegli anni e negli anni successivi l'andamento degli arrivi via mare oscillava di anno in anno: nel 2012 si riducono a 13.267, nel 2013 salgono a 42.925, in seguito aumentano ancora, diventando 170.100 nel 2014 e 153.842 nel 2015 toccando il picco più alto nel 2016, con 181.436 arrivi, mentre nel 2017 scendono di nuovo a 119.247. Secondo lo studioso, la composizione della platea degli arrivi è stata altrettanto variegata: egli osserva che nel 2011 il 45 per cento degli arrivi era di nazionalità tunisina, che sono la prima nazionalità anche nel 2012; ma nel 2013 i primi tre gruppi erano siriani, eritrei e somali. Nel 2014 invece, i primi tre gruppi erano rappresentati da siriani, eritrei e maliani; nel 2015 eritrei, nigeriani e somali; nel 2016 nigeriani, eritrei e guineani. Specularmente all'incremento degli arrivi, si registra un aumento delle richieste di protezione internazionale che passano da 37.350 nel 2011 a 123.482 nel 2016: si apre una nuova stagione legata alle migrazioni in Italia, schiacciate sull'istituto della protezione internazionale.

Nonostante alcuni studi evidenzino la presenza straniera in Italia come un fattore rilevante sotto diversi punti di vista, da quello sociale a quello economico (Garau, 2019), nel dibattito pubblico diventa centrale la differenza tra migrazioni forzate e migrazioni economiche e le numerose sfumature delle definizioni (Colucci, 2020), anche grazie all'attenzione mediatica (Orrù, 2017) e a una diffusa invisibilità sociale verificatasi sin dal 2011 oltre a un collegamento — soprattutto dopo il 1992 — tra immigrazione e crimine sia nelle statistiche della polizia che nella cronaca nera (Della Porta, 1999). Sulla stampa dominano definizioni come immigrati, clandestini, extracomunitari (Orrù, 2019).

Il dibattito pubblico italiano distingue i migranti in economici e rifugiati; lo straniero per eccellenza è diventato il richiedente asilo, delegittimando la presenza di chi è associato a un "falso rifugiato" (Gandolfi e Fogliata, 2017). Emerge, in questo senso, una chiara dicotomia, che oscilla tra l'aperta ostilità nei confronti dei migranti e il bisogno in termini sociali ed economici. Questo dualismo ha caratterizzato per anni la discussione sugli sbarchi e sulla gestione dell'emergenza, senza lasciare spazio a una discussione seria sulle politiche di integrazione (Caritas e Migrantes, 2020).

Giungendo, infine, agli ultimi anni, al 1° gennaio 2020, l'Italia si colloca al quarto posto per accoglienza di cittadini extra UE residenti sul suo territorio con 5.039.600 milioni di abitanti (Eurostat, 2021); invece, per quanto riguarda il rilascio di un titolo di soggiorno per nuovo ingresso nel paese a cittadini extra UE, nel 2020 si registra una diminuzione dovuta alla pandemia da COVID-19 che ha costretto a limitazioni finanche nell'espletamento delle pratiche amministrative, oltre che alla chiusura delle frontiere: il totale dei nuovi PDS rilasciati ammonta a 102.339, con un calo del 43,8 per cento rispetto all'anno precedente (ISTAT, 2021). In base alle stime, al 1° gennaio 2021 gli stranieri residenti nel paese ammontano a 5,036 milioni, in calo di 4mila unità (-0,1 per cento) rispetto a un anno prima (MLPS, 2021). Al 30 giugno 2021, risultano presenti in Italia 7.802 minori stranieri non accompagnati (MSNA), in aumento del 55,5 per cento rispetto al 2020: gli ingressi dei MSNA sono in prevalenza di sesso maschile (96,7 per cento), in età da lavoro (il 64,2 per cento sono diciassettenni e il 23,2 per cento sedicenni) e le prime due nazionalità sono bangladesi (25,3 per cento) e tunisina (15 per cento) (MLPS, 2021a).

► 2 Le migrazioni per lavoro

2.1 Gli studi sulle migrazioni per lavoro

Per valutare la presenza degli immigrati tra gli occupati e i disoccupati, non è possibile avvalersi delle rilevazioni sulle forze di lavoro, valide solo quando l'immigrazione è ben regolata e contabilizzata: ne consegue che ci si debba affidare a dati amministrativi per l'occupazione regolare e a stime per quella irregolare (Reyneri, 1996).

Durante gli anni '90, il numero dei lavoratori extra UE è triplicato nel giro di otto anni, passando da meno di 120.000 nel 1991 a quasi 420.000 nel 2000, non interrompendo la crescita neanche durante gli anni della crisi, tra il 1992 e il 1995, e con un picco nel 1996. Tale incremento era dovuto in larga parte al provvedimento di regolarizzazione del 1995 che prevedeva la possibilità di regolarizzare i lavoratori subordinati o stagionali e i ricongiungimenti familiari, facendo emergere 140.000 immigrati; un altro si è avuto nel 2000 e ha beneficiato anch'esso della conclusione delle pratiche di emersione dal lavoro nero del 1998 (Reyneri, 2004)¹⁰. Negli anni '90 il contributo dei lavoratori migranti all'economia e al mercato del lavoro italiano è diventato chiaramente visibile e ampiamente accettato.

Alcune ricerche condotte in quegli anni hanno mostrato che i lavoratori stranieri hanno svolto un ruolo complementare piuttosto che competitivo rispetto ai lavoratori italiani (Frey, Livraghi, Venturini, Righi e Tronti, 1996; Gavosto, Venturini e Villosio, 1999). Tuttavia — aggiunge Reyneri — i dati sull'occupazione, con particolare riferimento ai settori dell'industria, edilizia e servizi, erano sottostimati poiché si basavano sulle sole informazioni fornite dai datori di lavoro (Reyneri, 2004); inoltre, tra il 1991 e il 1997 il numero dei lavoratori emersi nei paesi in via di sviluppo sarebbe stato tre volte maggiore rispetto a quello dichiarato dai datori di lavoro (Bonifazi e Chiri, 2001). Nel 1997 gli occupati stimati in questo modo sarebbero stati 490.000 contro 170.000 registrati nell'archivio imprese per gli stessi settori. Nel 2001 i dati, seppur provvisori, hanno evidenziato che gli immigrati regolarmente assunti sarebbero stati il 4 per cento dell'occupazione dipendente italiana, presumibilmente anche il 7 per cento in conseguenza dell'emersione dal lavoro nero del 2002 (Reyneri, 2004).

Secondo Reyneri, sin dagli anni '70 i lavoratori stranieri sono stati impiegati nel settore manifatturiero, con una notevole crescita negli anni '90, in particolare nelle regioni nord-orientali e centrali, dovuta alle regolarizzazioni. Se da un lato nelle industrie era più difficile assumere lavoratori in modo irregolare, d'altro esse potevano risparmiare sul costo del lavoro, retribuendo gli immigrati ai minimi contrattuali e pagando in contanti gli straordinari (Reyneri, 2004). Nonostante l'incremento dell'occupazione straniera, permaneva una significativa percentuale di cittadini stranieri impiegati irregolarmente che risultava essere più alta rispetto alla percentuale di cittadini italiani. (Ambrosini, 1997; Reyneri, 2001).

Le donne di origine straniera sono state maggiormente rappresentate nel lavoro domestico, poco qualificato e sempre più precario (Reyneri, 2001). A tale fenomeno si aggiunge la concentrazione degli stranieri in nicchie occupazionali come il risultato paradossale dell'efficienza delle reti sociali di alcuni gruppi di immigrati (Ambrosini, 2001). I lavoratori stranieri sono concentrati nei lavori ove le condizioni sono più dure, si richiede maggiore sforzo fisico, resistenza e disponibilità a straordinari o turni, dove vi sono più alti rischi di infortuni e maggiore nocività. Da qualche anno è cresciuto inoltre il numero di migranti occupati in lavori che richiedono abilità e competenze pro-

¹⁰ Legge n. 180/2002, Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo.

fessionali, oltre a forza fisica: saldatori, operatori di macchine meccaniche, carpentieri. (Reyneri, 2004). Gli immigrati che lavorano nell'edilizia, un po' in tutte le regioni comprese quelle a più alto tasso di disoccupazione, vengono soprattutto da Marocco, Albania, dai paesi dell'ex Jugoslavia e (recentemente) dall'Europa orientale (Reyneri, 2004); nell'agricoltura stagionale, è molto diffuso il "mercato delle braccia", spesso con mediatori immigrati (Ambrosini, 1997).

Nel commercio, nella ristorazione e negli altri rami del terziario dipendente la presenza degli immigrati si concentra in alcune attività manuali accomunate da un basso livello di qualifiche, la richiesta di forza fisica o di grande resistenza, orari lunghi o scomodi, poche opportunità di carriera e status sociale molto basso. Anche quando sono in regola, i contratti di lavoro sono precari e con salari che di solito sono sotto ai minimi contrattuali, benché non siano rare le assunzioni formalmente a tempo parziale, che consentono di pagare in nero le altre ore e quindi di aumentare, di fatto, la retribuzione (Reyneri, 2004).

Tra gli altri settori che negli '80 hanno impiegato gli stranieri vi è la vendita ambulante, che tuttavia da metà anni '90 si è notevolmente ridotta, anche per effetto della regolarizzazione del 1990 che ha permesso a molti immigrati di trovare regolari lavori dipendenti (Reyneri, 2004): ciò ha comportato una modifica del settore, con una vendita più mirata nelle località turistiche durante l'estate e nelle grandi città in inverno; connotandosi etnicamente con riguardo alla comunità di marocchini, senegalesi, cinesi e bangladesi, esponendo i lavoratori a multe, confische della merce ed espulsione dal paese per coloro che non hanno il PDS (Belotti, 1996). Per far fronte a queste difficoltà, dai primi anni 2000 alcuni immigrati sono riusciti a ottenere la licenza per la vendita ambulante e acquisire un posto nei mercatini delle città italiane, avvalendosi anche di alcuni immigrati che fungono da grossisti da cui acquistano la merce; altri hanno avviato reti di import-export con i paesi di origine (Reyneri, 2004).

I volumi dell'immigrazione in Italia tra il 2000 e il 2008 sono stati elevati, rendendo il fenomeno strutturale, tanto che interi settori economici dipendono oggi in modo più o meno rilevante dalla presenza di una forza lavoro straniera (Colombo e Sciortino, 2008). Tra il 2001 e il 2010, secondo le stime ISTAT, la forza lavoro è triplicata: da circa 724.000 unità circa a circa 2,3 milioni. Nello stesso periodo gli occupati stranieri sono passati da 636.000 a 2,1 milioni. Se nel 2005 la percentuale di stranieri occupati era di poco superiore al 5 per cento sul totale degli occupati, nel 2011 tale percentuale è raddoppiata, raggiungendo il 10,2 per cento. Osservando il 2005, lontano dalla regolarizzazione del 2002, e il 2008, prima della crisi economica e finanziaria, l'aumento è ancora più significativo: in soli 3 anni la manodopera straniera in Italia è aumentata del 14,4 per cento, mentre quella italiana solo dello 0,4 per cento.

Nel 2008 l'Italia aveva una percentuale di occupati stranieri sul totale degli occupati superiore alla media della UE a 27 Stati: il 7,5 per cento contro il 6,7 per cento della media europea. L'inserimento nel mercato del lavoro non è stato omogeneo in tutto il paese e, nel 2010, i dati segnalano una notevole polarizzazione tra Nord, Centro e Sud; nello stesso anno si rileva che il settore dove sono maggiormente impiegati è quello dei servizi (59,4 per cento), poi l'industria (19,5 per cento); edilizia (16,9 per cento) e agricoltura (4,3 per cento) (Colucci, 2020).

A seguito della crisi economica e finanziaria del 2008, numerose ricerche hanno inoltre evidenziato una più spiccata propensione da parte dei lavoratori stranieri licenziati, o impiegati solo temporaneamente, al centro-nord a spostarsi verso sud, alla ricerca di salario in settori quali l'agricoltura, ripercorrendo al contrario una rotta che in molti casi avevano già percorso al momento dei rispettivi arrivi in Italia (De Filippo, Morlicchio e Strozza, 2013; Perrotta, 2014). La crisi economica mondiale, iniziata nel 2008, ha avuto effetti importanti sulle migrazioni internazionali e il loro rapporto col mercato del lavoro.

Nell'analizzarne gli effetti, Ambrosini e Panichella hanno rilevato come l'inserimento nel mercato del lavoro italiano da parte di cittadini stranieri, da un lato, presenta tassi di occupazione simili a quelli della popolazione nativa, ma dall'altro i cittadini stranieri sono fortemente segregati nelle occupazioni meno qualificate; inoltre, vi sono delle differenze territoriali che vedono le regioni del Centro-Nord con un tasso di occupazione superiore rispetto al Sud (Ambrosini e Panichella, 2016). Tale tendenza si conferma anche negli anni successivi. Nel 2011 e nel 2012 si registra un tasso di occupazione degli immigrati pari al 70 per cento al Nord, mentre al Sud del 50 per cento, dove però, rispetto ai nativi, gli immigrati presentano un tasso di occupazione decisamente superiore (in particolare in Sardegna, Sicilia e Campania), da ricondurre essenzialmente alla loro maggiore concentrazione in gruppi di età giovani e al fatto che i nativi giovani sono inseriti nei percorsi scolastici, facendo, di fatto, abbassare il tasso di occupazione dei nativi rispetto ai coetanei immigrati.

Sebbene i lavoratori migranti si concentrino prevalentemente nel mercato del lavoro secondario, (edilizia e settore manifatturiero) duramente colpito dalla crisi, le difficoltà a ritrovare un impiego ha riguardato solo gli uomini che vivono nel Centro-Nord. Gli immigrati che vivono nel Sud, la maggior parte dei quali lavora nel settore agricolo, mentre le donne, principalmente nel lavoro domestico e di cura, hanno risentito solo parzialmente della crisi (Ambrosini e Panichella, 2016; OCSE, 2014). In particolare, il calo dell'occupazione delle donne immigrate è stato di egual misura rispetto a quello delle donne native.

Negli anni della crisi, l'incidenza dei lavoratori migranti sul totale della popolazione occupata è passata dal 5,2 per cento del 2005 al 10,3 per cento del 2012 (Ambrosini e Panichella, 2016) mentre la disoccupazione è passata dal 5,3 per cento del 2007 al 12,6 per cento nel 2012, registrando quindi un calo dell'occupazione, che è stata pari al doppio di quella dei nazionali per gli uomini e in egual misura per le donne, per le quali nel 2007 l'occupazione ha subito un calo del 4 per cento (OCSE, 2014). D'altro lato, se è vero che gli immigrati sono più esposti al rischio di disoccupazione, è altrettanto vero che la loro possibilità di ritrovare un'occupazione nel breve periodo è più alta rispetto a quella dei nazionali. Avendo maggiori esigenze di ridurre al minimo i periodi di disoccupazione, è difficile per tali lavoratori fuoriuscire da condizioni lavorative sfavorevoli e retribuzioni relativamente basse e con scarse possibilità di crescita professionale (Ambrosini e Panichella, 2016). Nel 2012, uomini e donne stranieri occupano il 31 e il 40 per cento dei lavori meno qualificati, ricoprendo anche alcuni specifici gruppi professionali: un uomo su due è impiegato nel settore edile e manifatturiero e una donna su due lavora nei servizi di assistenza alla persona (OCSE, 2014).

Venendo agli anni più recenti, nel 2020, l'economia mondiale ha sperimentato una profonda e inattesa recessione legata alla diffusione della pandemia da COVID-19 che ha reso necessaria l'attuazione di severe misure di limitazione anche delle attività produttive. Durante questo periodo è stato evidente il contributo dei migranti, all'economia e alla società europea, come lavoratori nei servizi essenziali, medici e infermieri o lavoratori agricoli (OCSE, 2020); si stima che addirittura il 43 per cento degli stranieri comunitari e il 40 per cento di quelli extracomunitari sia impiegato in lavori essenziali (Fasani e Mazzza, 2020). Allo stesso tempo, essi sono stati tra i più esposti alla pandemia e alla conseguente crisi economica che ha coinvolto i cittadini stranieri privi di titoli di studio registrando un calo del tasso di occupazione di oltre 10 punti percentuali: il doppio di quelli con almeno un titolo di studio secondario superiore (OCSE, 2020).

Secondo il rapporto annuale ISTAT, l'economia italiana nel 2020 si è contratta dell'8,9 per cento con una caduta di ampiezza senza precedenti dalla Seconda guerra mondiale che ha riportato il PIL al livello del 1998 (ISTAT, 2021): il mercato del lavoro dell'ultimo periodo, sta ancora scontando gli effetti della pandemia, colpendo in particolare le categorie più fragili (giovani, donne e stranieri). Se fino al 2019 gli stranieri hanno avuto un tasso di occupazione superiore di 2,4 per cento rispetto agli italiani, in questo periodo si registra una flessione al di sotto degli italiani dello 0,6 per cento (ISTAT, 2021). In particolare nel 2020 le attivazioni di rapporti di lavoro riguardanti gli stranieri sono stati pari a 1.927.937 unità (2.291.882 nel 2019), di cui 547.815 hanno riguardato lavoratori

comunitari, pari al 28,4 per cento del totale (714.545 nel 2019, pari al 31,2 per cento del totale), e 1.380.122 extra UE (71,6 per cento; nel 2019 1.577.337 extra UE pari al 68,8 per cento): rispetto al 2019 le contrattualizzazioni destinate agli stranieri è complessivamente diminuita del 16,2 per cento (-23,5 per cento per gli UE e -12,9 per cento per gli extra UE), a fronte di un incremento per gli italiani del 19,9 per cento (MLPS, 2020; MLPS, 2021).

Come nel 2019, anche nel 2020 il comparto nel quale si rileva la più alta incidenza di attivazioni per i lavoratori stranieri è l'agricoltura (37,1 per cento nel 2020 e 38,4 per cento nel 2019), ma allo stesso tempo è il settore con maggiori cessazioni di rapporti di lavoro (32,3 per cento nel 2020 e 28,8 per cento nel 2019) (MLPS, 2020; MLPS, 2021). Registrando un lieve miglioramento, i disoccupati stranieri nel 2020 sono il 13 per cento del totale (11,4 per cento gli uomini e 15,6 per cento le donne) e i nativi sono l'8,7 per cento (MLPS, 2021); nel 2019, secondo l'analisi dei dati ISTAT effettuata da Laura Zanfrini, la disoccupazione degli stranieri è del 13,8 per cento (in particolare le donne straniere arrivano al 16,3 per cento e gli uomini all'11,8 per cento) mentre quella dei nativi è pari al 9,5 per cento (Zanfrini, 2021). Confermando il trend del 2019, vi sono anche difficoltà nell'inserimento del mercato del lavoro: tra gli stranieri l'incidenza di NEET ("not in education, employment or training") è più alta (35,2 per cento rispetto al 22 per cento degli italiani nel 2020; 32,8 per cento tra gli stranieri e il 22,5 per cento tra i nativi nel 2019) (Zanfrini, 2021; ISTAT, 2021) e riguarda quasi esclusivamente le donne (46,1 per cento tra le giovani straniere e 22,9 per cento tra le italiane) dal momento che le NEET straniere nel 70,5 per cento dei casi ricoprono in famiglia il ruolo di madre o partner in coppia (ISTAT, 2021). Dal punto di vista settoriale, nel 2019 il comparto di gran lunga più etnicizzato è quello degli Altri servizi collettivi e personali, dove la presenza di stranieri raggiunge il 36 per cento; segue il settore agricolo (18,3 per cento), quello alberghiero e della ristorazione (17,7 per cento) e le costruzioni (17,6 per cento) (MLPS, 2020).

A conferma dei dati che registrano una forte richiesta di lavoratori agricoli stranieri, la pandemia ha posto in rilievo come il settore agroalimentare sia fortemente dipendente dal lavoro migrante. Ciò è stato messo in luce, in alcune aree del paese, dalla carenza di manodopera determinata dalla chiusura delle frontiere e dall'impossibilità di spostarsi da parte di migranti già presenti sul territorio per via delle restrizioni di mobilità all'interno del paese, esacerbando la precarietà e la vulnerabilità di molti lavoratori del settore (Kalantaryan, Mazza e Scipioni, 2020; Zanfrini, 2021; Palumbo e Corrado, 2020). Tuttavia, essa è stata rimpiazzata dai lavoratori stranieri irregolari, anche a causa di una mancanza di controlli dell'Ispettorato del lavoro durante la pandemia: le condizioni di lavoro si sono caratterizzate per l'assenza dei dispositivi di protezione per la propria e altrui salute, quali le mascherine e, soprattutto al Sud, migliaia di braccianti si sono trovati a vivere in alloggi improvvisati (Palumbo e Corrado, 2020).

Il lavoro agricolo è uno dei settori economici a maggioranza di occupazione straniera in Italia, dove sovente i lavoratori sono gravemente sfruttati. Lo sfruttamento lavorativo si incrocia inoltre con altri fattori e, tendenzialmente, si può determinare laddove è già presente il lavoro nero e deregolamentato. Oltre all'agricoltura, tra i settori particolarmente toccati da questo fenomeno si menzionano l'edilizia e il settore domestico (Dolente, 2010). Con particolare riferimento a quest'ultimo settore, giova porre l'attenzione sulla sua forte connotazione etnica: nel 2020 poco meno della metà dei lavoratori domestici è costituita da extracomunitari (45,4 per cento, in flessione rispetto al 48,3 per cento del 2019), con una netta prevalenza delle donne (83,6 per cento; nel 2019, era 84 per cento) (MLPS, 2020; MLPS, 2021). Anche questo settore durante la pandemia, così come l'intero settore sociosanitario, ha rivelato dipendere in misura crescente da forza lavoro straniera: le colf e le assistenti domiciliari straniere (4 su 10 impiegate nel settore) si caratterizzano per la condizione di segregazione occupazionale, con conseguenze sottovalutate sulla tenuta del benessere psico-fisico delle stesse (Zanfrini, 2021).

2.2 Inquadramento generale delle politiche

Le politiche migratorie fanno riferimento ai diritti e i doveri dei cittadini stranieri nella comunità nazionale. Tali politiche includono quelle sociali rivolte agli immigrati, le politiche d'integrazione o di assimilazione, le condizioni di accesso alla cittadinanza e, infine, le politiche d'ingresso, vale a dire le politiche di frontiera ed eventualmente di regolarizzazione della popolazione straniera già presente nel territorio (Bonifazi, 2007). Una delle competenze più importanti della sovranità degli stati è il diritto di determinare la composizione della propria popolazione, decidendo discrezionalmente chi ammettere e a quali condizioni. Se uscire è un diritto, entrare è una concessione: questa asimmetria è alla base del sistema migratorio mondiale (Sciortino, 2017; Giovannetti e Zorzella, 2020).

In Italia, le politiche migratorie hanno una lunga storia composta prevalentemente da circolari ministeriali e da atti legislativi. Questi ultimi rilevano una difficoltà a riconoscere la presenza strutturale degli stranieri in Italia: è, infatti, del 1992 la riforma della legge sulla cittadinanza italiana da cui si desume la definizione di cittadino straniero (Magnanensi, Passaglia e Rispoli, 2008)¹¹, e in base alla quale quest'ultimo diviene cittadino italiano nel caso in cui nasce e cresce in Italia, se contrae matrimonio con un cittadino italiano o se risiede legalmente per un determinato numero di anni nel paese. La stessa legge introduce una sorta di principio di preferenza etnica nella determinazione della comunità nazionale: i discendenti degli emigranti italiani hanno accesso a procedure semplificate di riacquisto della cittadinanza italiana e i cittadini dell'UE diventano cittadini italiani dopo soli 4 anni. I cittadini extra UE, al contrario, salvo il caso in cui contraggano matrimonio con un cittadino italiano, devono avere il requisito di 10 anni — aggravando anche il requisito di 5 anni della precedente normativa.

La gestione dei flussi migratori ha aperto un dibattito su come affrontare il governo dell'immigrazione. Generalmente le politiche migratorie sono oggetto di confronto continuo non solo nelle aule parlamentari ma in tutta la società e, sotto certi aspetti, il dibattito italiano sull'immigrazione è quasi esclusivamente un dibattito incentrato sui flussi migratori (Colombo e Sciortino, 2004). In merito alla loro gestione, si possono utilizzare due approcci: da una parte lo status di abitante, dall'altra quello di cittadino. Conseguentemente si distinguono tre momenti: l'ingresso, che riguarda le politiche di immigrazione; l'insediamento, che si riferisce alla regolamentazione dello status di abitante; e l'appartenenza, ovvero lo status di residenza sicura senza, tuttavia, essere cittadini naturalizzati. I regolamenti di insediamento stabiliscono le aspettative e le condizioni che gli immigrati devono soddisfare per rimanere in un paese e diventare parte della società, così come i diritti che vengono loro concessi. Una delle principali differenze tra "insediamento" e "piena appartenenza" è che solo quest'ultima garantisce il diritto di diventare un cittadino naturalizzato con pieni diritti politici (Hammar, 1990). Se da un lato, i paesi, devono decidere quali e quanti cittadini stranieri ammettere nel proprio territorio e quali requisiti debbano possedere, d'altro lato, i paesi devono gestirne la presenza, regolare diritti e doveri e l'acquisizione della cittadinanza.

Le prime sono definite dalle politiche di ingresso o di ammissione; le seconde dalle politiche di integrazione o naturalizzazione, nello specifico caso, di cittadinanza. Su queste basi gli Stati hanno istituito articolazioni amministrative specializzate nella gestione degli stranieri, introducendo anche norme giuridiche volte a disciplinare la materia (Colombo e Sciortino, 2004).

Le politiche di immigrazione sono fondamentali per garantire un governo efficace del fenomeno, mentre le politiche per gli immigrati mirano all'integrazione dei soggetti nella società (Castellazzi, 2010). Quest'ultima è soggetta a molteplici interpretazioni e approcci (Cellini & Fideli, 2002): le politiche per gli immigrati differiscono a seconda dell'interpretazione data al concetto di

¹¹ Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 15 maggio 2012, Proroga dei permessi di soggiorno per motivi umanitari a favore di cittadini nordafricani.

integrazione, anche considerando che “il tema dell’immigrazione non può essere adeguatamente affrontato se non si riannoda a questioni di maggior respiro culturale e di ben più complesso spessore giuridico che riguardano la formazione dello stato moderno e delle sue trasformazioni” (Cordini, 1998). Per quanto riguarda le politiche migratorie, in sintesi, si tratta di abbandonare gli approcci emergenziali e di gestire i flussi adottando “procedure e strutture stabili per un fenomeno che è chiaramente strutturale” (Sciortino, 2017).

2.3 Governance delle migrazioni

Per la gestione delle migrazioni, in Italia vige un sistema a doppio binario di politiche di immigrazione e per gli immigrati. Il legislatore ha affidato la governance a istituzioni competenti, tanto a livello nazionale quanto a livello regionale e locale, stante il riordino delle competenze dovuto alla riforma del Titolo V della Costituzione, e in particolare all’articolo 117 della Costituzione.

Le politiche migratorie costituiscono una responsabilità condivisa tra le diverse articolazioni nazionali, ministeriali e le agenzie governative (con mandato su affari interni ed esteri, istruzione, sanità, lavoro e politiche sociali), e autorità governative locali (regioni e comuni). In molte aree (ad esempio, istruzione e sanità) il governo è responsabile della progettazione di linee guida politiche generali, della definizione di standard minimi di fornitura dei servizi e dell’allocazione delle risorse di bilancio, mentre le autorità locali sono responsabili della pianificazione e dell’attuazione delle politiche e della fornitura dei servizi. Alcune aree rientrano nel mandato esclusivo delle autorità locali (ad esempio i servizi educativi, l’immigrazione, la pianificazione e l’organizzazione dei servizi sanitari).

Tra le istituzioni centrali competenti in materia, il Ministero dell’interno ha l’indirizzo, il monitoraggio e la gestione di alcuni aspetti che regolano le politiche migratorie. In particolare il Dipartimento per le libertà civili e l’immigrazione svolge funzioni e compiti nella tutela dei diritti civili, ivi compresi quelli concernenti l’immigrazione e l’asilo e la cittadinanza, concorrendo alla definizione delle politiche migratorie del governo, occupandosi anche di garantire l’accoglienza e l’assistenza dei richiedenti asilo, nonché il primo soccorso conseguente allo sbarco o a coloro che si trovano in posizione irregolare e sono rintracciati sul territorio nazionale. È competente anche in materia di cittadinanza.

Dal Dipartimento dipende anche la Commissione nazionale asilo¹² che, a seguito dell’istituzione delle commissioni territoriali¹³ deputate all’esame delle istanze di riconoscimento della protezione internazionale, ha assunto compiti di indirizzo e coordinamento dei collegi territoriali, monitoraggio della qualità delle procedure e delle attività, formazione e aggiornamento dei funzionari, predisposizione di linee guida e costituzione delle informazioni sui paesi di origine dei richiedenti asilo.

¹² La regolarizzazione era prevista agli articoli 10 e 12 della legge n. 489/95 e prevedeva tre ipotesi: (i) per lavoro subordinato in corso, emergendo dal lavoro irregolare, o mediante la disponibilità all’assunzione ex novo, subordinata o stagionale, da parte di un datore di lavoro e per una durata non inferiore a sei mesi; (ii) per iscrizione alle liste di collocamento, a condizione di aver lavorato per almeno quattro mesi per lo stesso datore di lavoro nei dodici mesi precedenti; (iii) per ricongiungimento familiare, rilasciato al coniuge o ai figli dello straniero legalmente soggiornante e con un PDS della validità di almeno due anni.

¹³ Legge n. 91/1992, Nuove norme sulla cittadinanza.

Va considerato, inoltre, il Dipartimento pubblica sicurezza¹⁴, il cui compito è quello di contrastare l'emigrazione irregolare, ivi compresa l'attività di contrasto in mare e l'ingresso e il soggiorno irregolare.

Afferente, invece, al MLPS è la Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione istituita nel 2014 (Commissione Europea, 2019) che ha le funzioni di programmare e vigilare i flussi e le quote di ingresso nel paese, di cui al decreto flussi emanato annualmente¹⁵, curando anche la cooperazione bilaterale con i paesi d'origine; promuovere politiche attive di inserimento e reinserimento al lavoro dei lavoratori stranieri, monitorando anche il mercato e la forza lavoro straniera; gestire le risorse del Fondo nazionale politiche migratorie; curare la tenuta del registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività a favore degli immigrati; coordinare le attività relative alle politiche di tutela MSNA, compreso il loro soggiorno e la loro integrazione; sviluppare e gestire l'anagrafe internazionale dei lavoratori extra-comunitari; promuovere e coordinare gli interventi umanitari in Italia e all'estero attribuiti al Ministero.

Il MLPS è inoltre competente in materia di controllo dell'impiego di lavoratori stranieri irregolari e dello sfruttamento lavorativo (articolo 4, decreto legislativo n. 109/2012)¹⁶: le ispezioni sono svolte dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL)¹⁷. In tale ambito, particolare rilievo assume il contrasto allo sfruttamento lavorativo e all'intermediazione illecita di manodopera, tanto che, al riguardo, è stato istituito il Tavolo operativo per la definizione di una nuova strategia di contrasto al caporalato e allo sfruttamento lavorativo in agricoltura, la cui organizzazione e funzionamento è stabilita con la Circolare interministeriale (2019) del MLPS, Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, Ministero della giustizia e Ministero dell'interno¹⁸. Il lavoro svolto dal Tavolo è stato raccolto dal Piano nazionale adottato dal MLPS avente una durata triennale¹⁹.

Si cita, inoltre, il ruolo svolto dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, e in particolare dell'ufficio visti delle ambasciate italiane all'estero e delle articolazioni consolari, per quanto riguarda il rilascio dei visti per l'ingresso nel paese. L'annuario statistico del Ministero, in riferimento al 2019 riporta di aver rilasciato 2.040.175 visti, di cui 28.523 a cittadini UE. Nell'analizzare il numero complessivo dei visti, si rileva la tipologia maggiormente richiesta è quella per studio 63.526 (+5,7 per cento rispetto all'anno precedente), cui segue quella per motivi familiari 52.085, seppur con un ribasso di 2,7 per cento rispetto all'anno precedente. Per quanto riguarda i visti per lavoro, quello maggiormente richiesto nel 2019 si conferma quello per lavoro

¹⁴ Le commissioni territoriali sono state istituite dalla legge n. 189/2002, cit, che decentralizza le attività della commissione nazionale e rendendole competenti per aree geografiche. Successivamente il decreto legislativo n. 25/2008, recependo la Direttiva 85/2005/UE, all'articolo 4 cambia il nome, da commissioni per il riconoscimento dello status di rifugiato, diventano commissioni per il riconoscimento della protezione internazionale.

¹⁵ Si fa riferimento al documento programmatico di cui all'articolo 3 TUI, emanato ogni tre anni dal Presidente del consiglio dei ministri, salva la possibilità di emanarlo annualmente, in base al quale si definiscono i criteri di ingresso nel territorio italiano. La lettura degli articolo 3, comma 4, e 21 TUI affermano che in assenza del documento programmatico — si noti che l'ultimo risale al 2004 — può essere emanato un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri contenente un decreto Flussi in cui si stabilisce la quota di stranieri da ammettere nel territorio per motivi di lavoro, riservando anche quote preferenziali ai cittadini dei paesi firmatari di accordi bilaterali e intese.

¹⁶ Decreto legislativo n. 109/2012, Attuazione della direttiva 2009/52/CE che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

¹⁷ L'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL) è stato istituito col decreto legislativo n. 149/2015, Disposizioni per la razionalizzazione e la semplificazione dell'attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale, in attuazione della legge n. 183/2014. Il decreto legislativo n. 149/2015 stabilisce le funzioni dell'INL, che svolge le attività ispettive già esercitate dal MLPS, dall'INPS e dall'INAIL. È posto sotto la vigilanza del MLPS, a cui spetta il monitoraggio periodico sugli obiettivi. In base al decreto legislativo n. 124/2004, Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'articolo 8 della legge n. 30/2003, precedentemente le attività ispettive erano svolte dai soggetti che effettuano vigilanza in materia di rapporti di lavoro, affiancati da INPS, INAIL, ENPALS e dagli altri enti per i quali sussiste la contribuzione obbligatoria. Essi facevano riferimento alla DG istituita presso il MLPS avente compiti di direzione e coordinamento delle attività.

¹⁸ Circolare interministeriale emanata con decreto del 4 luglio 2019.

¹⁹ A dicembre 2022 è stato adottato il nuovo Piano nazionale di lotta al lavoro sommerso 2023-2025, che succede al Piano 2020-2022.

subordinato, pari a 25.471 (+10,3 per cento rispetto all'anno precedente), segue quello per lavoro autonomo pari a 1.641 (-5,8 per cento rispetto all'anno precedente). Inoltre, si segnala la concessione di 2.802 visti per reingresso (-7,8 per cento rispetto all'anno precedente), 974 per ricerca (+17,4 per cento rispetto all'anno precedente). I visti per investitori, invece, sono 7 e non hanno un precedente dato di comparazione (MAECI, 2020).

Va anche ricordato il ruolo dell'Ufficio nazionale antidiscriminazione razziali (UNAR) presso il Consiglio dei ministri, nel Dipartimento per le pari opportunità²⁰ presso il Consiglio dei ministri, nel Dipartimento per le pari opportunità, con il compito di rimuovere le discriminazioni, supportare le vittime, monitorare e verificare la piena applicazione del principio di parità di trattamento, promuovere azioni positive e buone prassi. Esso è tenuto anche alla presentazione di una relazione annuale alla Presidenza del consiglio dei ministri sull'attività svolta e una al Parlamento sull'effettiva applicazione del principio di parità di trattamento e sui meccanismi di tutela.

Per quanto riguarda le competenze regionali e degli enti locali, la legge n. 943/1986 (legge Foschi) per prima, ha formalizzato il coinvolgimento degli enti territoriali nell'attuazione dei programmi d'integrazione linguistico-culturale, lavorativa e di accoglienza²¹ e, al fine di affrontare le difficoltà d'inserimento sociale degli immigrati, l'articolo 2 ha istituito una Consulta per i problemi dei lavoratori extracomunitari e delle loro famiglie, alla quale avrebbero dovuto partecipare anche rappresentanti delle autonomie locali. Tuttavia, è solo con la legge n. 40/1998 e il successivo TUI che si conferiscono alle regioni un ruolo di programmazione e agli enti locali, pur coinvolti anche nella programmazione, quello di esecuzione (Panzeri, 2018). Il TUI, all'articolo 3, comma 5 e al titolo V, ha attribuito alle regioni e agli enti locali competenza con riferimento all'integrazione dello straniero sul territorio. Successivamente, nel 2001, con la riforma del titolo V della Costituzione, il legislatore ha attribuito allo Stato competenza esclusiva allo Stato con riguardo alla "condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea" ed "immigrazione" (articolo 117 Cost, comma 2, lett. a) e b)). Inoltre, si è individuato nel comune l'ente titolare in via generale delle funzioni amministrative (articolo 118 Cost.), in concorso con le regioni o anche in via esclusiva, come nella realizzazione di progetti socio-culturali o nell'accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati.

La giurisprudenza ha evidenziato che gli interventi statali in materia di immigrazione riguardano gli aspetti che attengono alle politiche di programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale²² e alla regolarizzazione degli stranieri irregolari²³. Nel riconoscere, quindi, che lo Stato non ha competenza esclusiva in materia di immigrazione, la Corte Costituzionale ha chiarito che l'intervento pubblico non si limita al doveroso controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale, ma riguarda necessariamente anche altri ambiti, dall'assistenza all'istruzione, dalla salute all'abitazione; materie che intersecano, quindi, competenze dello Stato con altre regionali, in forma esclusiva o concorrente²⁴ (Veltri, 2020). In tal senso, le regioni possono anche introdurre interventi a favore degli stranieri presenti sul proprio territorio e non in regola con le norme sull'ingresso e soggiorno, in connessione con il principio personalista di

²⁰ Istituito dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri dell'11 dicembre e dal decreto legislativo n. 215/2003; quest'ultimo recepisce la normativa europea, direttiva 2000/43/CE, recante parità di trattamento indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica e che obbliga gli Stati membri a istituire apposite autorità nazionali indipendenti in materia di parità di trattamento e non discriminazione.

²¹ Si fa riferimento all'articolo 8, comma 6, legge n. 943/1986, cit

²² Sentenza Corte Costituzionale 134/2010.

²³ Sentenza Corte Costituzionale 201/2005.

²⁴ Sentenza Corte Costituzionale 300/2005.

cui all'articolo 2 Cost. e alla tutela di diritti fondamentali, come anche ribadito dall'articolo 2 TUI comma 1, e da diverse Sentenze²⁵. Oltre a ciò, lo Stato non può istituire fondi vincolati al finanziamento di specifici interventi, violando con ciò il libero esplicarsi delle competenze regionali in forma concorrente e residuale ex articolo 117 Cost.²⁶ (Biondi Dal Monte, 2020; Ronchetti, 2012).

2.4 La normativa nazionale

La Costituzione italiana stabilisce che i diritti fondamentali, inclusi quelli sul lavoro, devono essere riconosciuti e garantiti allo straniero a prescindere dalla nazionalità. La condizione giuridica dello straniero non può essere meno favorevole di quella prevista nelle norme di diritto internazionale, limitando in tal senso la sovranità dello Stato (articolo 10 comma 2).

L'articolo 2 della Costituzione, riconoscendo e garantendo i diritti inviolabili dell'uomo, tutela non solo il cittadino, ma anche lo straniero²⁷. Tali diritti soggettivi sono assoluti, inalienabili, irrinunciabili, inviolabili e indisponibili sia da parte di chi ne è titolare, che di altri soggetti, e da parte dello Stato. Tale principio è stato confermato dalla giurisprudenza che evidenzia come la tutela dei diritti inviolabili dell'uomo deve essere garantita allo straniero anche in virtù dell'ordinamento internazionale²⁸.

A prescindere dalle modalità di ingresso, sono riconosciuti allo straniero i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi internazionali, mentre chi già possiede un regolare PDS gode, altresì, dei diritti civili attribuiti al cittadino (Luciani, 1992; D'Orazio, 1992; Melica, 1996; Nascimbene e Barel, 1997; Corvaja, 2019), seppure la diversa tipologia di PDS si traduca, sovente, in discipline differenziate anche per quanto riguarda la titolarità dei diritti sociali. Sebbene il quadro normativo non consideri lo straniero in contrapposizione al cittadino italiano, crea, tuttavia, ulteriori distinzioni interne tra le categorie di stranieri frammentandone la condizione giuridica (Biondi dal Monte, 2014).

In base al principio lavorista contenuto nella Costituzione, lo Stato si impegna a creare le condizioni affinché sia garantito l'accesso al lavoro a chiunque si trovi sul suo territorio mediante politiche di sviluppo sociale ed economico (articolo 4 Cost.). Con la costituzionalizzazione dei diritti sociali, il diritto al lavoro è divenuto il fulcro di un più ampio sistema di diritti individuali e collettivi a esso connessi (Biondi dal Monte, 2014), quali il diritto a un congruo e paritario salario, adeguate condizioni di lavoro, protezione dal licenziamento senza giusta causa, il diritto a non essere discriminati nel suo godimento e nei diritti a essi connessi; la libertà di associazione, compreso il diritto di formare sindacati e di aderirvi.

La Costituzione tutela il lavoro in tutte le sue forme e applicazioni, senza alcun riferimento in ordine alla nazionalità del lavoratore (articolo 35): tale principio è stato introdotto a seguito della ratifica della Convenzione OIL del 1975 (n.143) e della Convenzione OIL del 1949 (n. 97), che impegnano l'Italia a garantire ai lavoratori migranti e alle loro famiglie, senza discriminazione, parità di trattamento e uguaglianza di diritti rispetto ai lavoratori nazionali, compresi i diritti sociali che ne conseguono (Castelvetri, 1999; Corvaja, 2019; Biondi dal Monte, 2014).

²⁵ Si vedano, inter alia: Sentenza Corte Costituzionale 269/2010; Sentenza Corte Costituzionale 299/2010 ; Sentenza Corte Costituzionale 61/2011.

²⁶ Sentenza Corte Costituzionale 50/2008, § 3.

²⁷ Sentenza Corte Costituzionale 199/1986.

²⁸ Si fa riferimento alla sentenza della Corte Costituzionale n. 104 del 1969.

Con particolare riferimento ai cittadini extra UE che devono fare un primo ingresso per motivi di lavoro si può configurare un differente trattamento, sulla base di un regime protezionista a favore dei cittadini italiani, dei cittadini UE e dei cittadini extra UE già presenti sul territorio²⁹. Sotto il profilo delle condizioni lavorative, invece, non è ammessa alcuna differenziazione tra cittadini italiani e stranieri (Biondi dal Monte, 2014). Per quanto attiene la normativa comunitaria, invece, la procedura unica di domanda per il rilascio di un PDS sancisce la parità di trattamento dei lavoratori stranieri con i cittadini di uno Stato Membro (Biondi dal Monte, 2014), in particolar modo con riferimento ai cittadini extra UE, familiari di cittadini UE, ai soggiornanti di lungo periodo e ai rifugiati (Corvaja, 2019)³⁰.

La legislazione interna in materia di immigrazione ha una lunga e complessa storia, che si intreccia ad atti amministrativi e regolarizzazioni dei cittadini stranieri presenti irregolarmente sul territorio e si basa sostanzialmente sul regime dei visti e dei permessi di soggiorno. I programmi di regolarizzazione sono stati, di volta in volta, accompagnati da più ampie riforme legislative volte a disciplinare vari aspetti della immigrazione (Bonifazi, Heins, Strozza e Vitiello, 2009). La legge n. 943/1986 è stata adottata dal legislatore come primo tentativo di regolamentare i flussi migratori e la presenza straniera in Italia. Per la prima volta, i cittadini stranieri extra UE regolarmente soggiornanti e i loro familiari sono riconosciuti come soggetti di diritto e ad essi viene riconosciuto e garantito il principio della parità di trattamento rispetto ai lavoratori italiani, oltre a poter beneficiare del ricongiungimento familiare. La legge, tuttavia, ha avuto un effetto limitato sull'immigrazione in quanto si concentrava solo sulla categoria del lavoratore migrante dipendente e non sulla complessità della popolazione immigrata presente sul territorio (Bonifazi, Heins, Strozza e Vitiello, 2009; Colombo e Sciortino, 2004).

La legge è stata successivamente emendata da un ulteriore provvedimento normativo — legge n. 39/1990, nota come legge Martelli — che ha introdotto disposizioni normative particolarmente restrittive verso i nuovi flussi migratori, stabilendo rigidi meccanismi di controllo alle frontiere, con un nuovo regime dei visti e la programmazione dei flussi, ma anche con l'istituzione di un sistema di espulsioni e una serie di norme sul rinnovo e la revoca dei PDS. Allo stesso tempo, ha lasciato ampio spazio alla discrezionalità da parte dei Ministeri interessati, che spesso hanno agito in contrasto con le proprie decisioni legislative in materia (Bonifazi, Heins, Strozza e Vitiello, 2009).

In questo contesto, la frammentazione del quadro normativo di riferimento (Bolaffi, 2001), unitamente alla chiusura verso nuovi flussi migratori, ha creato un clima politico e una situazione sociale dell'immigrazione caratterizzata da un elevato numero di immigrati senza alcun tipo di autorizzazione all'ingresso o al soggiorno, e da difficoltà di accesso ai servizi sociali da parte degli immigrati regolari (Bonifazi, Heins, Strozza e Vitiello, 2009); ciò anche in considerazione del fatto che i progetti relativi alle misure di integrazione sono stati eliminati dalla versione finale della legge (Einaudi, 2007). Nel 1995,³¹ il governo ha introdotto ulteriori interventi restrittivi in materia di controllo delle frontiere e delle espulsioni, nonché una nuova sanatoria degli stranieri che sono impiegati irregolarmente nel paese (Colombo e Sciortino, 2004).

²⁹ Si fa riferimento alla Sentenza della Corte costituzionale 454/98.

³⁰ Si fa riferimento alla Direttiva 2011/98/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro.

³¹ Si fa riferimento al decreto-legge n. 489/1995, disposizioni urgenti in materia di politica dell'immigrazione e per la regolamentazione dell'ingresso e soggiorno nel territorio nazionale dei cittadini dei paesi non appartenenti all'Unione europea.

Dopo soli tre anni, è stata adottata la legge n. 40/1998, nota come Turco-Napolitano, che rappresenta la conferma più evidente del mutamento radicale degli indirizzi di politica legislativa in materia di immigrazione (Ludovico e Marando, 2001). Varata in un periodo di stabilizzazione dei flussi migratori di fronte a cui diventava sempre più rilevante individuare percorsi di inclusione socio-lavorativa efficaci (Damiani, 1999), la nuova legge intendeva dare organicità e completezza alla materia.

La legge ha previsto specifiche norme in materia anti-discriminatoria, quali il divieto di espulsione in uno Stato ove possa essere oggetto di persecuzione o inviato in altro Stato dove sia oggetto di persecuzione³²; la prevenzione delle discriminazioni razziali e xenofobe³³; la tutela rispetto ai comportamenti che si configurano come discriminatori ai fini giuridici posti in essere da privati cittadini o da pubblica amministrazione³⁴; e la tutela dalla discriminazione di carattere collettivo del datore di lavoro³⁵ (Damiani, 1999; Parlamento Europeo, 2020). Tali disposizioni introducono nell'ordinamento la prima definizione di discriminazione, riprendendo la formula usata dalla Convenzione OIL n. 111 del 1958 sulla non-discriminazione in materia di impiego e occupazione (Castelvetri, 1999). Nonostante il diritto italiano sia attento alla garanzia dei diritti degli stranieri, permane quantomeno una certa compressione nel godimento dei diritti politici: infatti, gli stranieri non comunitari non sono titolari di diritto di voto (Parlamento Europeo, 2020).

Oltre all'abrogazione di buona parte della precedente normativa, la legge ha delegato il Governo a emanare il Testo unico sull'immigrazione per dare maggiore organicità al quadro normativo esistente in materia. Il sistema di quote annuali per i migranti, contenuto nel provvedimento, ha stabilito una soglia massima che, però, potrebbe essere superata con decreti complementari; allo stesso tempo, ha definito, almeno teoricamente, una quota minima garantita. (Bonifazi, Heins, Strozza e Vitiello, 2009). Un'altra novità è stata l'introduzione dello sponsor, che consentiva al lavoratore migrante, in virtù di garanzia proveniente da soggetti terzi, italiani o stranieri, (Damiani, 1999)³⁶ di fare ingresso e soggiornare in Italia per cercare lavoro per almeno un anno. Esso "mirava a coniugare due esigenze fondamentali: da un lato assicurava un inserimento assistito nel mercato del lavoro, valorizzando anche le reti familiari e il ruolo delle catene migratorie [...]; dall'altro [...] garantiva la possibilità di un incontro diretto fra domanda e offerta di lavoro" (Castelli, 2003).

Il TUI, considerando gli immigrati legalmente soggiornanti come individui e potenziali cittadini e non solo come lavoratori, sostanzialmente equiparava i loro diritti sociali a quelli dei cittadini; inoltre, ha istituito il Fondo nazionale per le politiche migratorie (FNPM) per l'integrazione degli immigrati e aperto definitivamente l'istruzione pubblica e buona parte della sanità pubblica anche agli immigrati irregolari. (Zincone, 2006; Bonifazi, Heins, Strozza e Vitiello, 2009).

In materia di permessi di soggiorno, la legge stabilisce una differenza di durata rispetto alle loro finalità³⁷, prevedendo, altresì, la possibilità di un permesso di soggiorno che vada ben al di là delle necessità specificamente documentate "negli altri casi consentiti dalla presente legge o dal regolamento di attuazione" (articolo 5 TUI, comma 3, punto e); ciò lascia pensare che il legislatore abbia tenuto a mente le diverse "emergenze" affrontate negli ultimi anni, legate a guerre o calamità naturali. È stata, inoltre, introdotta la carta di soggiorno, che può essere rilasciata allo straniero regolarmente soggiornante nel territorio da almeno 5 anni e sia titolare di un PDS che

³² Si fa riferimento all'articolo 17, comma 1, legge n. 40/1998

³³ Si fa riferimento all'articolo 40, comma 1, lett. c), legge n. 40/1998

³⁴ Si fa riferimento all'articolo 41, comma 1 e 42, comma 2, legge n. 40/1998

³⁵ Si fa riferimento all'articolo 42, comma 1, legge n. 40/1998

³⁶ Si fa riferimento all'articolo 23 TUI "sponsor" abrogato e sostituito con i "titoli di prelazione" dall'articolo 19, comma 1, della legge n. 189/2002, cit

³⁷ Per esempio: non superiore a tre mesi, per visite, affari, turismo; permessi di sei mesi, per lavoro stagionale (estensibile a nove mesi nell'ipotesi in cui la particolare natura del lavoro stagionale lo richieda); permessi di un anno per motivi di studio o per conseguire un titolo sul piano della formazione; permessi di due anni per lavoro autonomo, per lavoro subordinato a tempo indeterminato e per ricongiungimenti familiari.

consenta un numero indeterminato di rinnovi e abbia un reddito sufficiente per il sostentamento proprio e dei familiari a suo carico; e il rilascio di un PDS, nel caso in cui siano accertate situazioni di violenza o di grave sfruttamento ed emergano concreti pericoli per l'incolumità del cittadino o della cittadina straniera, qualora tenti di sottrarsi ai condizionamenti di un'associazione criminale. In tal caso la vittima può essere inserita all'interno di "un programma di assistenza ed integrazione sociale" (Damiani, 1999). Tuttavia, il TUI ha introdotto anche nuove misure maggiormente restrittive relative all'ammissione all'area Schengen.

Il più grande intervento di modifica e integrazione al TUI si è avuto con la legge n. 189/2002, con cui si è cercato di migliorare la disciplina dei flussi migratori e contrastare in modo più efficace l'immigrazione irregolare; questo secondo profilo è, invero, quello prevalente, come emerge dalla maggior parte delle disposizioni introdotte, e come si afferma nella relazione illustrativa del disegno di legge (Nascimbene, 2003), da cui si comprende che la questione immigrazione è vista principalmente come un problema di ordine pubblico.

Successivamente, sono stati varati strumenti atti a controllare il flusso dei nuovi ingressi e degli irregolari, con un accertamento più rigoroso dei canali di ingresso regolari e un aumento delle espulsioni. La gestione del tema immigrazione, ha anche previsto un controllo degli immigrati regolari già presenti sul territorio, creando una nuova tipologia di PDS legato a un contratto di lavoro, e complicando le procedure per il rinnovo del documento, con l'intento di rendere l'immigrazione più temporanea e scoraggiare la stabilizzazione (Bonifazi, Heins, Strozza e Vitiello, 2009); si introduce, così, il contratto di soggiorno (articolo 5-bis TUI), la cui stipulazione rappresenta il fondamentale requisito affinché sia concesso il permesso di soggiorno (Rosafalco, 2018).

Con la legge n. 189/2002, meglio nota come legge Bossi-Fini e, ancor più con il pacchetto sicurezza³⁸, composto dalla legge n. 125/2008 e dalla legge n. 94/2009, si apre la stagione in cui l'immigrazione viene trattata "nel solco del tema della sicurezza" (Colucci, 2020).

La giurisprudenza è intervenuta, su alcune parti del pacchetto sicurezza in materia di discriminazione dello straniero extra UE, censurando la norma nella parte in cui prevede l'aggravante a carico dei cittadini extra UE e apolidi³⁹, benché la disposizione — per evitare una procedura di infrazione UE — si fosse genericamente riferita allo straniero, comprendendo anche i cittadini comunitari.

La politica migratoria di quegli anni è caratterizzata dal tentativo di conciliare le opposte esigenze legate all'immigrazione: da un lato, il reale bisogno di manodopera per alcune categorie di lavori, che ha spinto verso una politica migratoria più permissiva verso i nuovi ingressi, creando nuovi e più ampi canali per gli arrivi regolari; dall'altra, una riduzione dei canali regolari di ingresso. (Bonifazi, Heins, Strozza e Vitiello, 2009).

Colucci afferma che la legge. 30 luglio 2002, n. 189 ha voluto mandare un segnale preciso di rigidità e di chiusura rispetto alle politiche migratorie e ha prodotto una generale precarizzazione delle condizioni di vita e di lavoro degli stranieri con un'oscillazione di lavoratori e lavoratrici dentro e fuori la regolarità, anche in presenza di occupazione (Colucci, 2018a).

³⁸ Il "pacchetto sicurezza" è composto dal decreto-legge n. 92/2008, trasposto nella legge n. 125 del 24 luglio 2008, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge n. 92/2008, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica; e dalla legge n. 94/2009, Disposizioni in materia di sicurezza pubblica.

³⁹ Si fa riferimento all'articolo 1, comma 1, legge n. 94/2009.

Nel 2007 viene recepita la normativa europea⁴⁰ in materia di asilo che — negli anni successivi — è stata modificata dal decreto-legge n. 13/2017⁴¹ (Colucci, 2018a) per garantire l'ordine e la sicurezza pubblica (Gargiulo, 2018).

In continuità con tale provvedimento, il tema della sicurezza pubblica torna ad essere il centro di un successivo provvedimento normativo (decreto-legge n. 113/2018)⁴². Una delle maggiori novità introdotte da tale provvedimento riguarda l'eliminazione dell'istituto della protezione umanitaria che viene sostituito con una nuova tipizzazione dei titoli di soggiorno⁴³.

Secondo la letteratura esistente, tali modifiche normative hanno aumentato la condizione di vulnerabilità di profughi e rifugiati, che prima della sua emanazione avevano un regolare permesso di soggiorno umanitario, esponendoli a condizioni di emarginazione al punto da spingerli in un mercato del lavoro informale e criminale (Omizzolo, 2018). Il decreto-legge n. 113/2018, inoltre, tra le altre cose, novella l'articolo 19 TUI, comma 1.1 disponendo il divieto di respingimento, espulsione ed estradizione di una persona verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che possa essere sottoposto a tortura: è il successivo decreto Lamorgese (decreto-legge n. 130/2020)⁴⁴ a chiarire che non è non è ammesso il respingimento, l'espulsione o l'estradizione di una persona verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che essa rischi di essere sottoposta — non più solo — a tortura ma anche a trattamenti inumani o degradanti, in conformità all'articolo 3 CEDU o anche quando vi sia motivo di ritenere che l'allontanamento dal territorio nazionale comporti una violazione del diritto al rispetto della propria vita privata e familiare (articolo 8 CEDU). Tale intervento legislativo reintroduce, altresì, all'articolo 5. TUI, comma 6 la menzione del rispetto degli obblighi costituzionali o internazionali.

Per la definizione della politica migratoria in materia di ingresso in Italia per lavoro, il TUI individua come strumento-chiave il documento programmatico triennale⁴⁵, elaborato dal Governo, contenente un'analisi del fenomeno migratorio e uno studio degli scenari futuri. Sulla base dei criteri generali ivi indicati è prevista l'emanazione annuale del cosiddetto decreto Flussi, in base al quale vengono rilasciati i visti di ingresso e i conseguenti titoli di soggiorno per lavoro.

Secondo parte della letteratura, gli attuali decreti sulle quote d'ingresso degli stranieri in Italia non sempre rispecchiano una reale programmazione, dato che riproducono quasi sempre cifre consolidate che si attestano sulle circa 30.000 persone, comprese le quote destinate alla conversione dei PDS per motivi di studio o lavoro stagionale in motivi di lavoro (McBritton, 2020). In aggiunta, la programmazione dei flussi deve fare i conti con l'immigrazione irregolare: le

⁴⁰ Si fa riferimento alla ricezione nella legislazione ordinaria delle direttive UE in materia di asilo mediante la cosiddetta direttiva qualifiche, decreto legislativo n. 251/2007, Attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta; e la cosiddetta direttiva procedure, decreto legislativo n. 25/2008, Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato.

⁴¹ Decreto-legge n. 13/2017, Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale.

⁴² Decreto-legge n. 113/2018, Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

⁴³ Tra questi, la protezione per casi speciali, prevista per le vittime di violenza domestica o per i casi di grave sfruttamento; il PDS per cure mediche; per calamità; per atti di particolare valore civile e per protezione speciale, quest'ultima adottata nell'ambito della valutazione del riconoscimento della protezione internazionale; "restano formalmente escluse da tutela tutte le situazioni alle quali l'Italia dovrebbe dar seguito in base agli obblighi costituzionali e internazionali" (Associazione nazionale magistrati, 2018).

⁴⁴ Decreto-legge n. 130/2020, Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-bis, 391-bis, 391-ter e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale.

⁴⁵ L'ultimo documento programmatico adottato è quello per il triennio 2004-2006.

quote rappresentano degli orientamenti di massima, ma non limiti quantitativi a cui attenersi in maniera rigida (Damiani, 1999). D'altro lato, diversi studiosi ritengono che il decreto Flussi sia stato svuotato nella sua funzione, essendo divenuto, di fatto, il sistema mediante il quale viene sanata la presenza di stranieri extra UE irregolarmente presenti nel territorio e impiegati in nero (Livi Bacci, 2011; Chiaramonte e D'Onghia, 2020; Bontempelli, 2009).

Il principio del contingentamento numerico dei flussi era stato introdotto con la legge Martelli del 1990; nella seconda metà degli anni '90 vengono pubblicati i primi decreti-flussi contenenti una quota massima di ingressi. È nel 2000, lontano dagli effetti della regolarizzazione del '98, che si manifesta la contraddizione alla base del contingentamento numerico delle autorizzazioni al lavoro: davanti a un aumento delle richieste di ingresso, le quote di ingresso annuali rimangono basse al fine di contenere i flussi migratori (Bontempelli, 2009), facendo emergere i nodi di una legislazione molto rigida e, nel tempo, facendo quasi sparire i canali legali per arrivare in Italia con un PDS per motivi di lavoro o di studio: oltre al ricongiungimento familiare, l'unico canale di regolarizzazione per gli immigrati diventa l'asilo (Colucci M., 2018).

La legge n. 40/1998 e il conseguente TUI hanno previsto, oltre al controllo del numero di accessi tramite le quote, una serie di strumenti finalizzati a incentivare l'attuazione di una politica di cooperazione a livello internazionale e l'eventuale stipulazione delle intese⁴⁶, che possono anche prevedere l'ingresso di gruppi di lavoratori per il compimento di opere o prestazioni di durata limitata, al termine delle quali è previsto il rientro nel paese di origine. Ciò ha suscitato in dottrina delle perplessità circa la disparità di trattamento, nella misura in cui il legislatore non abbia previsto il diritto di precedenza in caso di richiesta di rientro, così come previsto per i lavoratori stagionali (Ludovico e Marando, 2001).

La legge n. 189/2002 (legg Bossi-Fini) ha stabilito che il decreto di programmazione dei flussi annuale, e quelli infra-annuali, debbano essere predisposti in base ai dati sulla effettiva richiesta di lavoro, suddivisi per regioni e territori, mediante un'anagrafe informatizzata disponibile presso il MLPS. In base a ciò, il datore di lavoro, italiano o straniero regolarmente soggiornante, che intenda instaurare in Italia un rapporto di lavoro con uno straniero residente all'estero deve presentare la richiesta allo Sportello Unico sull'Immigrazione (SUI)⁴⁷ presso la Prefettura — UTG della provincia competente. Ma, come rileva Bontempelli (2009), tale sistema si è tradotto in lavoro a "chiamata" dall'estero di lavoratori stranieri che in realtà si trovano già in Italia e che sono spesso impiegati nell'economia sommersa. Sin dal suo nascere, la possibilità della chiamata nominativa è stata oggetto di dibattito e di proposte di creazione di un visto per ricerca di lavoro che consentisse al cittadino straniero di entrare in Italia senza essere stato assunto. Il Governo ha tenuto parzialmente in considerazione queste richieste, prevedendo una forma d'ingresso tramite sponsor⁴⁸ a condizione che una persona residente in Italia garantisca il suo mantenimento per il tempo necessario al reperimento di un impiego (Bontempelli, 2009).

Negli anni successivi al 2011, una delle questioni più dibattute in merito alle politiche migratorie italiane è stato il tema della motivazione dei flussi e la conseguente risposta istituzionale in termini di accesso al diritto di soggiorno. I dati ISTAT evidenziano l'evoluzione dei motivi che garantiscono il PDS ai cittadini extra UE tra il 2011 e il 2016. Nel 2011, il 34,4 per cento degli ingressi è avvenuto attraverso PDS per lavoro, il 38,9 per cento per motivi di famiglia, l'8,7 per cento per motivi di studio e l'11,8 per cento per asilo politico e protezione umanitaria. Cinque anni dopo, nel 2016, la situazione è completamente diversa: il lavoro scende vertiginosamente al 5,7 per cento,

⁴⁶ Si fa riferimento alle previsioni dell'articolo 21 TUI, comma 1, che condiziona la previsione di una quota riservata agli ingressi per motivi di lavoro subordinato, autonomo o per l'inserimento nel mercato del lavoro ai paesi firmatari degli accordi e delle intese.

⁴⁷ La legge n. 189/2002, cit., istituisce il SUI e all'articolo 22 TUI gli affida la competenza per l'intero procedimento di ingresso del lavoratore che vuole fare ingresso in Italia per motivi di lavoro.

⁴⁸ L'istituto dello sponsor è stato inserito nel TUI all'articolo 23 e poi abrogato e sostituito dai "titoli di prelazione", articolo 19, comma 1, legge n. 189/2002.

i motivi familiari aumentano al 45,1 per cento, i motivi di studio restano stabili al 7,5 per cento e l'asilo/protezione umanitaria cresce notevolmente toccando il 34,3 per cento dei PDS totali. Da una parte, l'aumento dei ricongiungimenti familiari indica un processo di stabilizzazione dei flussi; dall'altra il crollo dei PDS per lavoro e l'aumento di quelli legati all'asilo indicano che l'unica strada legale per entrare in Italia sembra essere garantita dal diritto di asilo (Colucci, 2018a).

Gli anni a seguire, hanno confermato una compressione dell'ingresso per motivi di lavoro, fino a raggiungere nel 2017 e nel 2018 meno del 5 per cento dei nuovi PDS rilasciati come primo ingresso, al contrario di quelli per ricongiungimento familiare o motivo familiare. In particolare, nel 2017 i nuovi PDS per motivi di lavoro sono stati pari al 4,6 per cento, il minimo storico. Tale contrazione è connessa con il decreto Flussi, che in assenza del documento programmatico non può prevedere quote d'ingresso per diverse tipologie di ingressi e non può andare oltre le quote previste nel precedente decreto Flussi ma, al contrario, può andare in riduzione: in particolare, avendo previsto delle quote d'ingresso per lavoro subordinato non stagionale nel 2010, non è stato possibile introdurre quote di questo genere nei successivi decreti. Conseguentemente, nel 2019 — l'anno precedente alla pandemia da COVID-19 e alla chiusura delle frontiere — le quote di ingresso sono state 30.850 unità, di cui 18.000 destinate a lavoratori stagionali e 2.400 per lavoro autonomo: le restanti 10.450 sono tutte conversioni, tranne piccole casistiche di cittadini stranieri formati all'estero nei paesi di origine oppure di lavoratori di origine italiana, rendendo evidente l'utilità di avere a disposizione uno strumento di governo dei flussi di ingresso per motivi di lavoro (Camera dei deputati, 2019).

2.5 L'ingresso per lavoro

In merito all'ingresso per motivi di lavoro in Italia, occorre distinguere lo straniero extra UE che ha già fatto ingresso in Italia e lo straniero extra UE che non ha ancora fatto ingresso in Italia e desidera lavorare nel paese. Nel primo caso, il TUI ne disciplina il reingresso, dopo un periodo di allontanamento, il rinnovo e la conversione del titolo di soggiorno, nelle more dei tempi e dei requisiti previsti⁴⁹.

Nonostante non esista nel diritto internazionale un diritto del cittadino straniero a fare ingresso in un altro paese per ragioni economiche, la Costituzione italiana (articolo 4) stabilisce che lo Stato ha l'obbligo di attuare un programma di politica sociale che persegua l'obiettivo di condizioni ottimali di occupazione (Castelli, 2003).

Nel tempo, le procedure di ingresso di cittadini extra UE per motivi di lavoro sono cambiate e, per prima, la legge n. 943/1986, di fatto, ha trasformato in norme vincolanti l'insieme di disposizioni già introdotte dalle circolari del MLPS. Lo straniero che intenda fare ingresso in Italia per lavorare è tenuto a richiedere uno specifico visto per lavoro (articolo 8), concesso solo a seguito del rilascio di autorizzazione al lavoro da parte degli uffici provinciali del lavoro⁵⁰. La legge ha, altresì, istituito speciali liste di collocamento di lavoratori extra UE cui è possibile iscriversi anche dall'estero, cosicché i datori di lavoro interessati all'assunzione di stranieri non ancora entrati in Italia possono presentare apposita domanda numerica di assunzione, attingendo alle graduatorie degli iscritti nelle liste (articolo 5); l'assunzione dei lavoratori domestici deve essere, invece, unicamente nominativa (articolo 6) (Bontempelli, 2009).

⁴⁹ L'uscita dal territorio italiano e il reingresso è disciplinato dall'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica n. 394/1999, regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo n. 286/1998.

⁵⁰ Gli uffici provinciali del lavoro e della massima occupazione sono stati istituiti con decreto legislativo n. 381/1948, Riordinamento dei ruoli centrali e periferici del Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

La successiva legge n. 40/1998 e il conseguente TUI, hanno condizionato il rilascio del visto per motivi di lavoro, subordinato o autonomo, al rispetto dei limiti numerici stabiliti nei decreti annuali previsti dai decreti flussi (articolo 3 TUI, comma 4 e articolo 21 TUI). Tale previsione sottende la ratio, già introdotta con la precedente legge n. 39/1990, secondo la quale l'esistenza di un motivo per l'ingresso dello straniero non può costituire l'unico parametro attraverso cui selezionare l'ammissione nel territorio italiano (Ludovico e Marando, 2001). La disciplina, inoltre, ampliando il raggio di azione delle quote stabilite dai decreti flussi, ha stabilito che in esse possano rientrare sia gli ingressi per motivi di lavoro subordinato che quelli per lavoro autonomo.

La procedura di primo ingresso in Italia per lavoro subordinato da parte di un cittadino extra UE richiede che siano adempiuti una serie di requisiti preliminari. La legge dispone che il datore di lavoro chiami un lavoratore extra UE attraverso una procedura che talvolta può rivelarsi poco credibile: infatti, se è poco probabile che un datore di lavoro assuma un nativo senza conoscerlo, ancor meno lo è se si tratta di uno straniero (McBritton, 2020). Il datore di lavoro deve dimostrare il prerequisito di indisponibilità di lavoratori italiani e comunitari e, per parità di trattamento, di cittadini extra UE già presenti sul territorio e regolarmente soggiornanti⁵¹. Deve altresì fornire idonea documentazione rispetto alla sistemazione alloggiativa del cittadino straniero: si potrebbe pensare che tale requisito sia a tutela straniero di cui si chiede l'ingresso, ma la norma costituisce un appesantimento procedurale, posto che la richiesta può avvenire anche molto tempo prima rispetto al momento in cui il lavoratore farà ingresso, senza contare che, a livello pratico, nella maggior parte dei casi rimane una mera dichiarazione sulla carta dal momento che non vi è controllo alcuno sull'utilizzo dell'alloggio indicato (Rosafalco, 2018).

Mediante il contratto di soggiorno il datore di lavoro si impegna a pagare le spese di viaggio per il rientro del lavoratore nel paese di origine, rafforzando e suggellando il legame tra PDS e contratto di lavoro e facendo emergere profili di discriminazione legati a tale istituto (Angiolini, 2002)⁵². Si comprende il rilievo peculiarmente amministrativistico del contratto di soggiorno, la cui stipulazione rappresenta il fondamentale requisito perché sia concesso il PDS, come pure dei requisiti per il suo perfezionamento, rilevando, nonostante uno snellimento delle procedure, la sua difficile armonizzazione rispetto alla Direttiva 2011/98/UE, (Rosafalco, 2018)⁵³. Invero, proprio con il decreto legislativo n. 40/2014, che recepisce la Direttiva UE citata, si ha l'abrogazione del requisito del contratto di soggiorno in sede di rinnovo del PDS per motivi di lavoro. Infine, il datore di lavoro è tenuto a comunicare ogni variazione rispetto al rapporto di lavoro (articolo 22 TUI, comma 2): stante la vaghezza del disposto, è intervenuta una Circolare del Ministero dell'interno⁵⁴ affermando che il datore di lavoro deve esclusivamente comunicare, entro cinque giorni dall'evento, la data di inizio e la data di cessazione del rapporto di lavoro con il cittadino straniero, nonché il trasferimento di sede del lavoratore, con la relativa decorrenza.

Affinché si concluda correttamente, la procedura deve rispettare non solo i prerequisiti, ma occorre anche che il contratto rispetti quanto disposto dal contratto collettivo nazionale di lavoro di riferimento. Sentita la questura, infine, viene rilasciato o denegato il nulla osta al lavoro, di cui si deve usufruire entro 6 mesi dalla concessione entrando in Italia e recandosi entro 8 giorni allo SUI per la firma del contratto di soggiorno.

⁵¹ Il principio di parità di trattamento dei cittadini extra UE già presenti sul territorio e regolarmente soggiornanti è sancito dagli artt. 3 e 10 Cost. ed è ribadito dall'articolo 2 TUI, comma 3, che richiama la Convenzione OIL n. 143 del 1975.

⁵² L'istituto è stato introdotto all'articolo 5-bis TUI dalla legge n. 189/2002.

⁵³ Direttiva 2011/98/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro.

⁵⁴ Si fa riferimento alla Circolare del Ministero dell'interno del 25 ottobre 2005, n. 2768/2.2.

Inizialmente il TUI prevedeva che tale procedura dovesse espletarsi nell'arco di 40 giorni, ma con l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 40/2014, si è disposto che la procedura debba completarsi nell'arco di 60 giorni: "evidentemente, nel tentativo di armonizzare il diritto interno con quello europeo, si è arrivati a una previsione più sfavorevole per i migranti" (Rosafalco, 2018), implicando anche che il datore di lavoro possa permettersi di attendere il compimento dell'iter amministrativo per inserire una risorsa nella sua produzione economica. In tale procedura, ciò che risulta paradossale è la contraddizione fra questa disciplina e la configurazione del mercato del lavoro italiano, caratterizzata dalla precarietà dei relativi contratti (McBritton, 2020).

Per quanto riguarda il primo ingresso per lavoro autonomo non occasionale del cittadino extra UE, esso può essere fatto nell'ambito delle quote predeterminate nei decreti flussi, oppure, in particolari circostanze, anche al di fuori di tale sistema. Nel primo caso, la legge (articolo 26 TUI) specifica le condizioni di ingresso, tra le quali si menzionano l'adeguata sistemazione alloggiativa e i mezzi economici che il cittadino straniero deve possedere, che devono essere di importo superiore al livello minimo previsto dalla legge per l'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria.

Come per l'ingresso per lavoro subordinato, ci sono delle condizioni da rispettare: oltre ai requisiti sopra-citati, il cittadino extra UE deve dimostrare di possedere i requisiti professionali e morali necessari, secondo la legge italiana, per l'esercizio della specifica attività che intende intraprendere. A tal proposito, egli può esercitare quelle attività che non siano riservate ai cittadini italiani o a quelli appartenenti a uno degli Stati membri dell'Unione, sebbene il legislatore ricomprenda nel lavoro autonomo non occasionale le attività industriali, professionali, artigianali o commerciali, società di capitali o persone. Si tratta di un ampliamento ad opera della legge n. 40/1998, trasposta poi nel TUI, rispetto alla legge n. 39/1990, che si limitava ad accordare agli stranieri e agli apolidi presenti nel territorio italiano la possibilità di esercitare attività commerciali e artigianali, di costituire società cooperative e di esserne soci, ed infine di svolgere attività libero-professionali (Marando, 2001).

Nel cercare di definire ulteriormente la materia, la legge n. 40/1998 da un lato, cerca di circoscrivere ancora di più le procedure e i tempi di rilascio del visto di ingresso; dall'altra fa emergere un orientamento restrittivo del legislatore. A testimonianza di ciò, si pensi che per l'esercizio dell'attività autonoma devono essere acquisiti, tra l'altro, ben tre nullaosta: dal Ministero degli affari esteri, da quello dell'Interno e dal ministero competente in relazione all'attività che si intende svolgere (Damiani, 1999). Inoltre, numerosi problemi di coordinamento sono sorti per le contrastanti e indirette disposizioni in tema di reciprocità nei diversi testi normativi che si sono susseguiti nella disciplina del lavoro autonomo dello straniero (Marando, 2001). Risulta evidente come il lavoro autonomo sia regolato in modo tale che raramente il cittadino extra UE accede al territorio italiano con un visto per lavoro autonomo, stante anche l'ignoranza del legislatore del lavoro parasubordinato svolto sotto le vesti di collaborazione coordinata e continuativa (McBritton, 2020).

Con riferimento alle quote riservate ai paesi con cui l'Italia ha stipulato intese o accordi bilaterali, la legge stabilisce che possano essere impiegati, con contratto di lavoro subordinato, gruppi di lavoratori per l'esercizio di determinate opere e servizi limitati nel tempo e al termine del rapporto di lavoro i lavoratori devono rientrare nel paese di provenienza (articolo 21 TUI, comma 2). Gli addetti ai lavori, in tali casi registrano una criticità che potrebbe avere ricadute sull'integrazione degli stranieri: infatti, in questa circostanza si legge una similitudine rispetto alla condizione degli emigranti italiani in Germania negli anni '60 e '70, secondo la quale questi ultimi non si inserivano nel tessuto sociale del paese d'arrivo proprio per il loro status di lavoratori "ospiti" ("Gastarbeiter"), dovendo necessariamente ritornare nel paese d'origine una volta concluso il lavoro per cui erano stati "ingaggiati" (Damiani, 1999).

Va considerato come il TUI preveda un meccanismo di ingresso in Italia al di fuori del sistema delle quote previsto dal decreto Flussi, ovvero fuori dal disposto del documento programmatico triennale. L'esclusione per queste categorie dalle quote si spiega in ragione delle caratteristiche dell'attività per lo svolgimento della quale il lavoratore fa ingresso in Italia: nello specifico, si tratta di ingressi per motivi di lavoro autonomo o subordinato di cui, per la natura delle prestazioni di lavoro svolte, non è possibile prevedere il fabbisogno. Per questo motivo, tali ingressi possono essere effettuati nel corso di tutto l'anno con una procedura semplificata per l'ottenimento del nulla osta al lavoro e per i quali non esiste alcun tetto numerico (ad eccezione degli ingressi per tirocini formativi, per sport professionale e dilettantistico e per volontariato).

Sin dal suo nascere, l'articolo 27 TUI contemplava diverse ipotesi di ingresso accomunate dalla temporaneità della presenza dello straniero sul territorio italiano, così come confermato dai successivi interventi che hanno novellato l'articolo e le ipotesi di ingresso fuori quota (McBritton, L'accesso e il soggiorno nell'ambito di trasferimenti intra-societari e per investimento: decreto legislativo n. 235/2016 di attuazione della direttiva 2014/66/UE e articolo 1, co. 148, legge n. 232/2016, 2017). Il decreto legislativo n. 108/2012⁵⁵, di attuazione della Direttiva 2009/50/CE⁵⁶, nota come Blue Card Directive sull'ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendono svolgere lavori altamente qualificati, ha introdotto l'articolo 27-quater del TUI, che prevede gli ingressi di tali lavoratori al di fuori del sistema delle quote. Particolare interessante risulta essere la parte della direttiva dedicata al tema della libertà di spostamento nell'Unione, poiché desiderio del legislatore europeo potrebbe dirsi essere stato quello di creare uno spazio unico per la mobilità del lavoro straniero altamente qualificato (Rosafalco, 2018).

Il cittadino straniero può fare ingresso in Italia senza bisogno di richiedere alcun visto, se già presente sul territorio nazionale o se è in possesso di una Blu Card rilasciata da un altro Stato membro, in cui ha soggiornato nei precedenti 18 mesi e può richiedere il PDS per lungo soggiornanti CE dopo 5 anni, così come gli altri cittadini extra UE, ma a differenza di questi ultimi egli può aver passato anche una parte di essi in un altro Stato membro, purché abbia passato in Italia almeno 2 anni regolarmente e ininterrottamente. Inoltre, è previsto uno stipendio annuale lordo non inferiore alla relativa soglia salariale definita e pubblicata dagli Stati membri, il cui ammontare corrisponde ad almeno una volta e mezza lo stipendio medio annuale lordo nello Stato membro interessato: in merito, in dottrina, si afferma che con particolare riferimento ai lavoratori altamente qualificati e ai ricercatori, sono riconosciuti particolari status, quali la parità di trattamento in materia di condizioni di lavoro e la salute e sicurezza sul luogo di lavoro (Biondi dal Monte, 2014).

Tuttavia, nonostante la possibilità di ingresso fuori dal sistema delle quote e le maggiori agevolazioni, la normativa italiana non prevede particolari benefici per incrementare la venuta dei lavoratori altamente qualificati, salvo la possibilità di frequentare dei corsi di lingua pre-partenza a cui però hanno accesso anche gli altri lavoratori che aspirano a fare ingresso in Italia. A ciò si aggiunge la criticità del riconoscimento dei titoli di studio conseguiti all'estero, che spesso avviene a un livello inferiore rispetto a quello raggiunto (Ricci, 2007).

Anche nel caso di ingresso per ricerca si favorisce la mobilità europea e al ricercatore straniero proveniente da un altro Stato Membro, non viene chiesto alcun visto, purché egli abbia una Convenzione con un istituto inserito in apposita lista del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR) e abbia un titolo di studio che nel paese di origine dia accesso al dottorato⁵⁷.

⁵⁵ Decreto legislativo n. 108 del 28 giugno 2012, attuazione della direttiva 2009/50/CE sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati.

⁵⁶ Direttiva 2009/50/CE del Consiglio, del 25 maggio 2009, sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati.

⁵⁷ Direttiva 2016/801/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, relativa alle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di ricerca, studio, tirocinio, volontariato, programmi di scambio di alunni o progetti educativi, e collocamento alla pari.

Anche per il c.d. lavoratori ICT (“information and communication technology”), il legislatore ha scelto di prevedere l’ingresso al di fuori delle quote in ragione del fatto che nell’epoca della globalizzazione, le imprese sono dinamiche e rispondono a esigenze differenti rispetto a una normativa paradigmatica di una visione datata della mobilità del lavoro (Rosafalco, 2018).

Tra coloro che possono entrare al di fuori dal meccanismo delle quote, vi sono i volontari⁵⁸, per i quali l’organizzazione promotrice e responsabile del programma di volontariato è tenuta a stipulare una polizza assicurativa per le spese relative all’assistenza sanitaria, alla responsabilità civile verso terzi e contro gli infortuni collegati all’attività di volontariato.

Uno specifico rilievo, nel meccanismo al di fuori delle quote, va fatto per gli stranieri extra UE che intendano fare ingresso per investire nel paese (o per fare donazioni): a loro il TUI dedica l’articolo 26-bis e a loro viene dedicato il portale Investor visa for Italy. Tale lavoratore, così come modificato dalla legge n. 120/2020, può esercitare gli stessi diritti del lavoratore autonomo e per i primi 5 anni dal primo rilascio il titolare è esonerato dagli obblighi inerenti alla continuità del soggiorno.

2.6 Lavoratori migranti stagionali

Il lavoro dei cittadini stranieri nelle attività stagionali si è diffuso in tutto il territorio italiano e rappresenta una componente fondamentale della forza lavoro soprattutto in ambito agricolo, settore che richiede impieghi di manodopera molto variabili nel corso dell’anno.

I lavoratori migranti sono impiegati anche nelle serre e nelle aziende zootecniche, sia nelle zone del Mezzogiorno che in quelle del Nord Italia. Alcuni sono stagionali: arrivano per il raccolto e ripartono per i loro paesi quando finisce. Altri seguono le diverse stagioni di raccolto da una regione all’altra o alternano il lavoro agricolo con la vendita ambulante (Pugliese, 1991; Reyneri, 2004). In tal senso, “si può dire, infatti, che gli stranieri che intendano lavorare stagionalmente programmino i propri spostamenti, sia transnazionali che infra-nazionali, in funzione delle specifiche esigenze dei datori di lavoro, esigenze che sorgono in zone geografiche diverse come in momenti diversi dell’anno” (Rosafalco, 2018).

La maggior parte dei lavoratori stagionali lavora nel Mezzogiorno, ove pochi hanno un contratto regolare. Sono spesso assunti a giornata, secondo l’antico “mercato delle braccia” che, dopo aver conosciuto una crisi negli anni Settanta, è ritornato a coinvolgere anche non pochi italiani. I reclutati dai “caporali”, spesso immigrati, che li portano sul luogo di lavoro e li affittano ai proprietari, sono pagati a cottimo (per cassa di pomodori, d’uva, ecc.) e ricevono salari molto inferiori a quelli degli italiani irregolari, che sono utilizzati per compiti più leggeri (Pugliese, 1991; Reyneri, 2004). Nel Nord Italia, invece, la maggior parte dei lavoratori migranti impiegati nella raccolta di mele, fragole, fiori e uva sono assunti regolarmente e pagati ai minimi contrattuali.

Rilevante è l’occupazione stabile nella zootecnia. Gli addetti all’alpeggio e i mungitori, che lavorano nelle stalle su doppi turni per tutto l’anno, sono ormai sempre più spesso marocchini, polacchi, pakistani e indiani, poiché i giovani non sono disposti a sostituire i vecchi in lavori duri e sgradevoli, per quanto ben retribuiti (Ambrosini, 1997).

⁵⁸ La disciplina è contenuta nell’art 27 bis del TUI, che recepisce il disposto del decreto legislativo n. 154/2007 di attuazione della Direttiva 2004/114/CE relativa alle condizioni di ammissione dei cittadini di paesi terzi per motivi di studio, scambio di alunni, tirocinio non retribuito o volontariato, abrogata e sostituita dalla Direttiva 2016/801/UE, recepita dal decreto legislativo n. 71/2018.

“Oltre che dalla peculiare forza delle istanze datoriali, la vulnerabilità dei migranti stagionali dipende dalle loro caratteristiche come lavoratori. Essi sono pressoché tutti riconducibili alla macrocategoria dei lavoratori low-skilled” e si inseriscono in un mercato del lavoro caratterizzato da “scarsi investimenti sulla formazione dei lavoratori e possibilità di carriera, da forte precarietà nei rapporti di lavoro oltre che dalle modeste dimensioni delle imprese che vi operano. [...] È importante sottolineare come la competizione fra i lavoratori, all’interno di questi settori, sia fortissima e per la maggior parte avvenga con i prestatori che, per essere assunti, diminuiscono considerevolmente le proprie pretese” (Rosafalco, 2018). Essi sono stati definiti come “collettore idealtipico dei molteplici fattori di vulnerabilità che contraddistinguono i migranti extra UE nell’ordinamento italiano” (Papa, 2017).

La legge n. 40/1998 disciplina in maniera più ampia e completa rispetto alla precedente normativa il lavoro stagionale, regolamentando i flussi migratori che riflettono gli andamenti ciclici del mercato del lavoro (Damiani, 1999). Alla base, vi è una stortura del mercato del lavoro, una difficoltà di incontro di domanda e offerta di lavoro, data dalla temporaneità del lavoratore. Nello specifico caso “dei lavoratori low-skilled è difficile che l’incontro fra domanda e offerta di lavoro si svolga “a distanza”; è necessario, invece, un matching diretto” (Briguglio, 2014). In questo ambito il legislatore⁵⁹ stabilisce che la validità del PDS non può superare i 9 mesi e che deve corrispondere alla durata del lavoro stagionale: ai lavoratori stagionali vengono estese le tutele previdenziali-assicurative di cui godono i lavoratori italiani e, in caso di rimpatrio, i diritti previdenziali e di sicurezza sociale sono conservati. La legge prevede inoltre la possibilità di convertire il PDS per lavoro stagionale in PDS per lavoro subordinato, a tempo determinato o indeterminato, e il lavoratore stagionale che abbia già lavorato regolarmente in Italia, in virtù di questa esperienza, ha il diritto di precedenza per quanto riguarda il rientro in Italia l’anno successivo, nell’ambito delle quote riservate ai lavoratori stagionali e rispetto ai propri connazionali che non abbiano mai fatto ingresso in Italia. Se da un lato sembra giusto e opportuno che venga fissata una tale priorità, d’altro lato si può innescare un meccanismo per cui gli immigrati stagionali che fanno ingresso in Italia per motivi di lavoro stagionale siano sempre gli stessi: ciò sottende, ancora una volta, il principio di difesa dei confini nazionali di fronte allo straniero che si trovi a essere “un nuovo venuto” (Damiani, 1999).

È possibile convertire il titolo di soggiorno prima della sua scadenza in altro titolo di soggiorno per lavoro subordinato, determinato o indeterminato, purché si sia svolta attività lavorativa per almeno tre mesi e che vi sia disponibilità all’interno delle quote del decreto Flussi. Come per gli ingressi per lavoro subordinato, è il datore di lavoro a fare richiesta del nulla osta al lavoro allo SUI o, in alternativa, le associazioni di categoria per conto dei loro associati

Il nulla osta al lavoro è, invece, rilasciato nei termini di 20 giorni e se, in questo lasso di tempo, non si riceve alcuna risposta la domanda si intende accolta, in base al principio del silenzio-assenso presente ante 2016 e poi ribadito, anche in virtù di semplificare la procedura, e purché lo straniero abbia fatto ingresso nel territorio almeno una volta nei 5 anni precedenti presso il medesimo datore di lavoro e al termine del lavoro abbia rispettato le condizioni. Infine, nel caso in cui il datore di lavoro presti l'alloggio, al momento della firma del contratto di soggiorno, deve dimostrarne la disponibilità mediante apposita documentazione. In quest’ultima ipotesi, la legge stabilisce che il datore di lavoro non può richiedere un canone di locazione superiore di un terzo del salario dato al lavoratore e non può essere eccessivo rispetto alle condizioni dell'alloggio. Come visto, tale requisito rimane una mera dichiarazione cui non segue alcun tipo di verifica da parte dell’amministrazione.

⁵⁹ Il PDS per lavoro stagionale è disciplinato dagli artt. 24 e 5 TUI. In generale, la disciplina prevede che per quanto non disposto dall’articolo 24 TUI, si rimanda alla disciplina prevista per il primo ingresso per lavoro subordinato nell’ambito del sistema delle quote di cui all’articolo 22 TUI, a eccezione della parte in cui la norma prevede che il lavoratore subordinato possa iscriversi alle liste di collocamento e ottenere un titolo di soggiorno per attesa occupazione

Tuttavia, i lavoratori stagionali sono sovente vittime di sfruttamento lavorativo, con condizioni lavorative al ribasso ed un intreccio tra lavoro sommerso, irregolarità del soggiorno e talvolta fenomeni rilevanti giuridicamente, come nel caso di intermediazione illecita di manodopera dando vita al c.d. fenomeno del caporalato, arrivando finanche a una vera e propria riduzione in schiavitù con perdita della capacità di autodeterminazione del soggetto vittima di sfruttamento, evidenziando come la vulnerabilità dei braccianti stranieri nasce dalla loro invisibilità (Leogrande, 2008; Trucco, 2020). In letteratura, si evidenzia come la politica comunitaria colleghi il contrasto al lavoro sommerso e il contrasto all'immigrazione illegale compiendo un'inversione logica, non cogliendo che le rigide politiche dell'immigrazione restrittive determinano la forzata irregolarità dell'ingresso e, conseguentemente, il lavoro irregolare, non il contrario e, per contrastare il fenomeno, si applica una disciplina più rigida — prevedendo anche il configurarsi di reati penali — quando si tratti di lavoratori stranieri extra UE (Riccardi, 2017; Barbieri, 2010; Carosielli, 2015).

2.7 Lavoratori migranti irregolari e procedure di emersione

Nella letteratura internazionale, l'occupazione irregolare degli immigrati è strettamente connessa a una loro presenza illegale nel paese di arrivo (Portes, 1995). Vi è "in Italia, una domanda strutturale di lavoro sommerso. Tale domanda ha due componenti: da una parte, essa proviene da quei soggetti che, intenzionati a ridurre il più possibile il costo del lavoro, hanno in modo irregolare personale alle proprie dipendenze e rimangono inadempienti rispetto ai propri numerosi obblighi di carattere fiscale, previdenziale e di comunicazione; dall'altra parte, si ha che una importante domanda di lavoro sommerso proviene da chi svolge attività criminali". In aggiunta, la rigidità dei requisiti dell'ingresso regolare in Italia rende difficile per il cittadino straniero cominciare la propria storia di regolarità amministrativa (Rosafalco, 2018).

Al 2012 si stima che l'Italia occupa in maniera informale il 10 per cento dell'occupazione totale, con una maggiore incidenza fra gli stranieri. L'agricoltura e il lavoro domestico sono i due principali settori che hanno introdotto il fenomeno, anche se altri studi rilevano come sia particolarmente diffuso anche nell'edilizia, nella logistica e in altri settori (Dolente, 2010).

La direttiva 2009/52/CE⁶⁰, recepita nell'ordinamento interno con decreto legislativo n. 109/2012⁶¹, affronta il contrasto all'immigrazione illegale sul piano del lavoro, presupponendo che "un fattore fondamentale di richiamo dell'immigrazione illegale nell'Unione europea è la possibilità di trovare lavoro pur non avendo lo status giuridico richiesto. È quindi opportuno che l'azione contro l'immigrazione e il soggiorno illegali comporti misure per contrastare tale fattore di richiamo".

In uno schema sanzionatorio, la direttiva contempla la responsabilità attiva sia dei datori di lavoro quanto dei lavoratori; i primi sono tenuti a chiedere il possesso del PDS ai lavoratori, per essere esenti dalle conseguenti sanzioni che potrebbero insorgere come effetto dell'impiego di lavoro irregolare; i secondi, invece, possono denunciare il datore di lavoro che li impiega irregolarmente. Tuttavia, in dottrina si evidenzia come il potere contrattuale tra le parti sia sbilanciato e che i datori di lavoro impieghino forza-lavoro irregolare non come conseguenza di una carenza di informazioni circa il possesso di un PDS quanto come scelta consapevole fondata sulla debolez-

⁶⁰ Direttiva 2009/52/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2009, che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, conosciuta come direttiva sanzioni.

⁶¹ Decreto 29 agosto 2012, attuazione dell'articolo 5 del decreto legislativo n. 109/2012, in materia di emersione dal lavoro irregolare.

za contrattuale dei lavoratori irregolarmente presenti sul territorio, che ne consente il massimo sfruttamento (Riccardi, 2017). Tuttavia, in merito a tale direttiva, Rosafalco ritiene che “contrastare l’immigrazione irregolare, insomma, passa dall’attribuzione di diritti allo straniero: la protezione della sua persona forma uno degli obiettivi core dell’intervento europeo” (Rosafalco, 2018).

D’altro lato, Riccardi basa il suo assunto sulla circostanza per cui la Direttiva europea 2009/52/CE, debba essere letta insieme alla Direttiva 2008/115/CE (Riccardi, 2017)⁶² recante “Norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare”, per cui, all’infuori di particolari casi di sfruttamento e l’impiego di minori, la conseguenza della denuncia da parte del cittadino extra UE sfruttato determinerebbe la sua espulsione: circostanza che ingabbia lo sfruttato in tale condizione (Esposito, 2012). Inoltre, ciò va inquadrato in una visione multilivello: se da un lato il fenomeno del lavoro irregolare, afferendo alla “tutela e sicurezza sul lavoro” è un settore di competenza delle Regioni, stante la ripartizione di competenze di cui all’articolo 117 Cost., comma 3, d’altro lato, alla luce dei limiti costituzionali, l’attività delle Regioni si esplicita essenzialmente nelle attività ispettive e nelle eventuali e conseguenti sanzioni. Ciò viene ribadito anche dalla Corte costituzionale che evidenzia come l’attività legislativa in materia è di competenza esclusiva dello Stato (Esposito, 2012)⁶³.

Per l’emersione dal lavoro irregolare, il legislatore è più volte intervenuto realizzando un atteggiamento duale: da una parte, l’intensificazione delle attività ispettive; d’altro lato, le regolarizzazioni (Esposito, 2012). Con particolare riguardo alle attività ispettive, la Direttiva UE ne affida la competenza al MLPS, seppure nella sua trasposizione nel diritto interno appare più debole, quasi una dichiarazione di intenti, rispetto alla forza che il legislatore europeo ha inteso originariamente dare a tale attività (Rosafalco, 2018). In merito alle restanti attività legate all’emersione dal lavoro irregolare, al di là delle periodiche politiche di regolarizzazione, il legislatore fondava la tutela giuridica degli stranieri presenti in posizione irregolare e vittime di sfruttamento lavorativo nell’articolo 2126 del Codice civile, in base al quale, per il principio di tutela dei diritti e degli interessi legittimi fondamentali, tale tutela è attribuibile a ogni persona presente sul territorio, a prescindere dalla propria nazionalità e dall’assenza del titolo di soggiorno. In base al disposto di natura civilistica, il datore di lavoro è tenuto a pagare le retribuzioni dovute per l’attività svolta al cittadino straniero irregolare, come poi confermato dalla disciplina del 2012.

In merito, la giurisprudenza⁶⁴ ribadisce l’obbligo del datore di lavoro al versamento contributivo ancorché si riferisca alla retribuzione che riguarda una attività prestata da un lavoratore straniero irregolare. Rispetto alla denuncia del lavoratore irregolare sottoposto a sfruttamento, la procedura di emersione dal lavoro irregolare anteriore alla riforma del 2012, prevedeva che questi potesse accedere alla procedura di cui al comma 1 dell’articolo 18 TUI, ovvero ad un PDS nel caso in cui procedesse con la denuncia e cooperasse con le autorità: la procedura, essenzialmente prevista per le vittime di tratta ai fini dello sfruttamento della prostituzione, in realtà era applicabile anche ad altre fattispecie di sfruttamento, seppure con una difficile applicazione in quest’ambito (Trucco, Paggi e Nicodemi, 2015). Infatti, l’approccio normativo nazionale in tema di repressione del fenomeno dello sfruttamento lavorativo, inteso nelle sue condotte diversificate, non è caratterizzato da una visione unitaria, ma si articola in diverse fattispecie di reato sparse in vari settori dell’ordinamento, con una mancanza di visione unitaria che ha spesso determinato difficoltà applicative (Trucco, 2020).

⁶² Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

⁶³ Sentenza Corte Costituzionale n. 384 del 2005.

⁶⁴ Sentenza Corte di Cassazione n. 7380 del 26.03.2010, Sez. Lavoro.

Nel recepire la direttiva UE, il decreto legislativo n. 109/2012, il legislatore introduce rilevanti modifiche all'articolo 22 del TUI, tra cui la previsione dell'aggravante con una pena aumentata di 1/3 per l'impiego di cittadini stranieri irregolari in tre fattispecie: se i lavoratori occupati sono in numero superiore a tre; se i lavoratori occupati sono minori non in età lavorativa; se i lavoratori occupati sono sottoposti alle altre condizioni lavorative di particolare sfruttamento di cui al terzo comma dell'articolo 603-bis del Codice penale. Invero, il terzo comma cui fa riferimento il legislatore non definisce le condizioni di particolare sfruttamento lavorativo, prevedendo che il reato debba considerarsi aggravato allorché i lavoratori siano esposti a situazioni di grave pericolo, per le prestazioni da svolgere e le condizioni di lavoro: tale definizione è contenuta nel precedente comma 2 dell'articolo 603-bis del Codice penale, il quale prevede quattro indici di sfruttamento concernenti la retribuzione, l'orario di lavoro, la sicurezza e l'igiene dei luoghi di lavoro, nonché le condizioni di lavoro, i metodi di sorveglianza e le situazioni alloggiative particolarmente degradanti. Dunque, oltre gli indicatori di sfruttamento, deve sussistere il grave pericolo e deve coinvolgere un numero di lavoratori superiori a tre, circostanze non previste dalla Direttiva UE e, pertanto, criticata in dottrina (Trucco, Paggi e Nicodemi, 2015): infatti, seppure il legislatore italiano abbia inteso tale disposizione come armonica rispetto alla Direttiva sanzioni, senza bisogno di modificare la precedente previsione di legge, non si può dire che i due testi siano uguali (Rosafalco, 2018).

Precedentemente per sanare la presenza irregolare di uomini e donne, sono stati adottati nel corso degli anni le cosiddette sanatorie, definite in letteratura come una "consolidata tecnica legislativa, assurta a reale fulcro delle politiche migratorie italiane" (Bollani e Spataro, 2005).

Il primo intervento, non avente forza di legge ma meramente amministrativo, risale al 1963, quando l'allora Ministero del lavoro e della previdenza sociale⁶⁵ ha introdotto l'istituto dell'autorizzazione al lavoro, cioè un documento rilasciato dagli uffici provinciali del lavoro come condizione per il rilascio del PDS per motivi di lavoro da parte delle Questure (Bontempelli, 2009).

Dall'emanazione della circolare del 1963, si introduce la possibilità per i cittadini stranieri di regolarizzare la propria posizione sul territorio italiano. Il primo provvedimento di emersione del lavoro irregolare viene introdotto con la legge n. 943/1986, anche a causa di una diffusa percezione di un numero crescente di stranieri occupati irregolarmente: il provvedimento, rivolto ai lavoratori extracomunitari che si trovavano in Italia prevedeva prima la regolarizzazione del soggiorno e poi del lavoro. I dati circa gli effetti delle regolarizzazioni non risultano perfettamente coerenti e le cifre sono diverse (rispettivamente 105.000 e 119.000), poiché alcuni lavoratori già in possesso di permesso di soggiorno hanno chiesto anche il permesso di lavoro (Natale e Strozza, 1990). Nell'ambito di tale regolarizzazione sono stati concessi circa 105.000 permessi di soggiorno, di cui oltre il 40 per cento a lavoratori extracomunitari non dipendenti o che non hanno potuto dimostrare di essere stati assunti come dipendenti (Bonifazi, Heins, Strozza e Vitiello, 2009).

Nel 1990, grazie alla legge Martelli⁶⁶, è stata, altresì, disposta la regolarizzazione estesa anche ai lavoratori autonomi (Castellazzi, 2010), purché presenti sul territorio italiano al 31 dicembre 1989, rimandando alla fase del rinnovo del titolo di soggiorno il possesso del requisito dello svolgimento di un'attività lavorativa. Un caso di emersione *sui generis*, in quanto le successive emersioni sono sempre state ideate dal legislatore sulla base del requisito dello svolgimento di un'attività lavorativa, anche sotto forma di emersione dal lavoro irregolare. (Bonifazi, Heins, Strozza e Vitiello, 2009). L'esame delle domande presentate si è concluso nel 1991 con accolte circa 220.000 (quasi il 94 per cento) e la maggior parte (87 per cento) ha riguardato il rilascio dei permessi per l'iscrizione ai centri per l'impiego, a condizione che potessero dimostrare, dopo due

⁶⁵ Circolare n. 51 del 4 Dicembre 1963 dell'allora Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

⁶⁶ Legge n. 39/1990.

anni, di avere un lavoro per ottenere il rinnovo del PDS. Questo metodo è stato probabilmente utilizzato da un certo numero di familiari — poiché la legge non prevedeva il rilascio di permessi per motivi familiari — come dimostrano le quasi 50.000 donne registrate come disoccupate (Carfagna, 2003).

La regolarizzazione associata alla legge Bossi-Fini⁶⁷ è stata la misura più ampia per smascherare il lavoro straniero irregolare mai introdotta in un paese europeo, eguagliata poi dalla regolarizzazione del 2005 in Spagna: per questo è conosciuta come la grande regolarizzazione (Strozza, 2004; Anastasia, Bragato e Rasera, 2004; Strozza e Zucchetti, 2006). Nell'ambito di tale provvedimento, il cui accesso è stato più facile per chi lavorava in azienda rispetto a chi lavorava presso una famiglia, sono state presentate oltre 705.000 domande e accolte quasi 647.000 (circa il 92 per cento), anche se oltre 60.000 di queste con riserva e, dopo tre anni, circa l'80 per cento dei lavoratori aveva ancora un lavoro regolare (Carfagna, Gabrielli, Sorvillo e Strozza, 2008). A seguito della grande regolarizzazione, i lavoratori domestici hanno subito un incremento del 370,7 per cento, passando dai 139.927 unità di forza lavoro alle 418.973 del 2022, a dimostrazione che sia un settore a forte rischio irregolarità e sommerso. Tale tendenza continua a crescere tra il 2003 e il 2008, con un incremento del 126,2 per cento (INPS e IDOS, 2011).

Un'indicazione dell'impatto delle regolarizzazioni sull'illegalità può essere vista confrontando il numero di PDS esistenti prima di esse. Un netto calo dell'illegalità si è manifestato all'inizio degli anni '90 per effetto della legge Martelli, proseguita sostanzialmente fino al 2000, in conseguenza alle due successive regolarizzazioni. Alcuni studiosi sostengono che in seguito alla regolarizzazione del 1998 il numero di irregolari in Italia è sceso a un livello "fisiologico" di 100.000-150.000 (Blangiardo e Farina, 2001), probabilmente uno dei più bassi mai registrati dagli anni '80 (Strozza, 2004).

Una netta inversione di tendenza si è verificata poco prima della sanatoria del 2002, che ha registrato 52 immigrati regolarizzati ogni 100 stranieri (Blangiardo, 2005). Considerando che gli unici possibili beneficiari dell'ultimo provvedimento erano i dipendenti, un confronto con il numero di PDS per dipendenti all'inizio del 2002 (623.000) dà un'idea ancora migliore dell'effetto ad ampio raggio della regolarizzazione, a seguito della quale il numero dei lavoratori stranieri regolarmente assunti è praticamente raddoppiato (Bonifazi, Heins, Strozza e Vitiello, 2009).

Nel 2009, inoltre, si è introdotta una nuova emersione dal lavoro irregolare⁶⁸ riservata al solo settore di colf e badanti e rivolta ai datori di lavoro che al 30 giugno 2009 impiegavano, da almeno tre mesi, cittadini italiani, comunitari o extracomunitari. Secondo l'OCSE, sono state presentate 220.000 istanze di regolarizzazione (OCSE, 2014), mentre secondo un rapporto dell'EMN Italia in collaborazione con il Ministero dell'Interno, sono state presentate 294.744 istanze di regolarizzazione (EMN, 2012). La maggior parte delle domande è stata accolta e il 50 per cento delle persone regolarizzate aveva ancora una occupazione nel 2012 (OCSE, 2014). Conseguentemente, nel 2009 "per ogni immigrato irregolare espulso, quasi 20 hanno potuto sanare la propria posizione. Si è trattato della sesta sanatoria in 22 anni (promosse da governi di ogni colore, le ultime due da governi di centro-destra), oltre alle sanatorie mascherate da decreti flussi" (Ambrosini, 2019).

Ancora una volta, nel 2012, il legislatore predispone una nuova sanatoria, in occasione della trasposizione nell'ordinamento nazionale della cosiddetta direttiva sanzioni⁶⁹. L'articolo 5 del decreto legislativo n. 109/2012⁷⁰ che la introduce, prevede l'emersione dal lavoro nero ed è rivolta a colf e badanti impiegati da almeno tre mesi per non meno di 20 ore a settimana e lavoratori agricoli, purché presenti in Italia in modo continuativo in Italia dal 31 dicembre 2011. Sono i datori di lavoro che possono "sanare" la loro irregolarità, tra il 15 settembre e il 15 ottobre 2012. Come

⁶⁷ Legge n. 189/2002.

⁶⁸ Articolo 1-ter, decreto-legge n. 78/2009, Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini.

⁶⁹ Ci si riferisce alla Direttiva 2009/52/CE, cit

⁷⁰ Decreto legislativo n. 109/2012.

rileva Rosafalco, si tratta dell'ennesimo intervento del legislatore in questo senso: ciò nasce da un problema di fondo, ovvero che il legislatore italiano sembra più incline ad intervenire ex post regolarizzando gli stranieri per il momento invisibili giuridicamente, che non a governare ex ante i flussi migratori (Rosafalco, 2018).

Negli anni i continui interventi del legislatore al TUI, e in particolare la stretta sul diritto di asilo, hanno comportato sacche di irregolarità e il conseguente impiego di tali persone nell'economia sommersa, non limitata al solo settore dell'agricoltura. I dati ISTAT diffusi a ottobre 2019 evidenziano che l'economia non osservata vale circa 211 miliardi di euro, pari al 12,1 per cento del PIL, l'economia sommersa ammonta a circa 192 miliardi e, infine, le attività illegali a circa 19 miliardi. Le unità di lavoro irregolari censite nel 2017 sono 3.700.000, in crescita di 25.000 unità rispetto al 2016 (ISTAT, 2019). A gennaio 2020 si è stimata una presenza di cittadini stranieri in posizione irregolare di circa 600 mila persone (Villa, 2020) a fronte dei 5 milioni 382 mila presenti in maniera regolare (ISTAT, 2020).

Con l'emergenza sanitaria causata dalla pandemia di COVID-19, è stato emanato il decreto-legge n. 34/2020⁷¹, che stabilisce l'emersione per il settore dell'agricoltura, dell'allevamento, della pesca o attività collegate e per il settore del lavoro domestico, cui segue una proroga dei termini di presentazione della domanda di regolarizzazione⁷². Possono essere regolarizzati cittadini stranieri presenti in Italia prima dell'8 marzo 2020 e che non hanno mai lasciato il paese; oltre alla possibilità dell'emersione dal lavoro nero, è possibile regolarizzare anche coloro che, impiegati nel settore citato, hanno un titolo di soggiorno al 31 ottobre 2019 e successivamente scaduto, ottenendo un permesso temporaneo della durata di sei mesi, valido solo sul territorio nazionale e poi convertibile al suo rinnovo in presenza del requisito di un contratto di lavoro.

Secondo i dati raccolti dal Ministero dell'interno, il totale delle domande ricevute ammonta a 207.542 e il report finale evidenzia una prevalenza di quelle riguardanti il lavoro domestico e di assistenza alla persona, che costituisce l'85,2 per cento del totale delle domande trasmesse (176.848, ripartiti in 122.247 nella collaborazione domestica e 54.601 nell'assistenza a persone non autosufficienti), rispetto alle domande per l'emersione del lavoro subordinato in agricoltura e nella pesca, che hanno riguardato quindi il 14,8 per cento del totale (30.694); per quanto riguarda invece le richieste di permesso di soggiorno temporaneo sono state presentate circa 12.986 richieste (Ministero dell'interno, 2020; ISTAT, 2021).

Il basso tasso del totale delle domande di emersione non può collegarsi alla mancanza di persone da regolarizzare presenti nel paese, ma piuttosto ai limiti della disposizione con riguardo ai settori produttivi e i requisiti richiesti per accedervi: appare, invece, che la difficoltà di raggiungere un accordo politico ha trasformato un intervento doveroso, pensato per la tutela dei diritti dei lavoratori e delle lavoratrici, in una disposizione non adeguata all'obiettivo che si poneva (Calafà, 2020).

⁷¹ Articolo 103, decreto-legge n. 34/2020, Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19.

⁷² decreto-legge n. 52/2020, Ulteriori misure urgenti in materia di trattamento di integrazione salariale, nonché proroga di termini in materia di reddito di emergenza e di emersione di rapporti di lavoro.

► 3 L'inclusione lavorativa dei migranti

3.1 L'integrazione socio-lavorativa

Con l'incremento dei flussi migratori nel corso degli ultimi decenni, gli Stati membri dell'UE hanno dovuto far fronte alla programmazione e all'attuazione di politiche di integrazione multidimensionale e riguarda tutte le sfere della vita sociale (Cellini e Fideli, 2002).

Fino ai primi anni 2000 la letteratura sulla programmazione dell'integrazione dei migranti ha distinto tre principali modelli di integrazione. Il primo modello è quello multiculturale, basato sul rispetto e la tutela della diversità culturale, garantendone l'identità e favorendo l'interazione tra differenti culture. Il modello di assimilazione si basava sulla centralità dell'uguaglianza e dell'assimilazione dei migranti nei valori nazionali tradizionali. Tale modello richiede una rinuncia alla propria identità sotto il profilo culturale, linguistico e religioso per integrarsi nella nuova società (Ambrosini, 2007).

Infine, il modello di separazione, detto anche esclusionista, incentrato sul carattere temporaneo dell'insediamento dei migranti nel paese e sulla condizionalità legale che doveva essere soddisfatta per avere accesso e risiedere nel paese ospitante.

Questi modelli di integrazione sono stati superati dall'introduzione di principi comuni di integrazione a livello dell'UE e da nuove politiche migratorie nazionali. Attualmente il concetto di integrazione è inteso come il processo di incorporazione dei migranti e delle minoranze etniche nell'economia, nella società e nella vita politica e si basa su tre dimensioni chiave: integrazione socioeconomica (alloggio, benessere, istruzione, occupazione e servizi sanitari); culturale (conoscenza della lingua e dei valori del paese); e politica (concessione dei diritti politici di voto e di essere eletto nonché il diritto al lavoro nel settore pubblico).

A livello dell'UE, i Principi comuni di base per la politica di integrazione degli immigrati del 2004 e l'Agenda comune per l'integrazione del 2005 evidenziano la necessità di politiche di inclusione integrate in tutte le politiche e a tutti i livelli di governo, come espresso dalla Commissione UE anche nel Manuale sull'integrazione per decisori politici e professionisti⁷³. In quest'ultimo si evidenzia anche che deve essere garantita la parità di accesso ai servizi da parte dei cittadini stranieri e che gli Stati membri devono bilanciare le politiche integrate con misure mirate, rivolte ai cittadini stranieri.

Presentato a novembre 2020, il nuovo Piano d'azione europeo per l'integrazione e l'inclusione si pone l'obiettivo di orientare le politiche degli Stati Membri; come parte del più ampio patto sulla migrazione e l'asilo⁷⁴, esso afferma che una politica europea di integrazione e inclusione rappresenta un investimento sociale ed economico che rende le società europee più coese, resilienti e prospere, riferendosi non solo ai nuovi migranti, ma anche ai cittadini di paesi terzi eventualmente naturalizzati⁷⁵. L'integrazione inclusiva viene definita come un processo a doppio senso, in cui gli stranieri vengono aiutati a integrarsi e, a loro volta, compiono uno sforzo attivo in tale direzione. Il piano riconosce il contributo offerto dagli stranieri alla società e all'economia europea, che la crisi pandemica ha reso ancora più evidente e di cui la UE avrà bisogno per la ripresa. Il piano individua quattro aree di azione principali: istruzione e formazione; lavoro e competenze; salute; casa.

⁷³ [Agenda comune per l'integrazione dei cittadini dei paesi terzi](#)

⁷⁴ Si fa riferimento al [Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo](#).

⁷⁵ Il nuovo [Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027](#) è stato presentato il 24 novembre 2020.

Le politiche italiane in materia di migrazione si basano principalmente sul sistema dei visti e dei permessi di soggiorno: la possibilità di poter essere inserito nel mercato del lavoro è strettamente collegato alla regolarità della situazione giuridica e l'accesso al mercato del lavoro italiano dipende dal tipo di permesso che l'individuo straniero ha ottenuto. Gli individui con un permesso di soggiorno rilasciato per lavoro e ricongiungimento familiare hanno accesso immediato al mercato del lavoro per la durata del permesso (per i ragazzi dai 16 ai 18 anni l'accesso al lavoro è concesso solo se hanno completato il secondo anno di istruzione secondaria).

La strategia italiana sembra essere maggiormente incentrata su prima accoglienza che sull'integrazione di lungo periodo (Biondi Dal Monte, 2020). Dai rapporti sull'integrazione degli immigrati in Italia emerge che l'integrazione è ambivalente: in maggioranza gli stranieri giunti in Italia si adattano alla società in cui si inseriscono (integrazione unilaterale), ma esiste anche una minoranza di stranieri che interagisce con la società in cui si inserisce (integrazione bilaterale).

In letteratura si evidenziano delle criticità riguardo la misurazione degli indicatori di integrazione degli stranieri in Italia: uno stesso indicatore può cambiare significato se applicato a comunità diverse. Ad esempio, il tasso di concentrazione territoriale, non si può applicare alla comunità cinese, che presenta una struttura produttiva caratterizzata dalla contiguità tra residenza e posto di lavoro. Ne consegue che confrontando comunità diverse, non si dovrebbe dare per scontato che uno stesso indicatore sia ugualmente valido (Cellini e Fideli, 2002).

Uno dei primi documenti adottati in materia di integrazione è rappresentato dalla "Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione", varata nel 2007 e introdotta come "un utile strumento di orientamento dell'azione dell'amministrazione dell'interno per l'integrazione dei soggetti dell'immigrazione nella società italiana e per favorire la coesione sociale attraverso le più idonee garanzie civili e sociali"⁷⁶. Il documento riassume alcuni principi in tema di diritti sociali, di famiglia e libertà religiosa e nella sua introduzione afferma che esso può essere considerato "un patto tra cittadini e immigrati in vista di una integrazione che vuole conciliare il rispetto delle differenze di cultura e di comportamento legittime e positive con il rispetto dei valori comuni".

La prima definizione normativa di integrazione è rintracciabile nel TUI⁷⁷: è quel processo finalizzato a promuovere la convivenza dei cittadini italiani e di quelli stranieri, nel rispetto dei valori sanciti dalla Costituzione italiana, con il reciproco impegno a partecipare alla vita economica, sociale e culturale della società. Il concetto di integrazione introdotto costituisce un passaggio dal principio personalista — secondo il quale i diritti fondamentali sono riconosciuti alla persona in quanto tale, senza distinzioni, e in quanto tali sono inalienabili, al principio formalista (Carbone, Gargiulo e Russo Spena, 2020), in base al quale si riconoscono i diritti allo straniero "a disposizione del legislatore e variabili nel tempo, in quanto considerati una conseguenza del rapporto derivato e temporaneo con lo Stato italiano, sulla base dell'emissione e del mantenimento di un titolo di soggiorno regolare" (Bova, 2012).

I cittadini extra UE che fanno il primo ingresso in Italia e richiedono un PDS della durata non inferiore a un anno, sono chiamati a sottoscrivere l'Accordo di integrazione, che rappresenta il principale dispositivo di integrazione. I cittadini extra UE di età superiore a sedici anni sono tenuti a sottoscrivere tale accordo con il quale si impegnano a conseguire specifici obiettivi di integrazione nel periodo di validità del proprio PDS; lo Stato, da parte sua s'impegna a sostenere il godimento dei diritti fondamentali e il processo di integrazione in raccordo con le regioni e gli enti locali. Gli obiettivi di integrazione da conseguire mediante l'Accordo sono regolamentati dal decreto del Presidente della Repubblica n. 179/2011 e rientrano essenzialmente in quattro

⁷⁶ Decreto Ministero dell'interno del 23 aprile 2007, Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione.

⁷⁷ La legge n. 94/2009 introduce l'accordo di integrazione all'articolo 4-bis TUI.

categorie: la lingua italiana; i principi fondamentali della Costituzione italiana, dell'organizzazione e del funzionamento delle istituzioni pubbliche; la vita civile in Italia con particolare riferimento ai settori della sanità, della scuola, dei servizi sociali, del lavoro e degli obblighi fiscali; garantire l'adempimento dell'obbligo di istruzione da parte dei figli minori⁷⁸.

Il Piano per l'integrazione nella sicurezza: Identità e incontro, adottato nel 2010, ha lo scopo di individuare le principali linee di intervento per l'integrazione dei cittadini stranieri. In esso, la persona è posta al centro e il modello adottato viene definito come sussidiario e basato sull'"identità aperta", dichiarando di voler superare, da un lato, l'impostazione assimilazionista e, d'altro lato, quella multiculturalista⁷⁹. Il Piano delinea gli ambiti dell'integrazione del cittadino extra UE individuando strumenti e cinque assi di intervento: educazione e apprendimento; lavoro; alloggio e governo del territorio; accesso ai servizi essenziali; minori e seconde generazioni.

Nel 2017, il Piano nazionale d'integrazione dei titolari di protezione internazionale, specifica che "le linee di intervento previste potranno essere considerate un primo passo verso un sistema integrato e inclusivo anche degli altri stranieri regolarmente soggiornanti⁸⁰. Il Piano sembra voler proporre un nuovo modello di integrazione, distante da quello assimilazionista (Biondi Dal Monte, 2020): nella premessa, infatti, si fa riferimento a un modello multilivello — nazionale, regionale e del terzo settore, ispirato a quanto previsto dalla Costituzione del 1948, richiamandone i principi fondamentali. L'integrazione comporta "accanto alla titolarità dei medesimi diritti, l'impegno al rispetto dei medesimi doveri e all'assunzione delle medesime responsabilità: non solo, dunque, l'impegno a rispettare le leggi italiane, ma anche quello ad apprendere la lingua e a partecipare alla vita economica, sociale e culturale del paese". D'altro lato, si legge nel Piano che la sicurezza "non è soltanto ordine pubblico, ma è anche — soprattutto — coesione sociale, percezione di essere sicuri all'interno della propria comunità. Qui risiede il senso del modello italiano di integrazione: quello di costituire uno strumento di attaccamento e responsabilizzazione nei confronti del territorio e della comunità di residenza, che sia il principale anticorpo in grado di prevenire e neutralizzare fenomeni di radicalizzazione". Emerge tuttavia la difficoltà di definire un preciso modello italiano di integrazione, anche se occorre precisare come la scelta di un certo modello e, conseguentemente, l'adozione di una data politica, non incidano sempre (o sempre allo stesso modo) sull'effettiva integrazione degli stranieri: le politiche di integrazione sono, invero, distinte dai processi di integrazione. Le prime richiamano gli sforzi concretamente posti in essere dalla Repubblica per favorire l'integrazione dei migranti; i secondi richiamano, sotto un profilo soggettivo, l'effettivo inserimento degli stranieri nella società (Biondi Dal Monte, 2020), per cui si potrebbe assistere ad una integrazione nella società avvenuta anche a prescindere (o nonostante) certe politiche pubbliche (Ambrosini, 2011).

L'integrazione richiede interventi in molti settori distinti, ma comunque connessi in termini di efficacia generale degli stessi, agevolando percorsi che tengano in considerazione eventuali vulnerabilità, il genere, la condizione di MSNA, giovani, e così via (Biondi Dal Monte, 2020). Va tuttavia evidenziato che le politiche di integrazione sono fortemente decentralizzate e gli enti locali, le parti sociali e le organizzazioni non governative sono spesso principali riferimenti degli immigrati: andrebbero, dunque, allineate le priorità e le risorse a livello regionale e locale senza lasciare spazio a sovrapposizioni di finanziamenti progettuali o, al contrario, lasciare dei vuoti (OCSE, 2014). Se l'efficacia dei percorsi di integrazione è connessa ai tempi con i quali essi sono

⁷⁸ Decreto del Presidente della Repubblica n. n. 179/2011, Regolamento concernente la disciplina dell'accordo di integrazione tra lo straniero e lo Stato, a norma dell'articolo 4-bis, comma 2, del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo n. 286/1998.

⁷⁹ [Piano per l'integrazione nella sicurezza. Identità e incontro](#), approvato dal Consiglio dei ministri del 10 giugno 2010.

⁸⁰ Il [Piano](#) è stato adottato il 26 settembre 2017, ai sensi dell'articolo 1 del decreto legislativo n. 18/2014, il quale modificando l'articolo 29 del decreto legislativo n. 251/2007 ha istituito il Tavolo di coordinamento nazionale, insediato presso il Ministero dell'interno, con il compito, di predisporre, ogni due anni, salva la necessità di un termine più breve, un Piano nazionale che individua le linee di intervento per realizzare l'effettiva integrazione dei beneficiari di protezione internazionale.

avviati, molti sono in realtà gli ostacoli che incidono su essi. Al riguardo è possibile distinguere tre ostacoli: l'irregolarità del soggiorno, che conduce a una "integrazione negata", in quanto il cittadino straniero privo di PDS è invisibile ai servizi pubblici e, conseguentemente, escluso dalle politiche di integrazione; le difficoltà di iscrizione anagrafica, cui consegue una "integrazione sospesa o condizionata" in quanto il cittadino straniero privo di iscrizione anagrafica ha difficoltà a godere dei propri diritti fondamentale e ad accedere a taluni servizi; la discriminazione, che porta all'"integrazione frenata" e che può rallentare fortemente il processo di integrazione dei cittadini stranieri (Biondi Dal Monte, 2020). A ciò si aggiunge che spesso ciò che in altri paesi della Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) sarebbe una politica di integrazione ordinaria, in Italia è condotta con finanziamenti straordinari, con bandi volti a promuovere la sperimentazione (OCSE, 2014).

3.2 Politiche attive del lavoro

Il lavoro è uno degli elementi fondamentali dell'integrazione dei cittadini stranieri in quanto permette loro di raggiungere l'autonomia economica e, se ben governata e allineata con gli standard internazionali del lavoro, può avere significativi benefici economici e di sviluppo.

Le istituzioni nazionali hanno la responsabilità di garantire la protezione dei lavoratori migranti da abusi e discriminazioni, al fine di ridurre il deficit del lavoro dignitoso, specialmente con riferimento ai lavoratori immigrati poco qualificati impiegati in settori quali agricoltura, edilizia e lavoro domestico, donne e giovani: tutelare i lavoratori migranti è anche il modo migliore per tutelare i lavoratori nazionali, prevenendo il "dumping sociale". È necessario, inoltre, che venga garantita un'adeguata corrispondenza tra posti di lavoro e competenze per soddisfare meglio le esigenze del mercato del lavoro e migliorare la produttività economica (OIL, 2017).

In Italia, gli interventi per favorire l'accesso al lavoro da parte di cittadini stranieri si sono affiancati alle politiche attive per il lavoro previste per tutta la forza-lavoro presente sul territorio. Talvolta tali misure, rivolte a cittadini stranieri, hanno anche riguardato particolari target, quali i MSNA, i titolari di protezione internazionale, soggetti vulnerabili e donne (Riquadro 1).

Non essendo stati istituiti specifici apparati per la realizzazione delle politiche di integrazione lavorativa degli stranieri, queste trovano attuazione tramite i generali strumenti previsti per l'inserimento lavorativo dei nativi (Commissione europea, 2019): questi ultimi vengono definiti a livello nazionale e attuati dagli enti locali, che godono di margini di discrezionalità.

I servizi pubblici per l'impiego si occupano di collocamento e promozione di politiche attive del lavoro favorendo l'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Tra le criticità vi è che non si raccolgono a livello centrale le informazioni delle misure adottate dagli enti locali, con la conseguenza che non vi è un'armonizzazione tra esse oltre a riscontrarsi poche politiche attive del mercato del lavoro specifiche per gli immigrati e non vi è una valutazione delle misure.

Il Fondo sociale europeo gestito dal MLPS rappresenta la principale risorsa finanziaria delle politiche attive de lavoro rivolte a cittadini stranieri e nel periodo di finanziamento 2009-2012, 170 milioni di euro, pari al 38 per cento delle risorse finanziarie nazionali ed europee gestite dalla DG immigrazione e politiche di integrazione del MLPS sono state assegnati a politiche attive del lavoro riguardanti programmi di riqualificazione, formazione e orientamento al lavoro. Tuttavia, i programmi in cui gli immigrati sono sovra-rappresentati sono quelli che riguardano la lotta al lavoro irregolare e la riqualificazione di lavoratori con basse qualifiche (OCSE, 2014). Anche l'obiettivo specifico 2 "Integrazione" del Fondo asilo migrazione e integrazione (FAMI) 2014-2020 ha offerto iniziative nell'ambito della consulenza, dell'informazione e dell'orientamento lavorativo, della formazione professionale, della conoscenza della lingua italiana, del sostegno ai giovani migranti e dello sviluppo dell'imprenditoria (Commissione europea, 2019).

Al fine di includere cittadini di paesi terzi nelle aree a maggiore vulnerabilità sociale la DG immigrazione e politiche di integrazione del MLPS ad agosto 2019 ha predisposto una manifestazione di interesse rivolta direttamente ai territori e basata sull'analisi dei bisogni espressi dagli Enti locali, destinata alle città metropolitane, alle città capoluogo di regione e alle città capoluogo di provincia prime per incidenza di residenti stranieri. Le attività, la cui fine era prevista il 31 dicembre 2021, prevedevano l'integrazione socio-lavorativa; una creazione di azioni di governance multilivello sul territorio interessati; l'inclusione di nuove generazioni e minori e contrasto al disagio abitativo. L'intervento è stato finanziato per un importo di circa 7.500.000 di euro a valere sul FNPM 2019⁸¹. Alcuni interventi si concentrano, invece, sull'inserimento, o il reinserimento, socio-lavorativo delle vittime, anche potenziali, di sfruttamento lavorativo e lavoro irregolare nel settore agricolo.

3.3 Misure per l'imprenditorialità

Negli ultimi anni si è assistito in tutta l'Europa occidentale alla promozione di politiche attive di supporto all'imprenditoria, forse anche intravedendo in essa una possibile soluzione alla disoccupazione e all'esclusione sociale (Chiesi, 2003). Infatti, "i migranti hanno uno spirito più imprenditoriale rispetto alla popolazione indigena e un lavoratore autonomo nato in un altro paese che possiede una piccola o media impresa crea da 1,4 a 2,1 nuovi posti di lavoro" (OCSE, 2010).

Nell'ottica del sostegno all'imprenditoria, nel 2011 l'Agenda europea per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi evidenzia come occorra "rafforzare l'importante ruolo imprenditoriale degli immigrati, la loro creatività e capacità innovativa con il sostegno di autorità chiamate a informare il pubblico sulla creazione d'impresa⁸²". In tal senso, il Piano d'azione della Commissione Europea per l'Imprenditoria 2020, che riconosce agli imprenditori immigrati un ruolo importante per l'economia dell'UE e incoraggia politiche di sostegno all'imprenditoria che tengano conto del potenziale rappresentato da questo gruppo, ricordando anche come cittadini altamente qualificati possono essere ammessi a godere del titolo di soggiorno che rilascia la Carta blu UE. Incoraggia, inoltre, le politiche nazionali ed europee a tenere conto della potenzialità dei migranti qualificati per la creazione di imprese e di posti di lavoro. In particolare, le misure di sostegno e le iniziative politiche dovrebbero contribuire ad attirare imprenditori potenziali di talento che desiderino creare imprese globali basate in Europa (Commissione europea, 2020).

Anche il Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027 della Commissione UE, pone l'accento sul tema affermando che "gli imprenditori migranti contribuiscono alla crescita economica, creano posti di lavoro e possono favorire la ripresa dopo la pandemia di COVID-19" ma che, tuttavia, si trovano ad affrontare diverse sfide e per supportarli intende fornire "sostegno all'imprenditoria inclusiva", "un più facile accesso ai finanziamenti, alla formazione e alla consulenza" (Commissione europea, 2020a)

IL MLPS, "per sostenere lo sviluppo e il consolidamento dell'imprenditoria migrante, al fine di favorire una crescita inclusiva anche in termini di creazione di nuova occupazione per cittadini stranieri o italiani", ha siglato un accordo di programma ex articolo 15 della legge n. 241/1990 con Unioncamere al fine di avviare il progetto Futurae — Programma imprese migranti, stanziando 3.220.820 euro a valere sul Fondo nazionale per le politiche migratorie, anno 2018. In aggiunta alla cabina di regia composta dai rappresentanti delle amministrazioni col compito di monito-

⁸¹ Maggiori informazioni sono disponibili sul [sito del Ministero del lavoro e delle politiche sociali](#)

⁸² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. [Agenda europea per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi](#) /* COM/2011/0455 definitivo */.

rare le attività, il progetto si compone di due linee principali⁸³. Esse basano le proprie attività sulla conoscenza, attraverso l'istituzione di un osservatorio con compiti di ricerca sull'inclusione socio-economica e finanziaria delle imprese gestite da cittadini stranieri; e sulla promozione e l'accompagnamento all'imprenditoria da parte di cittadini stranieri, anche grazie al supporto delle Camere di Commercio territoriali.

La definizione di impresa etnica risale al 1990 ed è da ricondurre al proprietario o gestore dell'impresa (Aldrich e Waldinger, 1990). Le ragioni per cui un cittadino straniero decide di mettersi in proprio sono molteplici: in primis vi è certamente la possibilità di migliorare la propria condizione economica e poi vi è anche la possibilità di soddisfare la propria volontà di riscatto, mostrando riconoscenza sia verso il paese ospitante, creando nuovi posti di lavoro a beneficio anche degli stessi autoctoni, sia verso il paese di origine, attraverso l'invio di rimesse consistenti in patria (Fondazione Ethnoland, 2009).

In letteratura si rileva che la ricerca in merito alla presenza di lavoratori immigrati autonomi è ancora agli inizi (Colombo e Sciortino, 2004a; McBritton, 2020), sebbene alcuni studi approfonditi (Ambrosini e Abbatecola, 2002), e indagini a livello locale, da cui si evince, tra le diverse nazionalità, notevoli variazioni nel numero delle imprese individuali rispetto al numero totale: infatti, a Milano, una delle aree economicamente più avanzate del paese, cinesi, egiziani e tunisini dimostrano livelli particolarmente elevati di imprenditorialità (Ambrosini, 2001; Colombo e Sciortino, 2004a).

D'altro lato, l'analisi di Giaccone, nel 2014, evidenzia, invece, il maggior coinvolgimento degli immigrati nell'attività di impresa nel sud del paese, benché notoriamente meno sviluppato economicamente, e non nel centro o nel nord: ciò è dovuto al minor inserimento sociale e lavorativo degli immigrati, con minori opportunità di lavoro dipendente. In tal senso, la possibilità da parte dei cittadini stranieri di creare delle fonti di reddito autonome può ridurre il rischio di esclusione sociale. Inoltre, si rileva come la crisi economica non abbia scoraggiato la capacità di imprenditorialità degli stranieri che, in seguito alla crisi economica, sono usciti dal circuito dipendente e hanno trovato in essa un'alternativa per generare un reddito (Giaccone, 2014). Inoltre, con riferimento alle reti sociali, l'imprenditoria degli immigrati determina un'ampia percentuale di dipendenti immigrati, aumenta l'offerta di posti di lavoro locali e amplia l'economia a destinazione senza spese per i nativi (Light, Bernard e Kim, 1999), contribuendo alla crescita complessiva del paese, anche in periodi di crisi (Pilotti, Ganzaroli e De Noni, 2014).

Infatti, negli anni della prima crisi che ha coinvolto l'economia globale, tra il terzo trimestre del 2008 e il terzo trimestre del 2010, il numero degli imprenditori stranieri è cresciuto del 9,2 per cento (INPS e IDOS, 2011) e, secondo la ricostruzione dei dati elaborata dal Censis e dall'Università degli studi Roma Tre, negli anni di un'altra importante crisi che ha coinvolto il paese, gli imprenditori stranieri hanno continuato a crescere, mostrando una voglia di rischiare superiore rispetto ai nativi: dal 2010 al 2018, mentre i titolari d'impresa italiani sono diminuiti del 12,2 per cento, gli imprenditori stranieri sono cresciuti del 31,7 per cento, e quelli extracomunitari addirittura del 37,8 per cento, concentrandosi maggiormente al Sud e Isole (+40 per cento dal 2010 al 2018) (Università Roma Tre e Censis, 2019). In particolare, se il 2011 è stato un anno difficile per il sistema imprenditoriale nazionale dovuto alla crisi, le imprese straniere sembrano averne risentito meno di quelle italiane: infatti queste ultime hanno chiuso l'anno con un bilancio tra nuove iscrizioni e cessazioni negativo (-0,5 per cento), mentre quelle straniere in positivo con un 5,9 per cento in più. Secondo la Fondazione Leone Moressa, le imprese gestite da immigrati costituiscono il 7,4 per cento (454.029 su 6.110.074) e sono caratterizzate da attività di piccola e piccolissima dimensione, così come le attività gestite da italiani. Tuttavia, non vi è una capacità di relazione imprenditoriale tra nativi e stranieri e ciò viene dimostrato dal fatto che le imprese gestite da cittadini stranieri al 94 per cento sono a esclusiva conduzione straniera. Le conduzioni straniere delle imprese sono

⁸³ Per ulteriori informazioni consultare il documento [Futuræe. Programma imprese migranti](#) e [l'Accordo di programma tra Ministero del lavoro e delle politiche sociali e Unioncamere](#).

maggiormente sviluppate nel commercio (il 34,4 per cento del totale), poi figurano le costruzioni (27,5 per cento) e i servizi (19,7 per cento) (Fondazione Leone Moressa, 2012). Continuando un trend di capacità imprenditoriale nonostante la crisi economica che coinvolge il paese, citando i dati Unioncamere-Infocamere, McBritton riferisce che nel 2017 le imprese straniere sono cresciute “quasi cinque volte più della media e, da sole, rappresentano il 42 per cento di tutto l’aumento delle imprese” (McBritton, 2020), contribuendo per il 6,9 per cento alla creazione del valore aggiunto degli ultimi cinque anni (Fondazione Leone Moressa, 2017), nonostante la scarsa attenzione a forme di imprenditoria più modesta, che è la più frequente tra gli immigrati, anche per via dei limitati capitali economici e delle accentuate difficoltà di accesso al credito (Nanni, 2020; Università Roma Tre e Censis, 2019).

Facendo, invece, un balzo in avanti nella situazione prepandemia, al 31 dicembre 2019, secondo la Fondazione Leone Moressa, gli imprenditori nati all'estero sono 722.712, con un'incidenza del 9,6 per cento sul totale degli imprenditori e apportano all'economia italiana un valore aggiunto complessivo dell'8 per cento. Tuttavia, in continuità con i dati del passato, vi è una difficile capacità di interagire con il tessuto imprenditoriale locale o gli imprenditori italiani: il 95,4 per cento delle imprese con un socio o amministratore nato all'estero, così come in passato, è gestita al 100 per cento da imprenditori stranieri. D'altro lato, l'imprenditoria da parte di cittadini stranieri ha importanti punti di forza: infatti, spesso essa giunge a coronazione di un percorso di integrazione in quanto i neoimprenditori spesso sono ex lavoratori dipendenti nello stesso settore e le loro aziende si pongono come potenziali incrementi e scambi commerciali con i paesi di origine. Per quanto riguarda i paesi d'origine, nel 2019 la Cina si conferma il primo paese (75.542), seguita da Romania e Marocco, entrambe con circa 70 mila imprenditori: la somma di queste tre nazionalità compone il 30 per cento di tutti gli imprenditori nati all'estero. Tuttavia, negli ultimi anni, si registra una crescita anche tra le comunità dell'Asia meridionale: su tutte il Bangladesh (+133,6 per cento dal 2010, ma in flessione nell'ultimo anno), il Pakistan (+145,4 per cento) e India (+146,9 per cento). Con riferimento al settore, gli imprenditori di origine immigrata operano nel Commercio (241.000), seguono i Servizi (167.000) e le costruzioni (152.000) (Fondazione Leone Moressa, 2019); tendenza confermata anche dall'indagine di Unioncamere e InfoCamere con riguardo all'anno della pandemia da COVID-19, secondo la quale al 31 dicembre 2020 un'impresa su dieci è straniera. L'imprenditoria immigrata si sostanzia in 630.000 aziende, e di queste 3 su 4 sono individuali. Tra le imprese imputabili a cittadini stranieri, 1 su 4, inoltre, è afferente al commercio al dettaglio e i settori con maggiore presenza di imprenditori di nazionalità extra UE sono i settori della telecomunicazione e confezione di articoli di abbigliamento con 32,8 e 32,5 per cento (Unioncamere e InfoCamere, 2021).

3.4 Formazione e integrazione linguistica

Le politiche di integrazione linguistica costituiscono un veicolo fondamentale per promuovere l'inclusione socio-lavorativa dei migranti nel mercato del lavoro. Tali politiche non rappresentano solamente un segnale positivo di integrazione ma anche un obbligo da adempiere nel quadro dell'Accordo di integrazione⁸⁴ e alla quale è legata anche il rilascio del PDS UE per soggiornanti di lungo periodo⁸⁵ (Milani, 2017).

⁸⁴ Articolo 4-bis TUI e decreto del Presidente della Repubblica n. 179/2011

⁸⁵ Articolo 9 TUI

Nonostante l'integrazione linguistica a sia l'unica misura di integrazione coordinata a livello nazionale, le ore sono relativamente poche (100, contro le oltre 300 o 600 di altri paesi della stessa area) e sollecita una formazione linguistica finalizzata al lavoro in quanto uno dei limiti è che i corsi di formazione linguistica L2 è che sono orientati all'Accordo di integrazione e non al mercato del lavoro (OCSE, 2014).

Specifici interventi per la formazione professionale e civico-linguistica pre-partenza, finalizzati all'ingresso in Italia per motivi di lavoro subordinato, di formazione professionale e per ricongiungimento familiare, sono in corso, grazie alle risorse provenienti dal FAMI. L'Avviso pubblico 2/2019 per una dotazione finanziaria di 3 milioni di euro, che segue l'Avviso 2/2016.⁸⁶ Quest'ultimo, finanziato con il FAMI 2014-2020 e avviato nel 2017, al fine di rafforzare gli interventi di orientamento, informazione, formazione linguistica e civica nei paesi di origine dei candidati prossimi al ricongiungimento familiare ha avuto riferimento alle misure di supporto alla migrazione legale, a fronte del costante aumento dei flussi migratori per ricongiungimento familiare (Camera dei Deputati, 2019).

L'avviso "IMPACT — Integrazione dei migranti con politiche e azioni co-progettate sul territorio"⁸⁷ è rivolto alle regioni e alle province autonome, per il consolidamento dei piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi avviati attraverso il precedente Avviso multi-azione 1/2016⁸⁸, svoltosi tra il 2016 e il 2018, e si declina nelle stesse linee d'azione, ovvero sia "qualificazione del sistema scolastico in contesti multiculturali, anche attraverso azioni di contrasto alla dispersione scolastica; promozione dell'accesso ai servizi per l'integrazione; servizi di informazione qualificata, attraverso canali regionali e territoriali di comunicazione; promozione della partecipazione attiva dei migranti alla vita economica, sociale e culturale, anche attraverso la valorizzazione delle associazioni". Il 14 dicembre 2020 è stata aumentata la dotazione finanziaria dell'Avviso ed è stato prorogato, dal 30 giugno 2021 al 30 giugno 2022, il termine finale delle attività progettuali.

L'insegnamento della lingua italiana è una delle attività principali dei centri provinciali per l'istruzione degli adulti (CPIA)⁸⁹. Il finanziamento di tale attività è cofinanziato dal MLPS e dalle regioni. Fino al 2011, nell'ambito del Fondo europeo per l'integrazione (FEI) 2011-2012, il MLPS ha rivolto avvisi pubblici da un lato, alle regioni e alle province autonome per la formazione linguistica e l'orientamento civico degli stranieri, e dall'altro agli enti locali, enti del terzo settore, università, scuole pubbliche con lo scopo di promuovere l'alfabetizzazione e l'apprendimento della lingua italiana. Nella programmazione 2005-2011, invece, l'attività è stata finanziata tramite il FNPM della DG Immigrazione e Politiche di integrazione del MLPS e il Fondo sociale per i migranti.

Altro rilevante settore di integrazione è costituito dall'istruzione, sia per i giovani stranieri che per le loro famiglie. Gli studenti stranieri sono il 10 per cento del totale degli studenti accolti nelle scuole italiane anche se si registra, soprattutto tra gli studenti maschi, l'interruzione della frequenza scolastica tra i 17 e i 18 anni e che di conseguenza impedisce a un terzo degli studenti con cittadinanza non italiana di realizzare una formazione più completa per l'inserimento nel mondo del lavoro. I dati del MIUR confermano anche il radicamento delle famiglie straniere sul territorio nazionale in quanto oltre il 64,5 per cento sono seconde generazioni: studenti nati in Italia da genitori non italiani (MIUR, 2020). Le competenze linguistiche sono cruciali ai fini dell'in-

⁸⁶ Per maggiori informazioni consultare [l'Avviso 2/2019 FAMI Progetti di formazione professionale e civico linguistica pre-partenza finalizzati all'ingresso in Italia per motivi di lavoro subordinato, di formazione professionale e per ricongiungimento familiare](#).

⁸⁷ L'avviso 1/2018 del MLPS, autorità delegata del FAMI, ha riguardato l'avviso pubblico per la presentazione di progetti da finanziare a valere sul FAMI 2014-2020 — OS2 integrazione/migrazione legale — ON2 Integrazione — per il consolidamento dei Piani d'intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi per un ammontare di 25.807.320,08 di euro. Per maggiori informazioni, consultare [l'Avviso pubblico multi-azione a valere sul Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione 2014-2020](#).

⁸⁸ Per maggiori informazioni, consultare [l'Avviso multi-azione 2016-2018](#).

⁸⁹ La competenza gli è stata conferita dall'Accordo Quadro del 7 agosto 2012 tra il Ministero dell'interno e il MIUR

serimento positivo e di una storia di buona integrazione” (MIUR, 2014). Tuttavia, la formazione, unitamente all'apprendimento della lingua italiana come seconda lingua, è connessa all'ingresso e alla permanenza nel mercato del lavoro. Rispetto ad altri paesi dell'OCSE, gli immigrati in Italia risultano essere poco istruiti, con solo il 10 per cento che ha un titolo di studio universitario.

Gli scarsi risultati in termini di alfabetizzazione degli immigrati in Italia sono dovuti in parte al basso livello delle loro qualifiche formali e alla separata valutazione delle loro competenze rispetto al livello d'istruzione (OCSE, 2014).

A tal riguardo, i cittadini extra UE possono richiedere il riconoscimento dei titoli di formazione professionale acquisiti all'estero⁹⁰ e, in assenza di accordi specifici, il MLPS dispone condizioni e modalità di riconoscimento delle qualifiche per singoli casi. Lo stesso comma prevede che il lavoratore extracomunitario può partecipare a tutti i corsi di formazione e di riqualificazione programmati nel territorio della Repubblica.

Con riferimento all'istruzione, la legge n. 40/1998 consente di beneficiare di permessi di un anno, per rendere possibile la frequenza di un corso di studio o per conseguire un titolo sul piano della formazione: tra questi permessi, si introduce quello legato allo svolgimento di attività di formazione, che vede finalmente nello straniero immigrato una persona con bisogni formativi specifici. In questa categoria si può far rientrare anche il caso di coloro che vengono in Italia per svolgervi attività di tirocinio formativo e tale permesso può essere convertito, prima della scadenza, in PDS per motivi di lavoro, sempre nel rispetto delle quote prefissate e secondo le modalità del regolamento di attuazione (Damiani, 1999).

⁹⁰ Articolo 22, comma 15, TUI

► Bibliografia

- Aldrich, H. E., e Waldinger, R. (1990). Etnia e imprenditorialità. *Rassegna annuale di sociologia*, 16.1, 111–135.
- Ambrosini, M. (1997). *Lavorare nell'ombra. L'inserimento degli immigrati nell'economia informale (a cura di)*. Milano: ISMU.
- . (2001). *La fatica di integrarsi. Immigrati e lavoro in Italia*. Bologna: Il Mulino.
- . (2007). Integrazione e multiculturalismo: una falsa alternativa. *Mondi Migranti*, 1, 213–237.
- . (2011). Il multiculturalismo è finito? Le esperienze europee di integrazione degli immigrati. *Aggiornamenti sociali*, 343–354.
- . (2019). [*L'immigrazione oltre gli stereotipi*](#). Migrantes.
- Ambrosini, M., e Abbatecola, M. (2002). Reti di relazione e percorsi di inserimento lavorativo degli stranieri: l'imprenditorialità egiziana a Milano. In A. Colombo, e G. Sciortino, *Stranieri in Italia. Assimilati ed esclusi* (p. 195–224). Bologna: Il Mulino.
- Ambrosini, M., e Panichella, N. (2016). Immigrazione, occupazione e crisi economica in Italia. In I Quaderni di Sociologia, *La crisi in Italia e nella UE* (p. 115–134). Open Edition Journal.
- Anastasia, B., Bragato, S., e Rasera, M. (2004). Dopo la “grande regolarizzazione” del 2002. Percorsi lavorativi degli immigrati e impatto sul mercato del lavoro. In M. Barbagli, A. Colombo, G. Sciortino, e (eds), *I sommersi e i sanati. Le regolarizzazioni degli immigrati in Italia* (p. 103–137). Bologna: Il Mulino.
- Angiolini, V. (2002). Immigrati e lavoro,. *Rivista Giuridica del Lavoro e della previdenza sociale*, I.
- Associazione nazionale magistrati. (2018). *Parere sul decreto legge 113/2018 "Sicurezza"*.
- Barbieri, M. (2010). L'intervento comunitario di contrasto al lavoro nero alla luce dell'esperienza italiana. *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 29.1, parte III, , 71–109.
- Bauer, T., e Zimmermann, K. (1998). Causes of international migration: a survey. In P. Gorter, P. Nijkamp, e J. Poot, *Crossing Borders: Regional and Urban Perspectives on International Migration* (eds) (p. 95–127). Aldershot: Ashgate.
- Beine, M., e Parsons, C. (2013). Climatic Factors as Determinants of International Migration. *International Migration Institute, Working Paper series, no. 70, University of Oxford*.
- Bellu, G. M. (2004). *I fantasmi di Portopalo. Natale 1996: la morte di 300 clandestini e il silenzio dell'Italia*. Milano : Mondadori.
- Belotti, V. (1996). *Vendere in spiaggia. L'abusivismo commerciale nella riviera emiliano-romagnola*. Vicenza: Istituto Poster, typescript.
- Biondi dal Monte, F. (2014). *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*. Giappichelli.
- . (2020). Le politiche di integrazione. In M. Giovannetti, e N. Zorzella, *Ius Migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia* (p. 367–409). Milano : Franco Angeli .

Blangiardo, G. C. (2005). I processi di immigrazione: dall'illegalità alla regolarizzazione. In M. Livi Bacci, *L'incidenza economica dell'immigrazione, Quaderni Cesifin, n. 20*. Torino: Giappichelli.

Blangiardo, G. C., e Farina, P. (2001). La presenza regolare e irregolare. In Fondazione ISMU, *Sesto rapporto sulle migrazioni*. Milano: Franco Angeli.

Böcker, A. (1994). Chain Migration over Legall Closed Borders: Settled Immigrants ad Bridgeheads and Gatekeepers. *Netherlands Journal of Social Sciences, 30 (2)*, 87–106.

Bolaffi, G. (2001). *I confini del patto. Il governo dell'immigrazione in Italia*. Torino: Einaudi.

Bollani, A., e Spataro, S. (2005). Immigrazione e regolazione postuma del mercato del lavoro: la tecnica delle sanatorie. In A. Tursi, *Lavoro e immigrazione. Commento alle norme della legge n. 189 del 2002 (di modifica del decreto legislativo n. 286 del 1998), relative alla disciplina dell'immigrazione per lavoro, e del D. L. n. 195 del 2002, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 222 del 2002 (p. 326 e ss.)*. Giappichelli.

Bonifazi, C. (2007). *L'immigrazione straniera in Italia*. Bologna: Il Mulino.

Bonifazi, C., e Chiri, S. (2001). Il lavoro degli immigrati in Italia. *La questione agraria, n. 1*, 7–46.

Bonifazi, C., Heins, F., Strozza, S., e Vitiello, M. (2009). The Italian transition from emigration to immigration country. *IRPPS, Working Papers, no. 24, CNR*.

Bontempelli, S. (2009). Il governo dell'immigrazione in Italia: il caso dei "decreti flussi". In P. Consorti, *Tutela dei diritti dei migranti, Collana in Scienze per la Pace, vol. 19* (p. 115–136). Pisa: Edizioni Plus.

Borjas, G. J. (1989). Economic theory and international migration. *International Migration Review, 23*, 457–485.

———. (1990). *Friend or Strangers: The Impact of Immigrants on the US Economy*. New York: Basic Books.

Bova, R. (2012). La Carta dei valori dell'integrazione e della cittadinanza quale esempio di policy per gli stranieri in Italia. *Studi emigrazione, 187*, 417.

Briguglio, S. (2014). [Oltre la Bossi-Fini, le riforme possibili](#). Lavoce.info.

Calafà, L. (2020). Legalità e lavoro nel diritto "dopo" la pandemia. *Questione giustizia, Trimestrale promosso da Magistratura Democratica, 2*, 67–74.

Camera dei Deputati. (2017, Dicembre 20). Relazione sul sistema di protezione e accoglienza dei richiedenti asilo, Relatore On. Paolo Beni. *Commissione Parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza, di identificazione ed espulsione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti e sulle risorse pubbliche impegnate*. Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, XVII Legislatura, disegni di legge e relazioni, Documenti, Doc. XII-bis n. 21.

———. (2019). Audizione di Tatiana Esposito, Capo della Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali. *Indagine conoscitiva in materia di politiche dell'immigrazione, diritto d'asilo e gestione dei flussi migratori, Commissione I, Affari Costituzionali della Presidenza del Consiglio e Interni, Legislatura XVIII*.

———. (2021). [Immigrazione](#). Temi parlamentari.

Carbone, V., Gargiulo, E., e Russo Spena, M. (2020). Tra Piani, Accordi e discorsi morali e securitari: la via italiana alla civic integration. In M. Giovannetti, e N. Zorzella, *Ius migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia* (p. 390–409). Milano: Franco Angeli.

Carfagna, M. (2003). I sommersi e i sanati. Le regolarizzazioni degli immigrati in Italia. In G. Sciortino, e A. Colombo, *Stranieri in Italia. Assimilati ed esclusi*. Bologna: Il Mulino.

Carfagna, S., Gabrielli, D., Sorvillo, M. P., e Strozza, S. (2008). Changes of status of immigrants in Italy: results of a record-linkage on administrative sources. Barcelona: European Population Conference 2008 — EAPS, 9–12 July.

Caritas e Migrantes;. (2020). *XXIX Rapporto Immigrazione 2020. Conoscere per comprendere*.

Carosielli, G. (2015). La solidarietà retributiva nei subappalti introdotta dalla direttiva 2009/52/CE: un'altre ipotesi di responsabilità? *Diritto delle relazioni industriali, Rivista della Associazione Lavoro e Ricerche*, 25.4, 1197–1205.

Castellazzi, S. (2010). Le implicazioni legislative del fenomeno sociale migratorio. L'evoluzione normativa in Italia. In Gasparini Casari V. (a cura di), *Il diritto dell'immigrazione. Profili di Diritto Italiano, comunitario e internazionale, I*. Modena: Mucchi.

Castelli, N. (2003). Politiche dell'immigrazione e accesso al lavoro nella legge Bossi-Fini. *Lavoro e Diritto n. 2*, 289–331.

Castelvetri, L. (1999). Le garanzie contro le discriminazioni sul lavoro per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi. *Diritto delle relazioni industriali, Rivista della Associazione Lavoro e Ricerche*, 3.9, p. 321–332.

Castles, S. (2002). Migration and community formation under conditions of globalization. *International Migration Review*, 36 (4), 1143–1168.

Castles, S., e Miller, M. (2009). *The Age of Migration*. Basingstoke and London: Macmillan.

Cellini, E., e Fideli, R. (2002). Gli indicatori di integrazione degli immigrati in Italia. Alcune riflessioni concettuali e di metodo. *Quaderni di sociologia*, 28, 60–84.

Chiaromonte, W., e D'Onghia, M. (2020). Cronaca di una sanatoria in tempo di emergenza sanitaria: genesi, finalità e limiti. *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 3, p. 1–32.

Chiesi, A. M. (2003). *Immigrati imprenditori — Il contributo degli extracomunitari allo sviluppo della piccola impresa in Lombardia*. Milano: Egea.

Collyer, M. (2006). When Do Social Networks Fail to Explain Migration? Accounting for the Movement of Algerian Asylum-Seekers to the UK. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 31 (4), 699–718.

Colombo, A., e Sciortino, G. (2004a). Italian immigration: the origins, nature and evolution of Italy's migratory systems. *Journal of Modern Italian Studies*, 9.1, 49–70.

———. (2004). Alcuni problemi di lungo periodo delle politiche migratorie italiane. *Le istituzioni del federalismo*, n.5, 763–788.

———. (2008). *Stranieri in Italia. Trent'anni dopo*. Bologna: Il Mulino.

Colucci, M. (2018a). Per una storia del governo dell'immigrazione straniera in Italia: dagli anni sessanta alla crisi delle politiche. *Meridiana. Rivista di storia e scienze sociali*, 91, Immigrazione, 9–36.

Colucci, M. (2018). *Storia dell'immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai giorni nostri*. Carocci.

Colucci, M. (2020). 1989–2019: lo sviluppo dell'immigrazione straniera in Italia in una prospettiva storica. In M. Giovannetti, e N. Zorzella, *Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia* (p. 33–54). Milano: Franco Angeli.

Commissione europea. (2019). *Integrazione nel mercato del lavoro di cittadini di paesi terzi negli Stati Membri dell'UE. Studio del punto di contatto italiano European Migration Network (EMN)*.

———. (2020). *Piano d'azione Imprenditorialità 2020, Rilanciare lo spirito imprenditoriale in Europa*. Bruxelles.

———. (2020a). *Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021–2027*. Bruxelles.

Cordini, V. G. (1998). *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza. Profili di diritto pubblico comparato*. Padova: Cedam.

Corvaja, F. (2019). *Quanto eguali? Cittadini e stranieri tra principio di eguaglianza e divieti di discriminazione*. Trieste: EUT Edizioni Università di Trieste.

Damiani, M. (1999). Le politiche dell'immigrazione in Italia in base alla legge n. 40/1998. *Diritto delle relazioni industriali: rivista della Associazione lavoro e ricerche*, 9.3, p. 311–320.

De Filippo, E., Morlicchio, E., e Strozza, S. (2013). Una migrazione nella migrazione. L'impatto della crisi sulla mobilità degli immigrati in Campania. *Sociologia del lavoro*, 131, 222–238.

De Haas, H. (2010a). Migration Transitions: a Theoretical and Empirical Inquiry into the Developmental Drivers of international Migration. *International Migrant Institute, Working Paper no. 24 (DEMIG Project Paper 1)*, University of Oxford.

———. (2011). The determinants of international migration. Conceptualising policy, origin and destination effects. *International Migration Institute, Working Paper Series, no. 32 (DEMIG Project Paper 2)*, University of Oxford.

Della Porta, D. (1999). Immigrazione e protesta. *Quaderni di sociologia*, 21, 14–44.

Di Bello, M. (2000). Capitolo I. La presenza straniera in Italia. In M. Di Bello, *La devianza degli immigrati. Il ruolo delle organizzazioni criminali*.

Dolente, F. (2010). Il lavoro gravemente sfruttato degli immigrati. Una ricerca condotta a Roma e nell'Agro Pontino. *Italies. Littérature-Civilisation-Société*, 14, 95–110.

D'Orazio, G. (1992). *Lo straniero nella Costituzione italiana: (asilo-condizione giuridica-estradiizione)*. Padova: Cedam.

Einaudi, L. (2007). *Le politiche dell'immigrazione in Italia dall'Unità a oggi*. Bari: Laterza, pag. 123.

Esposito, M. (2012). Il contrasto al lavoro nero: discontinuità dei percorsi legislativi e cultura dei valori giuridici. *Centro di Ricerca Interdipartimentale in Sviluppo Economico e Istituzioni (CRISEI), Università degli studi di Napoli, Parthenope, Discussion Paper, no. 2*.

European Migration Network (EMN). (2012). *Canali migratori: Visti e flussi irregolari. IV Rapporto EMN Italia*. European Migration Network (EMN); Ministero dell'Interno; IDOS/Dossier Statistico Immigrazione.

Eurostat. (2021). *Migration and migrant population statistics*. Tratto da Eurostat, Statistic Explained.

Faist T. (2000). *The Volume and Dynamics of International Migration and Transnational Social Space*. New York: Oxford University Press.

Fasani, F., e Mazza, J. (2020). *Immigrant Key Workers: Their Contribution to Europe's COVID-19 Respons.* Institute of Labor Economics — IZA, IZA Policy Paper No. 155.

Fitzgerald, J., Leblang, D., e Teets, J. C. (2014). Defying the Law of Gravity: The Political Economy of International Migration. *World Politics*, 66 (3), 406–445.

Fondazione Ethnoland. (2009). *Immigrati imprenditori in Italia. Dinamiche del fenomeno: analisi storie prospettive*. Roma: IDOS.

Fondazione Leone Moressa. (2012). *Le imprese condotte da stranieri: il grado di imprenditorialità degli stranieri nelle aziende*.

———. (2017). *La dimensione internazionale delle migrazioni*. Il Mulino.

———. (2019). *“Le imprese straniere sono una minaccia?” Analisi e considerazioni sull'imprenditoria immigrata in Italia*.

Frey, L., Livraghi, R., Venturini, A., Righi, A., e Tronti, L. (1996). *The jobs and Effects of Migrant Workers in Italy — Three Essays, International Migrants Papers*. Geneva: Employment Department, OIL.

Gandolfi, P., e Fogliata, S. (2017). Ripensare le pratiche dell'accoglienza oltre i confini. Pratiche alternative in conversazione tra Italia e Libano Tra accoglienza e diffidenza. Problemi delle migrazioni nell'età della globalizzazione. *Rivista Formazione Lavoro Persona, Scuola di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, Università degli Studi di Bergamo, Anno VII, n. 22*, 139–160.

Garau, E. (2019). Gli studi sull'immigrazione e il caso italiano / Studies on immigration and the Italian case. *RiMe — Rivista dell'Istituto di Storia dell'Europa Mediterranea, Consiglio Nazionale delle Ricerche, numero 5/II n. s.*, pagg. 123–148.

Gargiulo, E. (2018). Una filosofia della sicurezza e dell'ordine. Il governo dell'immigrazione secondo Marco Minniti. *Meridiana*, 91, 151–173.

Garofalo, M. G., e McBritton, M. (2000). Immigrazione e lavoro: note al TU 25 luglio 1998 n. 286. *Rivista giuridica del lavoro*, 1, 220–240.

Gavosto, A., Venturini, A., e Villosio, C. (1999). Gli immigrati competono con i nativi? *Labour* 13 (3), 603–621.

Giaccone, S. C. (2014). Sviluppo dell'imprenditorialità immigrata e relazioni con il territorio ospitante: il caso italiano. *Piccola Impresa/Small Business*, 1, 39–64.

Giovannetti, M., e Zorzella, N. (2020). *Ius migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*. Milano: Franco Angeli.

Hammar, T. (1990). *Democracy and the Nation State. Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration*. Aldershot: Avbury.

Harris, J. R., e Todaro, M. P. (1970). Migration, unemployment and development: a two-sector analysis. *American Economic Review*, 60, 126–142.

Helms, B., e Leblang, D. (2019). Global migration: causes and consequences. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*.

INPS, e IDOS — Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes. (2011). *La regolarità del lavoro come fattore di integrazione, IV Rapporto sui lavoratori di origine immigrata negli archivi INPS*.

ISTAT. (2019). *L' economia non osservata nei conti nazionali, Anni 2014-2017*.

———. (2020). [Indicatori demografici anno 2019](#). ISTAT.

———. (2021). *Il mercato del lavoro 2020, Una lettura integrata*, ISBN: 978-88-458-2040-3.

———. (2021). *Rapporto Annuale 2021 . La situazione del paese*. Roma: ISTAT.

Kalantaryan, S., Mazza, J., e Scipioni, M. (2020). *Meeting labour demand in agriculture in times of COVID 19 pandemic*. Luxembourg : Joint Research Centre European Commission, Publications Office of the European Union.

Kuhnt, J. (2019). *Literature review: drivers of migration. Why do people leave their homes? Is there an easy answer? A structured overview of migratory determinants. Discussion Paper 9/2019*. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, German Development Institute.

La Monica, V., e Di Vincenzo, G. (2011). Sicilia. Rapporto immigrazione 2011. In I. Caritas/Migrantes, *Dossier statistico 2011. XXI Rapporto sull'immigrazione* (p. 437-444). Roma: IDOS.

Leblang, D. (2017). Harnessing the Diaspora: Dual Citizenship, Migrant Return, and Remittances. *Comparative Political Studies*, 50 (1), 75-101.

Leogrande, A. (2008). *Uomini e caporali. Viaggio tra i nuovi schiavi nelle campagne del Sud*. Milano: Mondadori.

———. (2010). *Il naufragio. Morte nel Mediterraneo*. Milano: Feltrinelli.

Light, L., Bernard, R. B., e Kim, R. (1999). Immigrant Incorporation in the Garment Industry of Los Angeles. *International Migration Review*, 33 (1), 5-25.

Livi Bacci, M. (2011). [Per una nuova regolazione dell'ingresso degli immigrati](#). Pietro Ichino.

Longo, A. (2012). Immigrazione e lavoro nero in Italia: attualità di un fenomeno socio-economico. *Immigrazione e processi di interazione culturale, Agei, Geotema* 43-44-45, Anno XV-XVI, 2011-2012 gennaio-dicembre, 158-164.

Luciani, M. (1992). Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana. *Rivista critica del diritto privato*, 2, 203 e ss.

Ludovico, G., e Marando, M. (2001). La disciplina del lavoro extracomunitario: la determinazione dei flussi di ingresso. *Diritto delle relazioni industriali: rivista della Associazione lavoro e ricerche*, 11.4, p. 473-476.

MAECI. (2020). *Annuario Statistico 2020*.

Magnanensi, S., Passaglia, P., e Rispoli, E. (2008). La condizione giuridica dello straniero extracomunitario. *Quaderno predisposto in occasione dell'incontro trilaterale delle Corti costituzionali italiana, spagnola e portoghese*. Madrid.

Marando, M. (2001). Extracomunitari: la disciplina del lavoro autonomo e i rapporti "speciali". *Diritto delle Relazioni Industriali, Rivista trimestrale della Associazione Lavoro e Ricerche*, 11.4, 489-501.

Massey, D. S., e Garcia España, F. (1987). The Social Process of International Migration. *Science*, 237 (4816), 733-738.

Massey, D. S., Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., e Pellegrino, A. e. (1993). Theories of International Migration: A Review and Appraisal. *Population and Development Review*, 431–466.

McBritton, M. (2017). L'accesso e il soggiorno nell'ambito di trasferimenti intra-societari e per investimento: Decreto legislativo 235/2016 di attuazione della direttiva 2014/66/UE e art. 1, co. 148, L. n. 232/2016. *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*. 2, 1–17.

———. (2020). L'immigrazione per motivi economici in Italia. In C. Di Maio e R. Torino (ed.), *Imprenditoria senza frontiere. Le migrazioni come fattore di sviluppo* (p. 9–16). Roma: Roma TrE-Press; Dipartimento di Scienze Politiche, Università Roma Tre.

Melica, L. (1996). *Lo straniero extracomunitario: valori costituzionali e identità culturale*. Giappichelli: Torino.

Milani, G. (2017). *Cittadini jure linguae. Testi linguistici e cittadinanza in Europa*. Milano: Giuffrè.

Ministero del lavoro e delle politiche sociali (MLPS). Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione. (2020). *X Rapporto annuale, Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia*. Roma: MLPS.

———. (2021). *XI Rapporto annuale. Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia*.

———. (2021a). *I minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia. Report di monitoraggio, dati al 30 giugno 2021*.

Ministero dell'Interno. (2020). [Emersione dei rapporti di lavoro 2020](#). Ministero dell'Interno.

MIUR. (2014). *Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri*.

———. (2020). *Gli alunni con cittadinanza non italiana A.S. 2018/2019*. Roma.

Nanni, M. P. (2020). Il Rapporto Immigrazione e Imprenditoria e il potenziale strategico delle attività indipendenti degli immigrati. In C. Di Maio e R. Torino (ed.), *Imprenditori senza frontiere. Le migrazioni come fattore di sviluppo* (p. 17–23). Roma: Roma TrE-Press; Dipartimento di Scienze Politiche, Università degli Studi Roma Tre.

Nascimbene, B. (2003). Nuove norme in materia di immigrazione. La legge Bossi-Fini: perplessità e critiche. *Corriere Giuridico*, 4, 532–540.

———. (2012). Comunitari ed extracomunitari: le ragioni del doppio standard. *La condizione giuridica dello straniero nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, (p. pagg. 20–28). Palazzo della Consulta, Roma.

Nascimbene, B., e Barel, B. (1997). *La condizione giuridica dello straniero: diritto vigente e prospettive di riforma. decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416 convertito nella legge 28 febbraio 1990, n. 39 e modifiche successive, legge 9 dicembre 1996, n. 617*. Cedam.

Natale, M., e Strozza, S. (1990). I lavoratori extracomunitari in Italia: consistenza e principali caratteristiche. In E. Moretti, *I movimenti migratori in un quadro di riferimento internazionale, Volume Primo*. Ancona: Clua edizioni.

OCSE . (2010). *Open for Business: Migrant Entrepreneurship in OECD Countries*. Paris: OCSE Publishing.

———. (2014). *Labour Market Integration in Ital, Jobs for Immigrants (vol. 4)*. Paris,: OECD Publishing.

———. (2020). *What is the impact of the COVID-19 pandemic on immigrants and their children?*

OIL. (2017). *Addressing governance challenges in a changing labour migration landscape, Report IV*. Geneva.

Omizzolo, M. (2018). *Essere migranti in Italia*. Fano: Meltemi.

Orrù, P. (2017). *Il discorso sulle migrazioni nell'Italia contemporanea: Un'analisi linguistico-discorsiva sulla stampa (2000–2010)*. Franco Angeli.

———, P. (2019). Riflessioni sul lessico delle migrazioni degli ultimi anni. *Nuova Antologia, Rivista di lettere, scienze ed arti, Serie trimestrale fondata da Giovanni Spadolini, Luglio-Settembre 2019, Vol. 620, Fasc. 2291*, 324–333.

Palumbo, L., e Corrado, A. (2020). *Covid-19, Agri-food systems, and Migrant Labour*. Open society — European Policy Institute.

Panzeri, L. (2018). Fenomeno migratorio e ruolo degli enti locali: prime note. *Osservatorio costituzionale, 1/2018*, 1–13.

Papa, V. (2017). Dentro o fuori il mercato? La nuova disciplina del lavoro stagionale degli stranieri tra repressione e integrazione. *Diritto Relazioni Industriali, n. 2*, pagg. 363–396.

Parlamento Europeo. (2020). *I principi di eguaglianza e di non discriminazione, una prospettiva di diritto comparato*. EPRS | Servizio Ricerca del Parlamento europeo.

———. (2020). *Perché le persone migrano? Esplorare le cause dei flussi migratori*. Tratto da Parlamento Europeo, Attualità.

Perrotta, D. (2014). Il lavoro migrante stagionale nelle campagne italiane. In M. Colucci, e S. Gallo, *L'arte di spostarsi. Rapporto 2014 sulle migrazioni interne in Italia* (p. 21–38). Roma: Donzelli.

Pilotti, L., Ganzaroli, A., e De noni, I. (2014). *Il cammino infinito: imprenditorialità multiculturale tra varietà, innovazione e territori*. Franco Angeli.

Piore, M. J. (1979). *Birds of Passage: Migrant Labor and Industrial Societies*. Cambridge: Cambridge University Press.

Portes, A. (1995). *The Economic Sociology of Immigration. Essays on Networks, Ethnicity and Entrepreneurship*. New York: Russell Sage Foundation.

Portes, A., e Böröc, J. (1989). Contemporary Immigration: Theoretical Perspectives on Its Determinants and Modes of Incorporation. *The International Migration Review, vol. 23, no. 3*, 606–630.

Pugliese, E. (1991). La portata del fenomeno e il mercato del lavoro. In M. I. Macioti, e E. Pugliese, *Gli immigrati in Italia*. Roma-Bari: Laterza.

Ravenstein, E. G. (1885). The laws of migration. *Journal of the Royal Statistical Society, 48*, 167–227.

Ravenstein, E. G. (1889). The laws of migration. *Journal of the Royal Statistical Society, 52*, 214–301.

Reyneri, E. (1996). *Sociologia del mercato del lavoro*. Bologna: Il Mulino.

———. (2001). "Il Mercato del lavoro. Sezione prima: l'integrazione nell'occupazione dipendente". In G. Zincone, *Secondo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia, Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati*. Bologna: Il Mulino.

———. (2004). Immigrants in a segmented and often undeclared labour market. *Journal of modern Italian studies*, 9.1, 71–93.

Riccardi, A. (2017). La normativa comunitaria in tema di impiego di immigrati irregolari. *Annali del Dipartimento Jonico in Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: società, ambiente, culture. Università degli studi di Bari Aldo Moro. Anno V, estratto*, 333–345.

Ricci, A. (2007). *I lavoratori altamente qualificati non comunitari: il caso italiano*. EMN — Italian National Contact Point.

Righi, A., e Tronti, L. (1996). The italian migration regime and the effects of immigration on the economic system: a survey. In L. Frey, R. Livraghi, A. Righi, L. Tronti, e A. Venturini, *The jobs and effects of migrant workers in Italy — Three essays. Internal Migration Papers*, 11 (p. 42–67). Geneva: Employment Department, OIL.

Ronchetti, L. (2012). *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*. Milano: Giuffrè.

Rosafalco, A. (2018). *Politiche migratorie e diritto del lavoro*. ADAPT.

Salis, E. (2012). *Labour migration governance in contemporary Europe. The case of Italy, Country Report for the LAB-MIG-GOV Project*. FIERI.

Sciortino, G. (2017). *Rebus immigrazione*. Bologna: Il Mulino.

Sjaastad, A. H. (1962). The costs and returns of human migration. *Journal of Political Economy*, 70 (5), 80–93.

Skeldon, R. (2002). Migration and poverty. *Asia-Pacific Population Journal*, 17 (4), 67–82.

Stark, O. (1991). *The Migration of Labor*. Cambridge: Blackwell.

Stark, O., e Bloom, D. E. (1985). The New Economics of Labor Migration. *American Economic Review*, 75, 173–178.

Stark, O., e Taylor, J. (1989). Relative deprivation and international migration. *Demography*, 26, 1–14.

Strozza, S. (2004). Estimates of illegal foreigners in Italy: a review of the literature. *International Migration Review*, 38, 1.

Strozza, S., e Zucchetti, E. (2006). *Il Mezzogiorno dopo la grande regolarizzazione. Vecchi e nuovi volti della presenza migratoria. Volume secondo*. Milano: Franco Angeli.

Todaro, M. P. (1969). A model of labor migration and urban unemployment in less developed countries. *American Economic Review*, 59, 138–148.

Trucco, L. (2020). L'evoluzione della normativa relativa allo sfruttamento lavorativo dei migranti/caporalato e fattispecie correlate. In M. Giovannetti, e N. Zorzella, *Ius Migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia* (p. 639–661). Milano: Franco Angeli.

Trucco, L., Paggi, M., e Nicodemi, F. (2015). *La tratta e il grave sfruttamento lavorativo dei migranti. Guida agli strumenti giuridici per la tutela delle vittime*. Asgi; Cittalia.

Unioncamere, e InfoCamere. (2021). [Imprese: una su dieci è guidata da iimmigrati](#).

Università Roma Tre, e Censis. (2019). *La mappa dell'imprenditoria immigrata in Italia. Dall'integrazione economica alla tutela della salute e sicurezza sul lavoro*.

Veltri, M. (2020). La governance dell'immigrazione tra Stato, Regioni ed Enti Locali . In F. Biondi Dal Monte, e E. Rossi, *Diritti oltre la frontiera. Migrazioni, politiche di accoglienza e integrazione* (p. 289-313). Pisa: Pisa universit press.

Villa, M. (2020, Gennaio 2020). [Migrazioni in Italia: tutti i numeri](#). ISPI.

Wiener, J. (2005, Spring). Working-Class Republicans and "False Consciousness". *Dissent*.

Zanfrini, L. (2021). Il Lavoro . In F. ISMU, *Ventiseiesimo Rapporto sulle migrazioni 2020* (p. 138).

Zincone, G. (2006). Italian immigrants and immigration policy-making: Structures, actors and practices. *IMISCOE Working Paper, FIERI*.

► **Organizzazione Internazionale del Lavoro**

Ufficio per l'Italia e San Marino

Villa Aldobrandini
Via Panisperna 28
00184 Roma
Italia
Tel. +39 06 6784 334
rome@ilo.org
www.ilo.org/rome

