

~~immigrazione~~
~~immigrazione~~

MIGRANTI *ristretti*

≠

L'approvazione definitiva dei Regolamenti di attuazione alla Legge n. 189/2002 (c.d. Bossi-Fini) comporterà forti implicazioni sulle condizioni di vita e di inserimento dei migranti, perché diventerà pienamente operativa la disciplina delle migrazioni secondo lo spirito della normativa di riforma, improntata a una visione dell'immigrazione come fenomeno da disciplinare secondo la prospettiva dell'ordine pubblico ¹, orientata al drastico restringimento dei canali di ingresso regolare e delle condizioni paritarie nello svolgimento del rapporto di lavoro, nonché alla precarizzazione del soggiorno.

Come è noto principio informatore della disciplina è che la permanenza dello straniero sul territorio italiano e la sua integrazione siano collegate all'effettivo svolgimento di un'attività lavorativa ². In questo ambito la riforma ha introdotto la figura del con-

**Alcune
Riflessioni
In materia
Di
Immigrazione
E condizione
Dello
Straniero
In Italia**

Paola
Scevi



1 La Corte di Cassazione, Sezione Terza penale, con la sentenza n. 3162/2003 ha sottolineato che "le modificazioni apportate con la legge n. 189 del 2002 hanno accentuato il carattere di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica di alcune disposizioni, in parte capovolgendo la visione solidaristica in una esclusivamente repressiva mentre per la legge n. 40 del 1998 le finalità di ordine pubblico, di sicurezza e di razionalizzazione, di controllo e di regolamentazione della presenza e dell'attività dei c.d. extracomunitari venivano filtrate attraverso i principi di pari opportunità e trattamento, di regolazione del mercato del lavoro al di fuori degli schemi della pubblica sicurezza, di generale impegno degli Stati aderenti alle Convenzioni internazionali e comunitarie di cui è attuazione per combattere le migrazioni clandestine, l'occupazione illegale e i responsabili dei traffici mediante la predisposizione di misure di politica attiva e attraverso strumenti sezionatori di vario tipo".

2 Cfr. Relazione Illustrativa alla legge di riforma "La linea guida del provvedimento è quella di giustificare l'ingresso e la permanenza sul territorio nazionale dello straniero per soggiorni duraturi solo in relazione all'effettivo svolgimento di un'attività lavorativa sicura e lecita, di carattere temporaneo o di elevata durata; (...) b) l'integrazione dell'extracomunitario è fondata sul reale inserimento nel mondo del lavoro; c) la durata del permesso di soggiorno per lavoro viene commisurata alla durata del relativo contratto di soggiorno per lavoro; è prevista (...) h) la razionalizzazione dei ricongiungimenti familiari".

tratto di soggiorno per lavoro subordinato ³; i datori di lavoro interessati all'assunzione di stranieri devono assicurare, oltre a un contratto di lavoro, anche le somme per il biglietto di rimpatrio dei lavoratori stranieri da loro chiamati in Italia, e un'adeguata sistemazione alloggiativa ⁴.

Di fronte all'incertezza e ai tempi della procedura autorizzativa per l'ingresso dall'estero è davvero singolare pretendere che il datore di lavoro dimostri sin dall'inizio la concreta disponibilità di un alloggio idoneo.

Ciò che si rivela poi incongruamente penalizzante per il lavoratore straniero è che per il rinnovo del permesso di soggiorno ⁵ sia necessaria la periodica verifica della sussistenza di un contratto di soggiorno per lavoro, con tutto ciò che ne consegue in ordine alle garanzie.

Si profila quindi una violazione del principio ⁶ fondamentale di parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti dei lavoratori stranieri regolarmente soggiornanti rispetto ai lavoratori italiani, di cui all'art. 2, c. 3 del T.U.

Una simile diversità di trattamento può risultare ammissibile in relazione all'accesso degli stranieri nel territorio nazionale, esistendo in materia un'ampia discrezionalità legislativa, ma è incompatibile con il citato principio di parità, se imposta ai lavoratori stranieri regolarmente soggiornanti ⁷. Non vi è ragione di attribuire sistematicamente al soggiorno degli immigrati tale precarietà: se i lavoratori stranieri non possono accedere al lavoro a parità di condizioni, viene falsata la dinamica delle logiche di mercato con un incremento del lavoro nero ⁸.

Di più, persiste una situazione di svantaggio nell'accesso agli alloggi che si riflet-

3 Il contratto di soggiorno, oltre a regolare il rapporto tra datore di lavoro e lavoratore straniero, costituisce la causa per la quale viene rilasciato il permesso di soggiorno per motivo di lavoro subordinato.

4 È inoltre prevista la procedura di verifica preventiva dell'indisponibilità di altri lavoratori italiani o cittadini dell'unione Europea o stranieri iscritti al collocamento a ricoprire i posti di lavoro vacanti.

5 Sono previste scadenze diverse per la presentazione delle domande di rinnovo del permesso di soggiorno, in relazione al tipo di cui lo straniero è titolare (almeno 90 giorni prima nel caso di lavoro subordinato a tempo indeterminato, 60 giorni prima nel caso di lavoro subordinato a tempo determinato). La previsione di periodi così lunghi per richieste di rinnovo è in linea con il disposto dell'art. 7 della proposta di direttiva europea relativa alle condizioni d'ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi che intendono svolgere attività di lavoro subordinato o autonomo, COM/2001/0386, secondo cui il permesso è rinnovabile (...) su richiesta presentata dal titolare almeno tre mesi prima della data di scadenza.

6 Sancito dalla Convenzione OIL n. 143 del 1975, ratificata con legge n. 158/81.

7 Anche una giurisprudenza consolidata della Corte Costituzionale ha affermato che i diritti del lavoratore vanno riconosciuti a tutti, senza possibilità di discriminare le persone secondo la nazionalità.

8 L'assunzione di lavoratori immigrati irregolari, sottoposti a sfruttamento, che offrono lavoro a minor costo (anche in quanto non soggetto a imposizioni fiscali e a oneri sociali) danneggia gli altri lavoratori che vedono deteriorate le proprie condizioni di lavoro. Si realizza così una concorrenza illegale con i lavoratori italiani con effetti negativi anche sull'atteggiamento nei confronti degli stranieri. Potrebbe così consolidarsi un circolo vizioso: la gente manifesta un atteggiamento ostile nei confronti degli immigrati; ciò induce il legislatore a restringere gli ingressi o a renderli inutilmente difficili; a loro volta politiche di questo genere vanno ad accrescere l'immigrazione illegale; infine, il senso di insicurezza che l'illegalità può diffondere pare confermare quelle percezioni di ostilità le quali tendono così ad autoalimentarsi.

te inevitabilmente sulle possibilità di instaurare un valido rapporto di lavoro, e le modifiche all'articolo 40 del T.U. acuiscono le condizioni di disuguaglianza. La legge n.189/2002 ha introdotto la durata almeno biennale del titolo di soggiorno al fine di una completa parificazione degli stranieri ai cittadini italiani nell'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica, e ha escluso da questa possibilità gli iscritti nelle liste di collocamento (art. 40 c. 6 del T.U.) ⁹. È da chiedersi come una previsione normativa di tale natura possa essere compatibile con il principio di non discriminazione di cui all'articolo 3 della Costituzione e agli articoli 43 e ss. del T.U. Scopo della normativa antidiscriminatoria non è proprio quello di rimuovere comportamenti che trattino diversamente situazioni simili? Non si comprende perché lo straniero debba essere titolare di requisiti diversi.

A tali fattori di disuguaglianza si aggiungono le lungaggini burocratiche che nella prassi accompagnano il rinnovo del titolo di soggiorno: di fatto i tempi di rilascio o di rinnovo del permesso sono di gran lunga superiori ai termini di legge (ai sensi dell'art. 5, c. 9 T.U., venti giorni dalla richiesta) perché la disposizione ha un carattere ordinatorio, ovvero non vincolante, non essendo assistita da alcuna sanzione.

In questo lasso di tempo il lavoratore straniero resta privo di un documento indispensabile per il godimento dei diritti associati alla titolarità del permesso di soggiorno: non può esercitare il diritto all'unità familiare, rientrare temporaneamente in patria, accendere un conto corrente bancario, convertire la patente.

La normativa di riforma ha modificato l'articolo 22 T.U., e ha disposto che è lecito occupare lavoratori stranieri titolari di un permesso di soggiorno che abiliti al lavoro, per il quale sia stato chiesto nei termini di legge il rinnovo; è tuttavia necessario che venga chiaramente affermato che i diritti e le facoltà associate alla titolarità del permesso valgono nelle more del rinnovo fino alla decisione dell'amministrazione sulla richiesta. A tal fine sarebbe sufficiente accordare la possibilità di utilizzare, a tutti gli effetti, la ricevuta della richiesta di rinnovo del titolo di soggiorno.

In vista dell'adozione dei regolamenti di attuazione della legge n.189/2002, è inoltre opportuno riflettere sull'introduzione di una serie di misure di carattere amministrativo: "a questo riguardo andrebbe valutata l'opportunità e l'efficacia di ricondurre ai servizi di anagrafe dei Comuni, con sportelli informaticamente integrati, l'acquisizione delle richieste e il rilascio dei rinnovi del permesso e della carta di soggiorno, per sottrarre questi atti ai gravi ritardi rispetto ai termini di legge e alle situazioni di attesa mortificanti per le persone in termini di civiltà" ¹⁰. Il che, tradotto in termini concreti, significherebbe rendere possibile la semplificazione delle procedure.

È anche necessario che sia adeguatamente considerata la condizione degli stranieri, formalmente disoccupati, che svolgono attività lavorative non riconducibili a rapporti di lavoro regolare. Al riguardo appare opportuno, in sede di rinnovo del permesso di soggiorno per lavoro subordinato, dischiudere al lavoratore, che dimostri di aver

⁹ Inoltre la normativa di riforma ha soppresso il comma 5 dell'articolo 40 T.U. che prevedeva la concessione- da parte delle regioni a comuni, province, consorzi di comuni, o enti morali pubblici o privati, per opere di risanamento igienico-sanitario - di alloggi da destinare ad abitazioni di stranieri titolari di carta soggiorno o di permesso di soggiorno per lavoro subordinato, per lavoro autonomo, per studio, per motivi familiari, per asilo politico o asilo umanitario.

¹⁰ Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, assemblea 25 marzo 2004, Il documento programmatico triennale 2004/2006 sulla politica dell'immigrazione, Osservazioni e proposte, pag. 5.

aperto una vertenza contro il datore di lavoro, la possibilità di ottenere un permesso di soggiorno ex articolo 5, c. 6 T.U., valido fino a definizione della vertenza stessa, utilizzabile per l'iscrizione nelle liste di collocamento e convertibile in permesso per lavoro subordinato in presenza di un contratto di soggiorno per lavoro, in analogia con quanto previsto in relazione alla regolarizzazione di lavoratori stranieri, nei casi in cui il datore di lavoro avesse rifiutato di procedere alla dichiarazione di emersione.

L'attuale mercato del lavoro richiede politiche migratorie strutturate in modo da poter reagire rapidamente ed efficacemente: se ai lavoratori migranti si toglie la possibilità di rispondere alle esigenze del mercato del lavoro, imponendo loro restrizioni giuridiche e condizioni che non tengono conto delle necessità del mercato stesso, inevitabilmente si infittiranno le fila degli irregolari.

FAVORIRE I CANALI LEGALI DI INGRESSO DEGLI IMMIGRATI

L'assenza di vie giuridiche appropriate per canalizzare l'ingresso dei lavoratori stranieri - a fronte di una consistente richiesta di lavoratori da parte di alcuni settori dell'economia - porta i flussi di immigrazione a canalizzarsi per vie illegali, incoraggiando il traffico di clandestini e lo sfruttamento dei lavoratori irregolari. La possibilità reale di un'occupazione è certamente un fattore di attrazione di immigrati irregolari: la maggior parte dei cittadini di paesi terzi entrano sul territorio italiano in modo clandestino, anche quando si tratta di lavoratori che forniscono un contributo significativo all'economia.

Le politiche di forte limitazione o di chiusura degli ingressi (la cosiddetta "opzione zero"), cagionate dalle incertezze che contraddistinguono lo scenario economico e dall'enfatizzazione degli inquieti umori dell'opinione pubblica, sono fatalmente destinate a scontrarsi con una crescente pressione migratoria. Al fine di governare tale fenomeno è necessario offrire i posti di lavoro a priori, attraverso quote più realistiche di ingresso, per non essere altrimenti costretti ad aprire ancor di più le maglie con successive regolarizzazioni.

Occorre poi interrogarsi sui vigenti meccanismi di collocamento, che non sono alla portata di tutti i potenziali datori di lavoro per motivi di reddito, e sul necessario collegamento tra domanda e offerta di lavoro (basti pensare alle famiglie e alle piccole realtà aziendali). Tutte le ricerche, teoriche ed empiriche, sono infatti concordi nel ritenere che più si restringono le condizioni di accesso ai permessi di entrata regolare, più aumenta l'offerta di migrazioni illegali.

Dopo la riforma, l'unico canale legale di immigrazione a scopo di lavoro consiste nell'ottenere preliminarmente un'offerta di impiego: questa è senza dubbio la condizione principale ma non può essere l'unica. I dati dell'ultimo provvedimento di emersione del lavoro nero sono significativi in tal senso: il risultato definitivo di circa 705.000 richieste ¹¹ dimostra che le quote stabilite dai passati decreti sui flussi di ingresso non sono state congrue.

Va poi sottolineato che l'ottenimento di un'offerta di lavoro, quando si è anco-



¹¹ Il numero di istanze depositate nel termine ultimo per la presentazione della denuncia - 11 novembre 2002 - è paragonabile a quello che si ottiene sommando i quattro precedenti provvedimenti di sanatoria emanati nella storia del Paese (legge n. 943/86 - 105.000 beneficiari; legge n. 39/90 - 222.000 beneficiari; d.l. n. 489/95 - 246.000 beneficiari; d.p.c.m. del 16.01.98 - 215.000 beneficiari).

ra residenti nel paese di origine, può risultare un requisito adeguato per i lavoratori stagionali e per quelli specializzati, oppure per l'assunzione di lavoratori da parte delle grandi e medie imprese, ma nel settore dei servizi alla persona, nell'artigianato o nelle piccole imprese, la conoscenza preliminare tra il datore di lavoro e il lavoratore migrante è indispensabile.

In assenza di disposizioni che consentano un incontro diretto tra domanda e offerta di lavoro, l'immigrato farà comunque ingresso in Italia certo di trovare impiego nel lavoro nero. L'obbligo per il migrante per motivi economici di aver già una proposta di contratto di lavoro spinge inevitabilmente buona parte dell'immigrazione verso l'irregolarità, perché molti datori di lavoro assumono solo persone con cui hanno potuto dialogare e pertanto esistono molti posti di lavoro cui gli immigrati possono accedere solo dopo aver varcato i nostri confini.

Si dovrebbe tenere necessariamente conto di due diversi canali di accesso: il primo che si fondi su di un contratto di lavoro; il secondo che consenta di entrare e soggiornare temporaneamente per ricerca lavoro. Anche l'orientamento espresso dall'Europarlamento è quello di accordare un permesso di ingresso e di soggiorno temporaneo di sei mesi ai fini della ricerca di un'occupazione.

L'attività del Legislatore non può prescindere da una valutazione realistica dello stato delle cose: per disciplinare efficacemente l'immigrazione occorre partire da un'analisi oggettiva del fenomeno migratorio, che è fenomeno strutturale e globale. Trattare l'immigrazione come un transitorio problema di ordine pubblico, prevalentemente da contenere e reprimere, significa forse assicurare nel breve periodo, ma certamente porta, in uno spazio di tempo più ampio, all'aumento dell'immigrazione irregolare e del lavoro nero, e quindi a un'erosione dello spazio di sicurezza collettiva. Limitare gli ingressi non fa che incentivare i flussi di immigrazione clandestina, con i fenomeni di sfruttamento a essi coesenziali, e il ciclico ricorso a provvedimenti di regolarizzazione, ed è la marginalità sociale provocata dalla clandestinità che induce paura e xenofobia. Le sanatorie poi finiscono col far aumentare gli arrivi di clandestini e ciò sulla base di quel meccanismo noto agli economisti come "aspettative razionali".

Naturalmente un atteggiamento di accessi indiscriminati non faciliterebbe di certo un inserimento adeguato dei migranti nella società di arrivo e quindi la loro crescita personale, mentre è proprio questo ciò che si deve realizzare.

UNITÀ FAMILIARE

Come sottolineato nella Relazione Illustrativa alla legge Bossi-Fini, il lavoro costituisce il principale fattore di integrazione; peraltro il diritto non può perdere di vista il lavoratore come persona. È necessario prendere atto con responsabilità che se, da un lato, il tessuto economico del nostro Paese si regge anche sul lavoro degli stranieri, di cui evidentemente non può fare a meno, d'altra parte non è possibile non sostenere il progetto di vita degli immigrati, cioè offrire prospettive di radicamento a coloro che, nell'ottica dei principi ispiratori del nostro ordinamento giuridico, non possono essere considerati esclusivamente alla stregua di mera forza lavoro.

Dopo la riforma, le difficoltà procedurali sottese all'esercizio del diritto all'unità familiare e le modifiche circa le categorie di familiari ricongiungibili acquiscono il senso di sradicamento. Non si può pretendere di regolare i flussi dei servizi di lavoro senza "vedere" l'uomo che veicola quei servizi.

Le condizioni materiali per l'esercizio del diritto all'unità familiare sono state stabilite dalla legge n. 189/2002 avendo riguardo ai membri della famiglia nucleare,

cioè il coniuge e i figli minori, e limitando la possibilità di ricongiungimento per i figli maggiorenni a carico alla mera fattispecie di grave stato di salute che comporti invalidità totale e dei genitori a carico solo nell'ipotesi dell'impossibilità di altro sostegno nel Paese di origine, o se ultrasessantacinquenni, qualora gli altri figli non possano provvedere loro per gravi motivi di salute ¹².

La limitazione della possibilità di ricongiungersi con gli ascendenti grava sugli equilibri familiari, incide pesantemente sulla stabilizzazione delle immigrate con figli piccoli (molte donne immigrate sono costrette a rinunciare a tenere con sé i figli) e riduce inoltre la facoltà di avviare imprese familiari, poiché i supporti parentali costituiscono una determinante risorsa strategica.

L'intero procedimento è demandato allo sportello unico per l'immigrazione presso la prefettura, operativo con l'entrata in vigore dei Regolamenti attuativi. Per la validità dell'istanza dovranno essere presentati anche i documenti comprovanti i vincoli di parentela, coniugio e minore età, provenienti dall'estero e autenticati dalla rappresentanza consolare italiana. Questo rende di incerta definizione l'esercizio del diritto all'unità familiare, perché, sino a quando la documentazione proveniente dall'estero non sarà autenticata dalla nostra rappresentanza, non potrà avviarsi il procedimento, con conseguentemente slittamento dei tempi.

Il trasferimento di una parte rilevante delle procedure alle rappresentanze diplomatico-consolari rischia di complicare inutilmente il diritto al ricongiungimento familiare ¹³.

La riforma è ritornata al sistema precedente il 1998, nonostante questo avesse già dimostrato la sua inefficacia anche in relazione all'eccessiva dilatazione dei tempi. Persiste il problema della discrezionalità amministrativa: ciò induce in confusione quanto al risultato di un determinata istanza, con il rischio di dare adito a controversie e di comportare gravi ritardi in ordine all'esito della richiesta.

L'esperienza del passato e l'aggravarsi oggettivo dell'organizzazione dei vari consolati italiani, collegato anche all'aumento del fenomeno migratorio, che ha comportato un incremento del carico di lavoro, fanno temere che i tempi richiesti per il disbrigo delle pratiche saranno lunghi, nell'impotenza degli interessati, che difficilmente potranno intervenire per accelerarli, ma che già conoscono la rassegnazione.

12 *Lo straniero, per accedere al diritto di mantenere o riacquistare l'unità familiare, subordinatamente al rispetto delle condizioni stabilite, deve essere titolare di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno, purché di durata non inferiore a un anno, per lavoro, sia esso di natura subordinata o autonoma, ovvero per asilo, per studio o per motivi religiosi.*

13 *In proposito è emblematico il caso del Consolato generale italiano di Casablanca, che nell'ottobre 2002 aveva comunicato la chiusura a tempo indeterminato del proprio ufficio visti, senza indicare l'autorità supplente alla quale rivolgersi per il disbrigo delle pratiche, e nel maggio 2003 ha annullato le pratiche per il ricongiungimento corredate da un nulla osta della Questura rilasciato da più di sei mesi.*