Il governo dell'immigrazione in Italia: il caso dei «decreti flussi»

Sergio Bontempelli

Le origini del sistema di regolazione dei flussi migratori

Le origini del moderno sistema di regolazione dei flussi migratori per lavoro risalgono ai primi anni '60. L'Italia di quest'epoca non è ancora un paese di immigrazione: le prime «avanguardie» di quello che, trent'anni dopo, diverrà un fenomeno di massa sono costituite da sparuti gruppi di studenti universitari stranieri[1] e da (poche) collaboratrici domestiche africane, filippine o capoverdiane, impiegate presso famiglie agiate nelle grandi città[2]. Più tardi, alla fine del decennio, comincerà il flusso migratorio dei pescatori tunisini, circoscritto alla Sicilia e in particolare all'area di Mazara del Vallo[3].

Complessivamente, l'insieme di questi flussi coinvolge poche migliaia di persone: eppure, nonostante l'esiguità dei numeri, si registrano proprio in questo periodo – per la prima volta nella storia italiana – quei meccanismi di *sostituzione della manodopera straniera a quella «autoctona»*, che diverranno tipici dell'immigrazione «matura»[4].

---

[1] I dati rivisti dall'ISTAT e dall'UCSEI (Ufficio Centrale Studenti Esteri in Italia) parlano di 1.014 studenti universitari presenti in Italia nell'anno accademico 1947-48 e di 12.305 nel 1969-70. Cfr. L. Einaudi, *Le politiche dell'immigrazione in Italia dall'Unità ad oggi*, Bari-Roma, Laterza, 2007, p. 84

[2] La prima ricerca sulle collaboratrici domestiche e familiari straniere, pubblicata nel 1976, parla di 11-12.000 etiopi, 7.000 filippine e circa 6.000 tra capoverdiane e mauriziane (cfr. E. Crippa, *Lavoro amaro: le estere in Italia*, Roma, Api-Colf, 1976, pp. 25 sgg., in Einaudi, *Le politiche dell'immigrazione*, cit., p. 86). Ma la realtà del fenomeno cambia profondamente tra gli anni Sessanta e Settanta (come segnala del resto lo stesso lavoro di Crippa), per cui i numeri del 1976 dicono ben poco su cosa accadeva dieci anni prima.

[3] Einaudi, *Le politiche dell'immigrazione*, cit., pp. 87 sgg.

[4] Sulla *segmentazione del mercato del lavoro* connessa ai fenomeni migratori esiste una ricca bibliografia. Per un'introduzione cfr. M. Ambrosini, *Sociologia delle migrazioni*, Bologna, Il Mulino, 2005, p. 56.

Le trasformazioni – ancora embrionali – nella struttura e nella composizione del mercato del lavoro riguardano i servizi domestici: se fino a tutti gli anni Cinquanta le poche famiglie che possono permettersi una «colf» ricorrono alle prestazioni di lavoratrici italiane, per lo più di origine meridionale, nel decennio successivo fanno la loro comparsa le «estere» (secondo la terminologia diffusa in quel periodo)[5].

È in questo contesto che nasce l'esigenza di un maggiore controllo politico-istituzionale sui flussi di manodopera straniera verso l'Italia. Al timore di una possibile concorrenza tra lavoratori «nazionali» ed «esteri» le amministrazioni reagiscono con provvedimenti di natura protezionistica, volti a *limitare*, se non addirittura a *scoraggiare*, l'ingresso in Italia di lavoratori stranieri.

In particolare, il 4 dicembre 1963 il Ministero del lavoro vara la circolare n. 51, che introduce disposizioni destinate ad avere lunga fortuna nelle politiche migratorie italiane. La circolare introduce l'istituto dell'«autorizzazione al lavoro» – un documento rilasciato dagli Uffici provinciali del lavoro – come condizione per il rilascio del permesso di soggiorno per lavoro da parte delle Questure.

In pratica, la procedura impone allo straniero ancora all'estero di stipulare, *prima della sua partenza*, un contratto di assunzione con un datore di lavoro. La proposta di contratto, presentata dallo stesso datore, è sottoposta a due regimi di controllo: la Questura verifica l'esistenza di eventuali precedenti penali a carico dello straniero, e rilascia al datore di lavoro un *nulla-osta* all'ingresso in Italia per lo straniero richiesto; l'Ufficio provinciale del lavoro rilascia successivamente la vera e propria «autorizzazione al lavoro», dopo aver accertato l'indisponibilità di manodopera italiana mediante la pubblicazione della domanda sul bollettino del Ministero[6]. Ottenuti il *nulla-osta* e l'*autorizzazione*, il datore di lavoro può chiamare lo straniero, il quale entra in Italia con il visto di ingresso e può successivamente venire assunto, previo rilascio del permesso di soggiorno.

---

[5] Cfr. Einaudi, *Le politiche dell'immigrazione*, cit., p. 86.

[6] Si tratta del principio della cosiddetta «preferenza nazionale», abolito negli anni Novanta e reintrodotto nel 2002, con la legge Bossi-Fini: su questo tema avremo modo di tornare più avanti.

Se si considera che, con l'approvazione delle norme sul collocamento[7], il permesso di soggiorno diventa un requisito necessario per accedere al mercato del lavoro, il risultato è che l'«assunzione a distanza» si trasforma nell'unico meccanismo di regolazione dei flussi migratori per lavoro.

Eppure, questa procedura solleva numerosi dubbi già al momento della sua istituzione: perché mai un datore di lavoro dovrebbe assumere un lavoratore che abita, poniamo, nelle Filippine, a migliaia di chilometri di distanza, senza averlo mai visto né conosciuto?

In effetti, quel che accade davvero è molto diverso. «La procedura reale», spiega Luca Einaudi, «è quella di un ingresso come turista, la ricerca di lavoro sul posto e poi, una volta ottenuto l'impiego, viene presentata una *falsa richiesta di assunzione dall'estero* seguita da un ritorno in patria o in un paese vicino all'Italia per *simulare* un primo ingresso regolare munito di autorizzazione al lavoro e di permesso di soggiorno»[8].

Se è vero che già dagli anni Sessanta le norme in materia di collocamento al lavoro verranno ampiamente eluse – anticipando di almeno trent'anni un fenomeno che diverrà ordinario – è però altrettanto vero che queste stesse disposizioni resteranno per decenni inapplicate.

Già a partire dalla circolare del 1963 – e, successivamente, con una serie di circolari pubblicate nel corso degli anni '70 – si introducono infatti

---

[7] Si tratta della legge 29 aprile 1949, n. 264, recante *Provvedimenti in materia di avviamento al lavoro e di assistenza dei lavoratori involontariamente disoccupati*. Cfr. Einaudi, *Le politiche dell'immigrazione*, cit., p. 47. La ricostruzione di Luca Einaudi è però, in materia, parzialmente inesatta, perché la norma originaria del 1949 non parla esplicitamente dei lavoratori stranieri: sono le modifiche a quella stessa norma, introdotte dalla legge n. 5 del 18 febbraio 1961 (recante *Abrogazione della legislazione sulle migrazioni interne e contro l'urbanesimo, nonché disposizioni per agevolare la mobilità territoriale dei lavoratori*), a disporre il vincolo del permesso di soggiorno per lavoro ai fini dell'accesso al mercato occupazionale. Cfr. A. Adinolfi, *La normativa italiana sul collocamento degli stranieri*, in *I lavoratori stranieri in Italia. Problemi giuridici dell'assunzione*, a cura di G. Gaja, Bologna, Il Mulino, 1984, pp. 15 sgg.

[8] Einaudi, *Le politiche dell'immigrazione*, cit., p. 100. In un rapporto al Ministero del lavoro di venti anni più tardi, si osserva che «i tempi lunghi e le difficoltà per l'adempimento delle procedure d'impiego dei lavoratori stranieri inducono all'evasione delle norme: generalmente i lavoratori stranieri giungono in Italia provvisti del solo visto di ingresso turistico e successivamente trovano il lavoro» (I.M. Hornizel, *La condizione degli immigrati stranieri in Italia. Rapporto al Ministero del Lavoro dell'Istituto per gli studi sui servizi sociali*, Milano, Franco Angeli, 1986, p. 109).

forme di *regolarizzazione della clandestinità o dell'irregolarità amministrativa*. «Dalla prima metà degli anni '60», scrivono in proposito Asher Colombo e Giuseppe Sciortino, «una circolare del Ministero del lavoro riconosce la possibilità di autorizzare al lavoro – e quindi al potenziale rilascio di un permesso di soggiorno – gli stranieri già residenti nel paese, in deroga alle altre disposizioni, purché questi abbiano fatto ingresso nel paese prima di una certa data. Tale data, tuttavia, verrà spostata in avanti circolare dopo circolare, sino a essere fissata per l'ultima volta al 31 dicembre del 1981. Per oltre un decennio, l'Italia ha quindi praticamente vissuto una situazione di sanatoria permanente»[9].

L'ultima di queste «sanatorie» viene varata con una circolare del Ministero del lavoro del 1982[10]. Il dicastero ha appena presentato un disegno di legge sull'accesso all'impiego per i lavoratori extracomunitari[11]: in attesa della definitiva approvazione della norma, l'Amministrazione decide perciò, da un lato, il blocco del rilascio delle autorizzazioni al lavoro da parte degli Uffici provinciali, e dall'altro lato la regolarizzazione dei rapporti di lavoro di fatto esistenti per gli stranieri entrati in Italia entro il 31 dicembre 1981.

---

[9] A. Colombo - G. Sciortino, *Gli immigrati in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2004, pp. 52-53. La circolare «della prima metà degli anni '60» cui fanno riferimento i due studiosi è la stessa del 1963 già citata. Essa prevede infatti una deroga per gli stranieri già entrati in Italia per motivi diversi dal lavoro, che possono essere autorizzati al lavoro pur se già presenti nel territorio nazionale. Le successive circolari sono quelle – sempre del Ministero del lavoro – n. 8026 del 21 maggio 1979; n. 140/90/79 del 17 dicembre 1979; e n. 141/19/80 del 18 marzo 1980. Cfr. A. Dei, *La politica dell'immigrazione in Italia attraverso le sanatorie*, Venezia, 2002, in www.liberimigranti.it/download/AnnaDei.doc. È da rilevare come queste circolari siano riferite al solo *lavoro domestico*, a dimostrazione di come sia proprio questo segmento del mercato occupazionale a suscitare, in questa prima fase, le maggiori preoccupazioni dei funzionari ministeriali.

[10] Si fa riferimento alla circolare del Ministero del lavoro e della previdenza sociale n. 14194/IR/A del 2 marzo 1982 (cfr. Dei, *La politica dell'immigrazione*, cit.).

[11] Si tratta del d.d.l. n. 1812 sulla «disciplina dell'occupazione in Italia di lavoratori subordinati stranieri extracomunitari» presentato dal Ministero del lavoro, approvato al Senato il 3 novembre 1982 e poi decaduto per la fine anticipata della legislatura (*ibid.*).

L'avvento di una legislazione in materia di immigrazione

A partire dall'inizio degli anni '80, emerge con sempre maggiore forza l'esigenza di una vera e propria *normativa sull'ingresso e il soggiorno degli stranieri*. Dopo l'iniziale tentativo lanciato dalla proposta di legge del Ministero del lavoro – fallito per decadenza della legislatura – si apre un nuovo ciclo di dibattito che porta all'approvazione della prima norma in materia, la cosiddetta «legge Foschi» (legge 943/1986[12]). Di fatto, questa legge trasforma in norme vincolanti l'insieme di disposizioni già introdotte dalle circolari del Ministero del lavoro.

Così, ai sensi dell'articolo 8, lo straniero che intenda fare ingresso in Italia per essere assunto è tenuto a richiedere uno specifico visto per lavoro; quest'ultimo è concesso solo a seguito del rilascio di *autorizzazione al lavoro* da parte degli Uffici provinciali del lavoro (che nel frattempo hanno cambiato denominazione, e assunta quella di Uffici provinciali del lavoro *e della massima occupazione*)[13]. L'articolo 5 prevede l'istituzione di speciali *liste di collocamento di lavoratori extracomunitari*: 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[14]. L'articolo 6, infine,

[12] Legge 30 dicembre 1986, n. 943, recante *Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine*.

[13] Legge 943/1986 citata, articolo 8: «1. Ai fini dell'ingresso in Italia per motivi di lavoro, il lavoratore extracomunitario deve essere munito del visto rilasciato dalle competenti autorità consolari *sulla base delle autorizzazioni al lavoro concesse dai competenti Uffici Provinciali del Lavoro e della Massima Occupazione* […]. 2. Il visto di cui al comma 1 può essere rilasciato dal consolato italiano presso lo Stato di origine o di stabile residenza del lavoratore *qualora egli sia in possesso dell'autorizzazione al lavoro*, corredata da nulla osta provvisorio della competente autorità provinciale di pubblica sicurezza. 3. Gli Uffici Provinciali del Lavoro e della Massima Occupazione provvedono al rilascio dell'autorizzazione *previo accertamento di indisponibilità di lavoratori italiani e comunitari* aventi qualifiche professionali per le quali è stata richiesta l'autorizzazione al lavoro […]. 4. L'autorizzazione al lavoro ha validità biennale e riguarda le mansioni per le quali viene richiesta l'assunzione».

[14] Legge 943/1986 citata, articolo 5: «1. Il Ministro del lavoro e della previdenza sociale […] fissa con propri decreti […] le direttive di carattere generale in materia di impiego e di mobilità professionale di lavoratori subordinati extracomunitari in Italia e in particolare: a)

prevede che l'assunzione per i lavoratori domestici debba essere unicamente nominativa e non numerica[15].

La procedura che abbiamo sommariamente descritto nelle pagine precedenti, che risale al 1963, viene dunque consolidata con modifiche non sostanziali.

Infine, la legge 943 prevede una *sanatoria*[16], che è anche la prima regola-

per la presentazione e la raccolta delle domande dei lavoratori extracomunitari legalmente residenti in Italia e, ove opportuno, di quelli dimoranti all'estero, che chiedano di essere avviati al lavoro alle dipendenze di una impresa operante sul territorio della Repubblica italiana; b) per la tenuta delle speciali liste di collocamento dei lavoratori extracomunitari e per la formazione delle relative graduatorie. Le liste predette devono essere tenute in modo che i lavoratori stranieri già legalmente residenti in Italia precedano in graduatoria, nell'ordine: i lavoratori loro familiari, i lavoratori extracomunitari, residenti all'estero, in cerca di prima occupazione in Italia, la cui domanda sia stata presentata ai sensi delle direttive relative all'attuazione della lettera *a)*; […] d) per l'avviamento al lavoro su richiesta numerica dei predetti lavoratori, dopo che sia stata accertata, da almeno un mese, la indisponibilità di lavoratori italiani e comunitari ad accettare le relative offerte di lavoro».

[15] Legge 943/1986 citata, articolo 6 comma 2: «L'assunzione di lavoratori extracomunitari da adibirsi ai servizi domestici avviene con richiesta nominativa. Ai predetti lavoratori l'autorizzazione di cui all'articolo 8 comma 3 [cioè l'autorizzazione al lavoro, *ndr*], può essere rilasciata anche per l'instaurazione di una pluralità di rapporti che complessivamente assicurino un'occupazione a tempo pieno, e comunque non inferiori a 24 ore settimanali».

[16] Legge 943/1986 citata, articolo 16: «1. Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge i lavoratori extracomunitari che, a qualsiasi titolo, a tale data risiedevano o dimoravano in Italia, nonché i datori di lavoro che, alla stessa data, impiegavano irregolarmente lavoratori stranieri, sono tenuti a darne comunicazione all'Ufficio Provinciale del Lavoro e della Massima Occupazione competente per territorio, al fine della regolarizzazione della loro posizione […]. 3. A seguito della comunicazione di cui al comma 1, l'Ufficio Provinciale del Lavoro e della Massima Occupazione rilascia la autorizzazione al lavoro ai lavoratori irregolarmente occupati e provvede a iscrivere i lavoratori extracomunitari disoccupati nelle liste di collocamento […]. 6. Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge i datori di lavoro che intendano assumere con rapporto di lavoro subordinato lavoratori extracomunitari, presenti in Italia alla stessa data, possono chiedere la prescritta autorizzazione al competente Ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione anche se i predetti lavoratori non sono iscritti nelle liste. 7. I lavoratori extracomunitari che, alla data di entrata in vigore della presente legge, abbiano contravvenuto alle disposizioni sul soggiorno degli stranieri, di cui al testo unico delle leggi di pubblica sicurezza e relativo regolamento di esecuzione, non sono punibili qualora, entro tre mesi dalla data medesima, si presentino all'autorità provinciale di pubblica sicurezza del luogo ove dimorano per rendere la dichiarazione di

rizzazione disposta attraverso legge dello Stato (le precedenti, come abbiamo visto, erano state introdotte da circolari ministeriali), e che «sanerà» la posizione amministrativa di ben 105.000 cittadini stranieri[17] (con la circolare del 1982 erano emersi appena 5.000 irregolari[18]).

La legge Martelli e l'introduzione delle «quote»

Tra la fine degli anni '80 e l'inizio dei '90 una nuova legge – conosciuta come «legge Martelli» – conferisce alle politiche nazionali un impianto moderno, già simile all'assetto attuale.

La «legge Martelli»[19] è anche la prima ad essere oggetto di un ampio e complesso dibattito pubblico. Colombo e Sciortino hanno osservato come «solo quattro anni prima, la legge 943 era stata approvata praticamente all'unanimità e senza che l'opinione pubblica vi dedicasse particolari attenzioni. La legge 39/90 [vede] invece forti dibattiti parlamentari, l'attiva opposizione di un partito della maggioranza (il Partito Repubblicano), l'ostruzionismo dell'MSI e l'opposizione sociale delle nascenti leghe. L'approvazione

soggiorno e dichiarare la propria situazione lavorativa. L'Ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione procede alla regolarizzazione dei lavoratori extracomunitari in possesso di permesso di soggiorno […]. 9. Il datore di lavoro che abbia tempestivamente adempiuto all'obbligo di cui al comma 1 non è punibile per le violazioni delle norme in materia di costituzione del rapporto di lavoro nonché per le violazioni delle disposizioni sul soggiorno degli stranieri […]. Le stesse disposizioni si applicano ai datori di lavoro che, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, dichiarino l'esistenza di rapporti di lavoro pregressi cessati anteriormente a tale data».

[17] M. Barbagli, *Regolarizzazioni, espulsioni e reati degli immigrati in Italia (1990-2004)*, in *I sommersi e i sanati. Le regolarizzazioni degli immigrati in Italia*, a cura di M. Barbagli, A. Colombo e G. Sciortino, Bologna, Il Mulino, 2004, p. 203. Nella tabella riportata da Barbagli sono accorpati gli stranieri «sanati» con la legge 943 e quelli che invece hanno usufruito della regolarizzazione di cui alle legge 81/1988. È però opportuno ricordare che si tratta dello stesso intervento normativo, perché la legge 81 non fa altro che prorogare i termini per la presentazione delle domande per la sanatoria del 1986.

[18] Cfr. Einaudi, *Le politiche dell'immigrazione*, cit., p. 123.

[19] Legge 28 febbraio 1990, n. 39, recante *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, 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.*

della legge [avviene] sotto i riflettori dei media e in presenza di posizioni fortemente polarizzate nell'opinione pubblica»[20].

Per la prima volta in Italia, inoltre, emerge quel nesso tra *immigrazione* e *criminalità*, che avrà larga fortuna nel dibattito pubblico sulle politiche migratorie. Sciortino e Colombo hanno dimostrato, in modo a nostro avviso convincente, come questa svolta *securitaria* si debba anche – e forse soprattutto – all'opera del Ministero dell'interno. La componente socialista che guida il dicastero, infatti, decide di sottrarre la materia – ormai divenuta centrale nel contesto politico europeo – al monopolio dell'Amministrazione del lavoro per concentrarla nelle mani delle Questure e delle Prefetture, e porla quindi sotto il proprio diretto controllo. Così, per legittimare questa svolta, l'intero dibattito viene fortemente politicizzato e immediatamente associato a quegli aspetti di *sicurezza e ordine pubblico* che a loro volta giustificano, appunto, l'intervento degli organi repressivi dello Stato[21].

È in questo contesto che la legge Martelli introduce il principio del *contingentamento numerico* dei flussi. Alle procedure di selezione previste dalla legge 943, la nuova normativa aggiunge il criterio della *limitazione numerica*: il Governo sarà quindi chiamato a decidere annualmente, attraverso un proprio decreto (detto «decreto flussi»), la *quota massima* di autorizzazioni al lavoro rilasciabili per l'anno in corso[22]. I datori di lavoro potranno dunque presen-

[20] Colombo - Sciortino, *Gli immigrati in Italia*, cit., pp. 56 sgg.

[21] Cfr. *ibid*.

[22] Legge 39/1990 citata, articolo 2: «[…] 3. Con decreti adottati di concerto dai Ministri degli affari esteri, dell'interno, del bilancio e della programmazione economica, del lavoro e della previdenza sociale, […] vengono definite entro il 30 ottobre di ogni anno *la programmazione dei flussi di ingresso in Italia per ragioni di lavoro degli stranieri extracomunitari e del loro inserimento socio-culturale*, nonché le sue modalità, sperimentando l'individuazione di criteri omogenei anche in sede comunitaria. Con gli stessi decreti viene altresì definito il programma degli interventi sociali ed economici atti a favorire l'inserimento socio-culturale degli stranieri, il mantenimento dell'identità culturale e il diritto allo studio e alla casa. 4. A tale scopo il Governo tiene conto: a) delle esigenze dell'economia nazionale; b) delle disponibilità finanziarie e delle strutture amministrative volte ad assicurare adeguata accoglienza ai cittadini stranieri extracomunitari secondo quanto dispongono le convenzioni internazionali sottoscritte dall'Italia, nonché secondo quanto richiede la possibilità di reale integrazione dei cittadini stranieri extracomunitari nella società italiana; c) delle richieste di permesso di soggiorno per motivi di lavoro avanzate da cittadini stranieri extracomunitari già presenti sul

tare domanda di autorizzazione al lavoro: ma, esaurita la quota numerica, le autorizzazioni verranno negate anche quando i richiedenti dimostrino di avere i requisiti per il rilascio. Il criterio del *contenimento numerico*, insomma, si sovrappone ai già esistenti sistemi di selezione degli ingressi.

Si tratta, almeno in un primo momento, di una innovazione più teorica che reale. I «decreti flussi» emanati in vigenza della legge Martelli – dal 1990 al 1994 – non fisseranno infatti una *quota massima*, ma si limiteranno a consentire l'ingresso per lavoro secondo le vecchie norme della 943[23].

Si dovrà attendere la seconda metà degli anni '90 per vedere pubblicati i primi *decreti-flussi* che dispongano una quota massima di ingressi. Nel 1995 viene varato un decreto che prevede 25.000 lavoratori subordinati e 15.000 ricongiungimenti familiari[24]. Anche questo provvedimento, tuttavia, avrà

territorio nazionale con permesso di soggiorno per motivi diversi, quali turismo, studio, nonché del numero di cittadini stranieri extracomunitari già in possesso di permesso di soggiorno per motivi di lavoro iscritti nelle liste di collocamento ai sensi dell'art. 11, comma 1, della legge 30 dicembre 1986, n. 943; d) dello stato delle relazioni e degli obblighi internazionali, nonché della concertazione in sede comunitaria».

[23] Cfr. decreto del Ministero degli affari esteri, 17 novembre 1990, recante *Limitazione dei flussi programmati per cittadini extracomunitari per l'anno 1991*; d.P.C.M. 20 dicembre 1991, recante *Definizione dei flussi programmati dei cittadini stranieri extracomunitari per l'anno 1992*; decreto del Ministero degli affari esteri 8 gennaio 1993, recante *Flusso migratorio per i cittadini stranieri per l'anno 1993*; d.P.C.M. 16 dicembre 1993, *Definizione dei flussi programmati dei cittadini stranieri extracomunitari per l'anno 1994*. Per una disamina di questi provvedimenti cfr. Einaudi, *Le politiche dell'immigrazione*, cit., pp. 170-173. L'assenza di limitazione numerica dei flussi annuali è giustificata in base al fatto che, stando al suo mero tenore letterale, la legge Martelli non *impone* un contingentamento quantitativo, limitandosi a disporre un criterio più generale di «*programmazione dei flussi di ingresso*». L'idea della limitazione numerica è tuttavia contenuta nella disposizione che prescrive al Governo di tenere conto, nella stessa programmazione, delle «esigenze dell'economia nazionale», delle «disponibilità finanziarie e delle strutture amministrative volte ad assicurare adeguata accoglienza ai cittadini stranieri», della «possibilità di reale integrazione» e delle «richieste di permesso di soggiorno per di lavoro avanzate da cittadini stranieri già presenti sul territorio nazionale con permesso di soggiorno per motivi diversi» (legge 39/1990 già citata, articolo 2).

[24] Decreto del Ministro degli affari esteri, 5 settembre 1995, recante *Programmazione dei flussi di immigrazione per il 1995*. Con la legge Martelli è possibile contingentare anche i ricongiungimenti familiari. Successivamente, la legge Turco-Napolitano limiterà le quote ai soli lavoratori. Il decreto del 1995 è tuttavia l'unico che contenga anche una quota per i ricongiungimenti. Cfr. Einaudi, *Le politiche dell'immigrazione*, cit., p. 189.

scarsi effetti pratici. Appena un anno dopo viene infatti varata una nuova sanatoria[25], che consente agli stranieri già presenti in Italia di ottenere un permesso di soggiorno senza sottoporsi a un finto «ingresso dall'estero».

Si dovrà quindi attendere il varo, nel 1998, della nuova legge «Turco-Napolitano» per avere dei decreti flussi che incidano davvero sulle politiche migratorie, e sulle possibilità di soggiorno legale per gli stranieri.

Le trasformazioni dei fenomeni migratori negli anni '90

Intanto, 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. Alla fine del 1970, gli stranieri presenti in Italia sono poco più di 140.000; nel 1979 superano per la prima volta le 200.000 unità; nel 1984 si raggiunge quota 400.000; nel 1991 si registrano quasi 650.000 presenze, mentre nel 1997 si supera il milione[26].

A queste trasformazioni quantitative occorre aggiungere la diversificazione delle forme di inserimento sociale degli stranieri. Se, fino a tutti gli anni '70, i cittadini extracomunitari rappresentano piccole minoranze radicate in alcuni segmenti specifici del mercato del lavoro o della società (nel lavoro domestico, nella pesca in Sicilia, nel commercio ambulante o tra gli studenti universitari), nel corso degli anni '90 la presenza straniera si diffonde in settori via via più significativi del mercato occupazionale. Così, gli immigrati diventano

[25] Si tratta della regolarizzazione del cosiddetto «decreto Dini», che introduce modifiche sostanziali alla vecchia legge Martelli (d.l. 18 novembre 1995, n. 489, recante *Disposizioni urgenti in materia di politica dell'immigrazione e per la regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno nel territorio nazionale dei cittadini dei paesi non appartenenti all'Unione Europea*. La «sanatoria» è disciplinata dagli articoli 10 e 12).

[26] Cfr. F. Pittau, *35 anni di immigrazione in Italia*, in Caritas-Migrantes, *Immigrazione. Dossier statistico 2005*, IDOS, Roma, 2005, pp. 69 sgg. Questi numeri vanno naturalmente presi con una qualche cautela: essi sono infatti riferiti ai *permessi di soggiorno* rilasciati dalle Questure, e non tengono conto né delle presenze irregolari (per definizione non censite e non censibili) né dei minori infraquattordicenni (che per legge sono inseriti nel permesso di soggiorno del genitore). I dati anagrafici forniti dai Comuni restituiscono numeri parzialmente diversi. L'aumento numerico è però indubbio, qualunque sia la base dati presa come riferimento.

forza lavoro decisiva nei servizi domestici (nel frattempo divenuti una realtà di massa), ma anche nei distretti industriali del Nord Est e del centro Italia, nel settore edilizio, in agricoltura, nel lavoro stagionale e nei servizi turistici. Conseguentemente, cresce il numero di datori di lavoro italiani che hanno a che fare con le procedure di regolarizzazione e di assunzione dei propri lavoratori stranieri: in questo senso, i «decreti flussi» e le «sanatorie» diverranno presto noti e conosciuti anche al di là delle ristrette cerchie di specialisti del settore (accademici, funzionari, ecc.) e degli stranieri coinvolti[27].

Questo processo di progressiva «acculturazione di massa» alla normativa sull'immigrazione è favorito anche dallo sviluppo – per molti aspetti altrettanto «impetuoso» di quello proprio dei flussi migratori – di un *associazionismo specializzato nella solidarietà e nell'assistenza ai migranti*. Già dall'inizio degli anni '80, il mondo cattolico legato alla Caritas trasforma una parte dei propri servizi rivolti alla povertà – centri di ascolto, mense, luoghi di accoglienza, distribuzione di vestiario, ecc. – in strumenti di assistenza specifici per immigrati[28]. In un periodo un po' più tardo, emerge con forza anche un nuovo *associazionismo laico e di sinistra*, in parte legato alla rete ARCI e in parte rappresentato da piccole realtà locali (tra le quali si segnalano, nel ruolo di «pionieri», Africa Insieme di Pisa, il NAGA di Milano e Senza Confine di Roma[29]). Questo mondo, laico e progressista, si riunirà poi, a metà degli

[27] Non ci possiamo soffermare su questi cambiamenti, la cui analisi meriterebbe una ricerca autonoma. Ci limitiamo a segnalare alcuni studi che sintetizzano efficacemente questi fenomeni. Cfr. per es. F. Pastore, *Dobbiamo temere le migrazioni?*, Bari-Roma, Laterza, 2004; T. Barrocci - S. Liberti, *Lo stivale meticcio. L'immigrazione in Italia oggi*, Roma, Carocci, 2004; M. Ambrosiani, *La fatica di integrarsi. Immigrati e lavoro in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2001; L. Zanfrini, *Sociologia delle migrazioni*, Bari-Roma, Laterza, 2004; M.I. Macisti, *L'esperienza migratoria. Immigrati e rifugiati in Italia*, Bari-Roma, Laterza, 2003.

[28] Cfr. Einaudi, *Le politiche dell'immigrazione*, cit., pp. 111 sgg.

[29] Queste prime esperienze trovano un momento di raccordo e di sintesi nella «Convenzione Nazionale Antirazzista» tenutasi a Firenze nel 1990 (per la quale cfr. G. Campioni, *Per la Convenzione Nazionale di Firenze*, in *L'identità ferita. Genealogia di vecchie e nuove intolleranze*, Pisa, ETS, 1993, pp. 129-136). Sul ruolo del NAGA di Milano nella prima fase dell'immigrazione in Italia cfr. G. Bocca, *Gli italiani sono razzisti?*, Milano, Garzanti, 1988, pp. 87 sgg. Su Africa Insieme di Pisa, cfr. Campioni, *L'identità ferita*, cit. Su «Senza Confine di Roma», fondato da Dino Frisullo, cfr. A.M. Cotone - S. Galieni, *Guerre, migrazioni, solidarietà raccontate da Dino Frisullo*, Roma, Ed. Alegre, 2003.

anni '90, nella *Rete Nazionale Antirazzista* che giocherà un ruolo importante nel panorama delle politiche migratorie nazionali[30]. Infine, negli anni '90 i Sindacati – e in particolare la CGIL e la CISL – incrementano il loro impegno a favore degli immigrati, divenendo uno dei gruppi di pressione più influenti a favore di politiche liberali e garantiste[31].

La legge Turco-Napolitano e le politiche migratorie *organiche*

Risale al 1998 la legge Turco-Napolitano[32], che rende finalmente sistematiche e *organiche* le politiche migratorie, fino ad allora affidate a circolari o a provvedimenti amministrativi.

La nuova legge, assai innovativa in molte sue parti, conserva in realtà – per quanto riguarda la questione specifica dei *decreti-flussi* – l'impianto che già aveva caratterizzato la legge Martelli. Ancora una volta, l'ingresso per lavoro viene subordinato al preventivo rilascio di una *autorizzazione al lavoro*, a sua volta condizionato alla stipula di un'assunzione a distanza (definita in linguaggio tecnico «chiamata nominativa»)[33]. Le autorizzazioni rilasciabili

[30] Per un sommaria ricostruzione storica sulla Rete cfr. M. Biagioni, *Un'esperienza significativa*, in *Guerre e Pace*, XV, 2007, 4, pp. 24-26. Molti documenti della Rete si trovano nel prezioso archivio on-line di Sergio Briguglio (www.stranieriinitalia.com/briguglio).

[31] Sul ruolo del sindacato negli anni '90 cfr. *Immigrazione. Lavoro, sindacato, società*, a cura di E. Pugliese, Roma, Ediesse, 2000.

[32] Legge 6 marzo 1998, n. 40, recante *Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*.

[33] Legge 40/1990 citata, articolo 20: «1. Il datore di lavoro […] che intende instaurare in Italia un rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato o indeterminato con uno straniero residente all'estero, deve presentare all'ufficio periferico del Ministero del lavoro e della previdenza sociale competente per territorio apposita richiesta nominativa di autorizzazione al lavoro. Nei casi in cui il datore di lavoro non abbia una conoscenza diretta dello straniero, può richiedere l'autorizzazione al lavoro di una o più persone iscritte nelle liste di cui all'articolo 19, comma 3, selezionate secondo criteri definiti nel regolamento di attuazione. 2. Contestualmente alla domanda di autorizzazione al lavoro, il datore di lavoro deve esibire idonea documentazione indicante le modalità della sistemazione alloggiativa per il lavoratore straniero. 3. L'ufficio periferico del Ministero del lavoro e della previdenza sociale rilascia l'autorizzazione […] previa verifica delle condizioni offerte dal datore di lavoro allo straniero, che non possono essere inferiori a quelle stabilite dai contratti collettivi nazionali di lavoro applicabili».

ogni anno sono definite dal *decreto flussi*[34], mentre è fatto divieto di regolarizzare immigrati clandestini impiegati al lavoro[35] (fatta eccezione per l'ennesima «sanatoria», di carattere temporaneo). Viene conservata la possibilità di *chiamata numerica*[36], mentre l'accertamento di indisponibilità di manodopera nazionale viene abolito[37].

La persistenza del modello «ingresso su assunzione a distanza» è anche il frutto di una nuova campagna *securitaria*, lanciata dalla grande stampa quotidiana nel corso del dibattito parlamentare. Oggetto delle preoccupazioni giornalistiche, per tutto il 1997, è il nuovo flusso – considerato incontrollabile e foriero di disordini sociali – di cittadini albanesi, in fuga dal loro paese a seguito del fallimento delle società finanziarie (nelle quali molte famiglie avevano investito e perso le proprie risorse economiche[38]). Nell'Estate del

[34] Legge 40/1998, articolo 3, comma 4: «Con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, sentiti i ministri interessati e le competenti Commissioni parlamentari, sono definite annualmente […] le quote massime di stranieri da ammettere nel territorio dello Stato, per lavoro subordinato, anche per esigenze di carattere stagionale, e per lavoro autonomo […]. I visti di ingresso per lavoro subordinato, anche stagionale, e per lavoro autonomo sono rilasciati entro il limite delle quote predette»; articolo 19: «1. L'ingresso nel territorio dello Stato per motivi di lavoro subordinato, anche stagionale, e di lavoro autonomo, avviene nell'ambito delle quote di ingresso stabilite nei decreti di cui all'articolo 3, comma 4 […]. 2. I decreti annuali devono tenere conto delle indicazioni fornite, in modo articolato per qualifiche o mansioni, dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale sull'andamento dell'occupazione e dei tassi di disoccupazione a livello nazionale e regionale, nonché sul numero dei cittadini stranieri non appartenenti all'Unione europea iscritti nelle liste di collocamento».

[35] A norma dell'articolo 11, infatti, lo straniero rintracciato dalle forze dell'ordine in posizione irregolare deve essere espulso.

[36] Legge 40/1998 citata, dall'articolo 20: «Nei casi in cui il datore di lavoro non abbia una conoscenza diretta dello straniero, può richiedere l'autorizzazione al lavoro di una o più persone iscritte nelle liste di cui all'articolo 19, comma 3» (si tratta di liste, analoghe a quelle previste nelle leggi precedenti, da istituire presso i consolati e le ambasciate italiane all'estero).

[37] La norma sull'accertamento di indisponibilità viene cancellata a seguito dell'abrogazione – sostanzialmente integrale – della vecchia legge 943/1986, disposta dall'articolo 47, comma 1, lettera *b)* del testo unico delle leggi sull'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, entrato in vigore dopo l'approvazione della legge 40 (d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, recante il *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*).

[38] La vicenda del fallimento delle cosiddette «piramidi» albanesi – vere e proprie «catene di S. Antonio» della finanza – provoca la ribellione di molti cittadini, spinge il Governo del

1997, la campagna contro gli albanesi diventa via via più intensa, e la grande stampa si sofferma a lungo su episodi di microcriminalità e di disordine urbano provocato, secondo i commentatori, dall'eccessiva presenza di albanesi. Il Governo di centro-sinistra, impaurito dalle conseguenze che una legge troppo liberale potrebbe avere sull'opinione pubblica, ritira alcuni degli articoli più innovativi del testo originario, come quello che introduceva il diritto di voto per i cittadini stranieri regolarmente soggiornanti, e fa approvare il testo emendato con una procedura parlamentare d'urgenza[39].

Ciò impedisce una discussione approfondita su alcune sollecitazioni critiche provenienti dal mondo delle associazioni. In particolare, nella primavera 1997, numerose realtà della società civile – tra le quali la Caritas, l'ARCI, la Comunità di Sant'Egidio e le Chiese evangeliche – inviano al Parlamento osservazioni e proposte sul nuovo disegno di legge, che hanno come oggetto proprio la *programmazione dei flussi*[40]. Le associazioni fanno notare come sia irrealistico un modello interamente fondato sull'assunzione a distanza, e propongono l'istituzione di un *visto per ricerca di lavoro*, che consenta allo straniero di entrare in Italia *senza disporre di una preventiva assunzione*.

Il Governo, in realtà, tiene conto almeno in parte di queste sollecitazioni, prevedendo una forma di ingresso detta *prestazione di garanzia per inserimento nel mercato del lavoro*. In pratica, uno straniero che intenda venire in Italia per svolgere un'occupazione, ma che non abbia un contratto di lavoro già pronto prima della partenza, può comunque ottenere il visto di ingresso, a condizione che *una persona residente in Italia* garantisca il suo mantenimento per il tempo necessario al reperimento di un impiego. In altre parole, oltre

paese delle aquile a proclamare lo stato d'assedio e conduce l'Albania a una guerra civile dove non mancano gli scontri armati tra opposte fazioni. Per una ricostruzione sommaria della vicenda cfr. R. Morozzo della Rocca, *Albania. Le radici della crisi*, Milano, Guerini & Associati, 1997.

[39] Per una sommaria ricostruzione di queste vicende cfr. A Dal Lago, *Non persone. L'esclusione dei migranti in una società globale*, Milano, Feltrinelli, 2004.

[40] Cfr. Caritas Italiana, Fondazione Migrantes, *Contributo per la nuova legge sull'immigrazione*, Roma, aprile 1997; Comunità di Sant'Egidio, *Alcune note sul disegno di legge «disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero», A.C. n. 3240*, Roma, marzo 1997; ARCI-Nero e Non Solo, *Emendamenti al disegno di legge sull'Immigrazione*, Roma, marzo 1997; testo del fax inviato a Governo e Parlamentari dalle Chiese Evangeliche (marzo 1997). Tutti i documenti sono reperibili nell'archivio on-line di Sergio Briguglio (www.stranieriinitalia.com/briguglio).

che con un contratto di lavoro, lo straniero può entrare se dispone di uno «sponsor» in Italia (con questo nome – «sponsor» – la norma sarà conosciuta negli anni successivi).

Si tratta di una novità interessante, che meriterebbe di essere adeguatamente sperimentata. I governi di centro-sinistra, però, temono di apparire troppo «permissivi», e in pratica vanificano il nuovo istituto da loro stessi creato. Tra il 1999 e il 2002, infatti, saranno previsti nelle quote annuali appena 30.000 ingressi con sponsor.

Nella realtà dei fatti, dunque, i «decreti flussi» della Turco-Napolitano conservano l'impianto complessivo già stabilito con le leggi precedenti. Per certi aspetti, anzi, è solo con la nuova normativa che i «decreti flussi» entrano davvero in vigore: a partire dal 1999, infatti, l'unico meccanismo di ingresso e di soggiorno per lavoro sarà quello delle quote e delle assunzioni a distanza, mentre scompariranno le mille disposizioni derogatorie che avevano caratterizzato i decenni precedenti.

La nuova immigrazione di massa di fine anni '90, e segmenti importanti del mercato del lavoro – che impiegano sempre più massicciamente manodopera straniera – si troveranno così a essere letteralmente «imbrigliati» in un reticolo normativo assai poco flessibile, pensato quarant'anni prima in funzione di un fenomeno ben più contenuto e marginale. Da qui deriveranno le lunghe file agli sportelli, i disagi, le lentezze burocratiche nello svolgimento delle procedure.

I «decreti flussi» come problema di massa. Dalla Turco-Napolitano alla Bossi-Fini

I decreti flussi, nella nuova procedura disposta dalla Turco-Napolitano, cominceranno a essere emanati, di fatto, solo a partire dall'anno 2000. Per l'anno 1998 sono infatti autorizzati 38.000 nuovi lavoratori, ma il decreto riguarda gli stranieri già presenti in Italia, e costituisce non un provvedimento sui visti dall'estero ma una vera e propria regolarizzazione[41]; per il 1999 sono varati 58.000 nuovi

[41] Decreto interministeriale 24 dicembre 1997, recante *Programmazione dei flussi di ingresso per l'anno 1998 di cittadini stranieri non comunitari* (20.000 ingressi); decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 ottobre 1998, recante *Integrazione al decreto interministeriale 24 dicembre 1997 recante programmazione dei flussi di ingresso per l'anno 1998 di cittadini stranieri non comunitari* (38.000 ingressi).

ingressi, ma il relativo decreto passa praticamente inosservato, perché l'universo dei migranti, delle associazioni e dei datori di lavoro è ancora impegnato nelle procedure di sanatoria, che si prolungano per gran parte dell'anno[42].

Così, solo a regolarizzazione esaurita – nell'anno 2000 – l'ormai complesso e variegato mondo che ruota attorno agli immigrati comincia a guardare con attenzione al nuovo strumento dei flussi. L'impossibilità di ottenere un permesso di soggiorno per chi sia già entrato in Italia rappresenta una difficoltà per i numerosi datori di lavoro che si avvalgono di manodopera extracomunitaria; d'altra parte, la procedura prevista con l'«assunzione a distanza» è, come si è visto, del tutto inadeguata a governare la realtà composita della nuova immigrazione. L'assenza di una disciplina *derogatoria* – simile a quella degli anni '70 – spinge molti datori di lavoro a «chiamare» dall'estero lavoratori stranieri che, in realtà, sono già in Italia, e spesso sono impiegati al nero. Riemerge, in altre parole, quel fenomeno di «elusione diffusa» che abbiamo sommariamente analizzato parlando degli anni '60. Stavolta, però, l'elusione non riguarda più poche centinaia di datori di lavoro domestico, ma diventa una realtà di massa: essa coinvolge decine di migliaia di famiglie italiane – che cercano di regolarizzare in questo modo le proprie «badanti»[43] – nonché segmenti importanti del mercato del lavoro (dall'edilizia al settore metalmeccanico, dall'agricoltura al conciario, fino ai servizi turistici e alberghieri).

Si registra, a partire dal nuovo decennio, *un aumento esponenziale delle domande*, determinato dalla sostanziale chiusura di ogni altra forma di ingresso legale e dall'assenza di qualsiasi modalità di regolarizzazione. Sorge allora un problema che non era emerso in precedenza, e che è legato al principio – introdotto formalmente dalla legge Martelli, ma mai attuato – del *contingentamento numerico delle autorizzazioni al lavoro*. Se aumentano le domande

---

[42] Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 4 agosto 1999, recante *Programmazione dei flussi di ingresso per lavoro, nell'anno 1999, di cittadini stranieri non comunitari*.

[43] Il termine «badante» ha un sapore evidentemente dispregiativo, ed è di conio recentissimo: secondo De Mauro, la prima traccia dell'uso di questa parola come sinonimo di «assistente familiare» risale a un articolo del Corriere della Sera del 1989. L'utilizzo estensivo della parola viene di fatto introdotto dalla Lega Nord, durante il dibattito sulla legge «Bossi-Fini» del 2002. Per una storia del termine si veda G. Faso, *Lessico del razzismo democratico. Le parole che escludono*, Roma, Derive e Approdi, 2008, pp. 27 sgg.

di ingresso, ma le «quote» annuali rimangono basse per le già citate *esigenze politiche di contenimento del fenomeno*, è inevitabile che attorno ai decreti annuali si formi una lunga fila di «questuanti», che cercano di presentare le loro domande prima dell'esaurimento delle quote. Ed è altrettanto evidente che attorno all'entità numerica dei contingenti annuali si creino malumori, tensioni sociali, pressioni di *lobbies* di interessi. Gli anni successivi al 2000, in altre parole, vedono l'esplosione di quelle contraddizioni, che per molti aspetti erano già implicite nel sistema pensato negli anni '60.

E infatti, a fronte di una sempre maggiore *pressione migratoria* verso l'Italia, i governi mantengono una linea assai prudente. Nel 2000 sono autorizzati 83.000 nuovi ingressi[44]. Nel 2001, la bozza iniziale di decreto, fatta circolare dal governo, prevede 63.000 tra autorizzazioni al lavoro, lavoratori stagionali e *sponsor*[45], ma gli industriali intervengono chiedendo addirittura 100.000 ingressi[46]: alla fine, si raggiungerà il compromesso di 83.000 quote[47].

Nel frattempo, si insedia il nuovo governo di centro-destra guidato da Silvio Berlusconi, il cui programma elettorale si ispira a una concezione repressiva e proibizionista delle politiche migratorie. La maggioranza di centro-destra vara un nuovo provvedimento normativo – conosciuto come «legge Bossi-Fini»[48] – ispirato a una concezione restrittiva dell'immigrazione.

---

[44] Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, 8 febbraio 2000, recante *Programmazione dei flussi d'ingresso dei lavoratori extracomunitari nel territorio dello Stato per l'anno 2000* (63.000 ingressi); decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, 8 giugno 2000, recante *Ulteriori anticipazioni flussi di ingresso per lavoro stagionale per l'anno 2000* (20.000 ingressi).

[45] Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri recante *Programmazione dei flussi d'ingresso dei lavoratori extracomunitari nel territorio dello Stato per l'anno 2001*, bozza approvata dal Comitato dei ministri il 15 dicembre 2000, in www.stranieriinitalia.com/briguglio.

[46] Cfr. C. Chianura, *L'appello delle imprese «Dateci 100 mila immigrati»*, in «La Repubblica», 12 gennaio 2001.

[47] Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, 14 marzo 2001, recante *Programmazione dei flussi d'ingresso dei lavoratori extracomunitari nel territorio dello Stato per l'anno 2001*.

[48] Legge 30 luglio 2002, n. 189, recante *Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo*. La legge Bossi-Fini utilizza la tecnica della cosiddetta «novella legislativa»: in altre parole, non rappresenta un nuovo testo normativo, ma introduce modifiche ed emendamenti al testo unico già vigente, emanato a seguito della Turco-Napolitano. Per comodità di esposizione, da ora in poi non citeremo direttamente la «Bossi-Fini», ma gli articoli del testo unico così come modificati dal nuovo provvedimento normativo (d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286,

In particolare, la legge abolisce lo «sponsor»[49], ma soprattutto rende più complesse le procedure relative all'assunzione a distanza.

Da questo punto di vista, il datore di lavoro che presenti domanda di ingresso in favore di uno straniero dovrà stipulare non un ordinario contratto di assunzione, ma un documento speciale detto «contratto di soggiorno»: in esso il datore di lavoro, oltre a rispettare i normali impegni previsti per le assunzioni (orario, stipendio, ferie ecc.), si impegna a garantire al proprio lavoratore un alloggio «idoneo» – cioè sufficientemente grande e non sovraffollato, secondo le tabelle regionali sulle case popolari – e il pagamento delle spese in caso di rimpatrio dello straniero[50]. Si tratta, apparentemente, di disposizioni a favore degli immigrati: in particolare, la norma sull'alloggio idoneo sembrerebbe pensata per impedire l'utilizzo di abitazioni improprie, che costringano gli stranieri in condizioni di grave marginalità abitativa. In realtà, si tratta di norme che introducono restrizioni pesanti e discriminatorie: senza alloggio idoneo, infatti, non si tutela lo straniero, ma gli si impedisce l'ingresso nel territorio nazionale (e, conseguentemente, lo si condanna all'ingresso o al soggiorno in condizioni di clandestinità)[51].

Nella legge Bossi-Fini, viene inoltre impedito l'ingresso agli stranieri in

recante il *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*, da ora in poi citato semplicemente come «testo unico»).

[49] L'articolo 23 del testo unico, che disciplinava l'istituto dell'ingresso per inserimento nel mercato del lavoro con prestazione di garanzia, viene abrogato, e sostituito da un nuovo articolo sui «diritti di prelazione».

[50] Testo unico, articolo 5-bis: «1. Il contratto di soggiorno per lavoro subordinato stipulato fra un datore di lavoro italiano o straniero regolarmente soggiornante in Italia e un prestatore di lavoro, cittadino di uno Stato non appartenente all'Unione europea o apolide, contiene: a) la garanzia da parte del datore di lavoro della disponibilità di un alloggio per il lavoratore che rientri nei parametri minimi previsti dalla legge per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica; b) l'impegno al pagamento da parte del datore di lavoro delle spese di viaggio per il rientro del lavoratore nel Paese di provenienza». L'*idoneità* dell'alloggio è spesso confusa con l'*abitabilità*. Si tratta invece di due concetti molto diversi. Per essere *abitabile*, un appartamento deve essere provvisto di alcuni requisiti che consentano di abitarvi. Per essere *idoneo*, invece, lo stesso alloggio deve essere sufficientemente grande, secondo le tabelle che i Comuni utilizzano per assegnare gli alloggi ERP (c.d. «case popolari») agli aventi diritti. In pratica, l'idoneità consiste in un rapporto tra metri quadri dell'alloggio e numero di persone che debbono abitarvi.

[51] Sui profili discriminatori dell'istituto del contratto di soggiorno cfr. V. Angiolini, *Immigrati e lavoro*, in «Rivista giuridica del lavoro», 2002, I, p. 136.

precedenza condannati per alcuni tipi di reato[52], ed è reintrodotto il vecchio «accertamento di indisponibilità di manodopera nazionale o comunitaria»[53].

I «decreti flussi» negli ultimi anni: un primo bilancio

Le evoluzioni normative che portano prima alla «Turco-Napolitano» e poi alla «Bossi-Fini» trasformano profondamente il vecchio sistema dei flussi.

A fronte di una fortissima domanda di manodopera straniera, i decreti annuali prevedono ormai ingressi numericamente limitati. A partire dal 2000, le quote si esauriscono nel giro di pochi giorni, e in alcuni casi persino in poche ore o pochi minuti. A decidere chi rientra nelle quote e chi invece rimane fuori è l'orario di presentazione della domanda: tutte le richieste munite dei necessari requisiti vengono accolte, fino a esaurimento della quota. Le successive vengono invece respinte. La principale difficoltà, per un datore di lavoro, consiste dunque nel presentare la domanda *prima* dell'esaurimento delle quote disponibili. Per ottenere questo «posto in prima fila», occorre sapere in anticipo la data di emanazione del decreto, in modo da farsi trovare pronti, con tutta la documentazione preparata, al momento giusto.

Una seconda difficoltà è data dalla complessità burocratica della procedura. Ormai, per richiedere un lavoratore straniero ancora all'estero occorrono

[52] Testo unico, articolo 4: «1. L'ingresso nel territorio dello Stato è consentito allo straniero in possesso di passaporto valido o documento equipollente e del visto d'ingresso […]. 3. […] Non è ammesso in Italia lo straniero […] che sia considerato una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato […] o che risulti condannato, anche a seguito di applicazione della pena su richiesta ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, per reati previsti dall'articolo 380, commi 1 e 2, del codice di procedura penale ovvero per reati inerenti gli stupefacenti, la libertà sessuale, il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina verso l'Italia e dell'emigrazione clandestina dall'Italia verso altri Stati o per reati diretti al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o allo sfruttamento della prostituzione o di minori da impiegare in attività illecite».

[53] Testo unico, articolo 22, comma 4: «Lo sportello unico per l'immigrazione comunica le richieste di cui ai commi 2 e 3 [*cioè le richieste di assunzione a distanza*] al centro per l'impiego […]. Il centro per l'impiego provvede a diffondere le offerte per via telematica agli altri centri e a renderle disponibili su sito INTERNET o con ogni altro mezzo possibile […]. Decorsi venti giorni senza che sia stata presentata alcuna domanda da parte di lavoratore nazionale o comunitario, anche per via telematica, il centro trasmette allo sportello unico richiedente una certificazione negativa […]».

numerosi documenti: il passaporto del futuro immigrato, la proposta di contratto di soggiorno, il contratto di affitto o di proprietà dell'alloggio dove il lavoratore dimorerà, il certificato di idoneità dello stesso alloggio, le dichiarazioni dei redditi del datore di lavoro, i dati dell'impresa o del datore di lavoro (in alcuni decreti viene prevista persino la certificazione antimafia). Per confezionare questo corposo *dossier,* occorre orientarsi nel complicato labirinto di norme, decreti, circolari, prassi applicative degli uffici competenti: un compito pressoché impossibile anche per il più attrezzato dei datori di lavoro.

Le contraddizioni fin qui sintetizzate esplodono, letteralmente, con gli ultimi due decreti flussi, quello del 2006 e quello del 2007.

Nel 2006, sono autorizzati 170.000 nuovi ingressi[54]. Viene modificata sostanzialmente la procedura, che stavolta prevede l'inoltro delle domande tramite la rete degli uffici postali, incaricati a loro volta di «trasmettere» per via telematica le istanze alle Prefetture competenti[55]. Il Ministero si aspetta in questo modo di snellire le pratiche, facilitandone l'inoltro da parte degli utenti/datori di lavoro. In realtà, solo nel primo giorno risultano presentate mezzo milione di domande[56] – tre per ogni posto disponibile – con un conseguente, prevedibile collasso del sistema: ancora nel marzo 2007, un anno dopo l'avvio delle procedure, più della metà dei richiedenti si ritroverà ancora senza risposta[57].

In più, con grande sorpresa di giornali e mass-media, a presentarsi in fila alle poste – la notte prima dell'avvio delle procedure – si troveranno non i datori di lavoro, ma gli stranieri stessi, che a norma di legge dovrebbero essere ancora ai rispettivi paesi di origine[58]. Il Governo Prodi, insediatosi poche settimane dopo la «lunga notte dei flussi», corre ai ripari emanando

---

[54] Decreto Presidente del Consiglio dei Ministri 15-02-2006, *Programmazione dei flussi di ingresso dei lavoratori extracomunitari nel territorio dello Stato per l'anno 2006*.

[55] Cfr. Ministero dell'interno, Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, Direzione Centrale per le Politiche dell'Immigrazione e dell'Asilo, circolare n. 1/2006, *Sportello Unico per l'Immigrazione - Procedure informatizzate - decreto flussi lavoratori extracomunitari 2006,* Roma, 9 febbraio 2006.

[56] Cfr. E. Martini, *Immigrati, un flusso da mezzo milione*, in «Il Manifesto», 16 marzo 2006.

[57] Si veda E. Pasca, *Nulla osta ancora a metà strada*, in www.stranieriinitalia.it/news/domande12mar2007.htm.

[58] Cfr. Z. Dazzi, *Immigrati, scatta l'operazione permessi*, in «La Repubblica», 14 marzo 2006; *Gli immigrati nella lunga notte dei kit*, in «Il Sole 24 Ore», 14 marzo 2006; F. Amabile, *Immigrati, assalto alle Poste*, in «La Stampa», 14 marzo 2006.

un nuovo decreto, che estende le quote disponibili fino a coprire quasi tutte le domande presentate[59].

Per l'anno successivo sono autorizzati nuovamente 170.000 ingressi[60]. Per evitare le «code» agli uffici postali, viene predisposto l'invio telematico delle domande, attraverso un applicativo scaricabile dal sito del Ministero dell'interno[61]. Ma il sistema si rivela ancor meno funzionale di quello dell'anno precedente. Alla data del 7 febbraio 2008, risultano presentate più di 700.000 domande, quattro per ogni posto disponibile[62]. Il sistema informatico del Ministero si blocca a più riprese per l'eccessiva pressione, e quando torna a funzionare accetta le domande in ordine casuale, senza tenere conto della «graduatoria» fondata sul tempo di inoltro da parte degli utenti[63]. Il risultato finale è una vera e propria «lotteria», in cui l'ottenimento del «posto in prima fila» è di fatto determinato dal caso.

Che il sistema dei flussi non consenta alcuna regolazione dei fenomeni migratori, è del resto dimostrato dall'incremento esponenziale della clandestinità: i dati sul numero di domande nei decreti degli ultimi anni – riferibili, nella maggior parte dei casi, a immigrati irregolari già presenti in Italia – e stime autorevoli di istituti specializzati[64] indicano un aumento significativo dell'area dell'irregolarità.

---

[59] Decreto Presidente del Consiglio dei Ministri 25 ottobre 2006, concernente la *Programmazione aggiuntiva dei flussi di ingresso dei lavoratori stranieri extracomunitari non stagionali nel territorio dello Stato per l'anno 2006*.

[60] Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 ottobre 2007, *Programmazione transitoria dei flussi d'ingresso dei lavoratori extracomunitari non stagionali, nel territorio dello Stato, per l'anno 2007*.

[61] Ministero dell'interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, circolare n. 23/07, *Nuova procedura di inoltro delle domande e di gestione dei procedimenti di competenza dello Sportello Unico per l'Immigrazione*, Roma, 8 novembre 2007.

[62] Dati tratti dal sito del Ministero dell'interno alla pagina: http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/notizie/immigrazione/0848_APP_domande_pervenute_STAGIONALI.html_684598698.html.

[63] Cfr. V. Polchi, *Immigrati, 350mila domande, ma è bufera sul sistema online*, in «La Repubblica», 16 dicembre 2007; A. Gagliardi - A. Manganaro - F. Milano, *Immigrati in coda elettronica*, in «Il Sole 24 Ore», 16 dicembre 2007; F. Amabile, *Stranieri, assalto web al Viminale*, in «La Stampa», 16 dicembre 2007; S. Ianni, *Decreto flussi, boom di domande al Viminale*, in «Il Messaggero», 16 dicembre 2007.

[64] Si veda quella recente dell'ISMU, che parla di 650mila irregolari presenti nel 2008. Cfr. www.immigrazioneoggi.it/daily_news/2009/maggio/14_3.html.

Un sistema pensato quattro decenni fa per un fenomeno migratorio molto contenuto si rivela insomma del tutto inadeguato ai problemi dell'oggi. Sorge il sospetto che l'ostinata conservazione di questi meccanismi serva più a mantenere l'irregolarità che a governare l'immigrazione…