

Luglio 2009

RIASSUNTO DI POLITICA – ITALIA

## IL PROGETTO “CLANDESTINO”

### *I fini del progetto*

Il progetto CLANDESTINO è stato concepito per aiutare i policy-makers a sviluppare e mettere in atto politiche adeguate nei confronti degli immigrati irregolari. Gli **obiettivi del progetto** sono: (a) fornire un inventario di dati e stime sulla migrazione irregolare (stock e flussi); (b) analizzare questi dati in ottica comparativa; (c) discutere le questioni etiche e metodologiche che sorgono nella raccolta dei dati, nell’elaborazione delle stime e nel loro uso; (d) proporre un nuovo metodo per valutare e classificare dati e stime sull’immigrazione irregolare nell’Unione Europea.

### *I Paesi analizzati*

Il progetto ha coinvolto **dodici Paesi UE** (Grecia, Italia, Francia e Spagna nell’Europa meridionale; Paesi Bassi, Regno Unito, Germania e Austria nell’Europa occidentale e centrale; Polonia, Ungheria, Slovacchia e Repubblica Ceca nell’Europa orientale) e **tre paesi di transito non membri dell’UE** (Turchia, Ucraina, Marocco).

### *Metodi, dati e periodo analizzato*

**Rapporti nazionali.** Ciascun rapporto nazionale descrive tutte le principali fonti di dati sull’immigrazione irregolare, valuta la validità delle diverse stime prodotte e, dove possibile, fornisce una nuova stima per il Paese analizzato. I rapporti nazionali coprono il periodo 2000-2007. Questa analisi quantitativa è corredata da una rassegna critica degli studi qualitativi e da interviste con esperti sul tema, con una particolare attenzione dedicata ai percorsi di entrata e di uscita dalla clandestinità in ciascun Paese. Naturalmente, la natura “non –registrata” del fenomeno dell’immigrazione irregolare rende difficile ogni quantificazione e permette la produzione di stime ma non di misurazioni dirette.

### *Classificazione dei dati e delle stime*

Il principale prodotto del progetto è un **database** (<http://irregular-migration.hwvi.net/>) che riporta e classifica (bassa, media e alta qualità) le stime e i dati sugli immigrati irregolari nell’Unione Europea e in particolari stati membri. La presentazione è innovativa nella sua struttura rigorosa e nella sua attenta classificazione della qualità delle stime, che indica quali stime possono essere considerate più affidabili di altre. L’informazione statistica è accompagnata da numerosi materiali di approfondimento, sia su questioni generali che su temi specifici di alcuni Paesi. Inoltre, il database fornisce delle stime aggregate a livello UE per gli anni 2002, 2005 e 2008.

### *Terminología*

I termini immigrato “irregolare” (privo di status regolare/legale), “senza documenti” (privo dei documenti necessari) o “non autorizzato” (privo del permesso legale di entrare, risiedere e/o lavorare) denotano diversi aspetti del fenomeno dell’immigrazione irregolare. Questi termini sono riconosciuti e utilizzati come sinonimi nell’ambito del progetto Clandestino. Il progetto Clandestino, invece, accetta il termine “illegale” solo quando indica una condizione (ad esempio: lavoro illegale, ingresso illegale), ma non quando riferito ad una persona (immigrato illegale).

### *Definizioni*

Per questo progetto, sono definiti **residenti irregolari o “senza documenti”** gli immigrati privi di una legale autorizzazione a risiedere nel Paese ospitante, e la cui presenza sul territorio – qualora riscontrata dalle autorità – possa essere interrotta da un’ingiunzione a lasciare il Paese o da un’espulsione. Gli ingressi irregolari, invece, si verificano quando gli immigrati attraverso un confine internazionale senza possedere i documenti e le autorizzazioni necessarie, entrando clandestinamente via mare, terra o aria. Per maggiori informazioni: <http://clandestino.eliamep.gr/category/irregular-migration-ethics-in-research/>

### *Traffico di persone e richiedenti asilo*

Il progetto Clandestino non analizza il traffico internazionale di esseri umani perché lo reputa un fenomeno separato, anche se legato, rispetto a quello dell’immigrazione irregolare. Il progetto considera il tema dei richiedenti asilo solo in quanto esso sia legato, in alcuni dei Paesi considerati, al fenomeno degli immigrati irregolari.



## MIGRAZIONE IRREGOLARE IN ITALIA

### La situazione migratoria in Italia

Dopo quasi cento anni di storia di emigrazione, l'Italia è divenuta relativamente di recente un paese di immigrazione. Il contesto istituzionale è stato assolutamente inadeguato a gestire i crescenti flussi di immigrati: la rilevanza dei flussi e della presenza irregolari, e il loro profondo coinvolgimento nell'economia sommersa italiana, perciò, possono essere meglio spiegate dalla mancanza di una regolamentazione adeguata che dalla deliberata volontà di aggirare le regole da parte dei migranti.

Il 1 gennaio 2007 c'erano 2,900,000 di immigrati residenti in Italia, circa metà dei quali erano donne e intorno al 22% avevano meno di diciotto anni. Gli immigrati regolari rappresentano attualmente circa il 5% della popolazione residente complessiva e sono responsabili di circa il 70% della crescita della popolazione residente in Italia. Benché la percentuale di immigrati sulla popolazione nazionale sia ancora ben al di sotto dei valori riscontrabili in altri paesi europei, l'aumento della popolazione straniera è stato piuttosto rapido nel corso degli ultimi due decenni, con una presenza immigrata regolare che, nel 2007, era cinque volte superiore a quella registrata nel 1990.

### Le fonti di dati per valutare la misura e le caratteristiche dell'immigrazione irregolare

Un aspetto peculiare dell'immigrazione irregolare in Italia è rappresentato dalla sua dimensione relativa rispetto a flussi e stock di immigrati regolari. Per quanto riguarda le sanatorie, l'Italia si contende con la Spagna un doppio record: il maggior numero di regolarizzazioni (5 sanatorie dal 1986 ad oggi) e il maggior numero (rispetto alla popolazione regolare residente) di immigrati che hanno ottenuto lo status legale attraverso uno di questi procedimenti. Nel corso degli ultimi due decenni, governi diversi hanno aperto cinque diverse procedure di sanatoria – nel 1986, 1990, 1995, 1998 e 2002 – che hanno complessivamente legalizzato circa un milione e mezzo di immigrati. Circa 700,000 sono stati regolarizzati soltanto con la sanatoria del 2002. Le analisi più recenti hanno mostrato che più della metà della popolazione immigrata che oggi è regolarmente residente in Italia ha ottenuto il primo permesso di soggiorno attraverso uno di questi procedimenti di sanatoria.

Le diverse fonti di informazione possono essere combinate e comparate per ottenere un quadro sufficientemente chiaro ed aggiornato dell'attuale presenza irregolare in Italia. Secondo le stime prodotte dalla Fondazione ISMU a partire da indagini campionarie, lo stock di immigrati irregolari era di circa 541,000 nel 2005, 650,000 nel 2006 e 349,000 nel 2007. Se confrontate con la presenza immigrata regolare negli stessi anni, queste stime implicano che la percentuale di immigrati senza documenti (sul totale della presenza immigrata) era circa il 16% nel 2005, il 18% nel 2006 e il 9% nel 2007. In tutti gli anni considerati, la vasta maggioranza degli immigrati irregolari risiedeva nelle regioni settentrionali, dove le opportunità di impiego sono decisamente migliori che nel resto d'Italia.

Inoltre, il malfunzionamento dei decreti flussi italiani permette agli immigrati gi irregolarmente residenti in Italia di ottenere il permesso di soggiorno attraverso questo canale legale. Le domande per il decreto flussi annuale, pertanto, possono essere usate per valutare la dimensione, composizione e distribuzione geografica della presenza irregolare. In occasione dell'ultimo decreto flussi, quello del 2007, sono state presentate più di 700,000 domande, la maggior parte delle quali si ritiene provengano da immigrati irregolari già presenti in Italia.

### Caratteristiche sociali e demografiche dell'immigrazione irregolare

Per quanto riguarda le caratteristiche demografiche degli irregolari, le diverse fonti tendono a delineare un quadro comune, ma enormi differenze possono essere rilevate tra diverse aree di provenienza e anche tra diversi paesi di origine all'interno della stessa area geografica. Gli immigrati maschi sono poco più della metà degli irregolari, e gli irregolari sono tendenzialmente giovani (ed anche significativamente più giovani della media dei regolari). Secondo le stime della Fondazione ISMU, la maggioranza della presenza irregolare è composta da Est europei, seguiti dai nordafricani, e dagli immigrati asiatici, dell'Africa sub-sahariana e dall'America latina.

Benché l'Italia sia tristemente famosa per le immagini dei clandestini che sbarcano sulle sue coste meridionali, le statistiche ufficiali mostrano che i migranti arrivati in quel modo rappresentano soltanto una limitata percentuale (4-16% nel periodo 2000-2006) della presenza totale di immigrati senza documenti in Italia. Il ministro degli Interni, infatti, ha stimato che, tra il 2000 e 2006, circa il 65-70% degli irregolari residenti in Italia erano entrati con un regolare visto e non avevano lasciato il paese allo scadere dello stesso. Il rimanente 15-34%, invece, è entrato evitando i controlli alle frontiere settentrionali o ai porti e aeroporti internazionali.

È piuttosto semplice identificare le principali rotte di accesso degli immigrati irregolari in Italia. Innanzitutto c'è il confine con la Slovenia, attraverso il quale passano principalmente cittadini Est europei, ma anche immigrati che provengono dall'Asia Centrale, Medio Oriente, subcontinente indiano e Asia Orientale. Quindi, troviamo il confine italo-francese, attraversato da immigrati africani che hanno seguito la rotta che dallo Stretto di Gibilterra passa attraverso Spagna e Francia. Infine, le coste delle regioni meridionali, dove gli immigrati possono sbarcare dopo tragitti in barca relativamente brevi. Quest'ultimo gruppo di immigrati arrivava sia dalle coste della ex-Yugoslavia e dell'Albania che da quelle del Nord Africa, ma negli ultimi anni i flussi irregolari dalla regione balcanica sono sensibilmente diminuiti – seguendo la graduale stabilizzazione nell'area – mentre quelli provenienti dall'Africa, e dalla Libia in particolare, sono notevolmente aumentati. Questi ultimi flussi sono composti da immigrati originari del Nord Africa ma anche di Paesi dell'Africa Sub-Sahariana e del Corno d'Africa.

Tavola - Stime ISMU degli immigrati regolari ed irregolari residenti in Italia; per nazionalità (migliaia). 1 luglio 2005

Nazionalità	Immigrati totali	Immigrati irregolari
	migliaia	%
Albania	459	14.3
Romania	437	21.6
Marocco	408	14.2
Ucraina	180	22.4
Cina	169	11.4
Filippine	110	10.4
Tunisia	110	16.1
Ecuador	89	14.2
Macedonia	88	18.2
Polonia	83	21.3
Serbia e Montenegro	83	14.4
Senegal	82	18.0
Perù	78	15.8
India	77	11.8
Egitto	75	12.5
Moldavia	68	19.1
Sri Lanka	60	11.7
Bangladesh	52	12.0
Pakistan	51	11.7
Nigeria	50	19.6
<b>Totale prime 20 nazionalità</b>	<b>2,809</b>	
<b>Totale</b>	<b>3,358</b>	<b>16.1</b>

### Principali traiettorie verso e fuori l'irregolarità

La distinzione tra regolari e irregolari è basata sullo status legale degli immigrati al momento dell'ingresso (ingresso irregolare) e durante la loro permanenza nel paese di destinazione (residenza irregolare). In Italia – così come generalmente accade in altri Paesi occidentali – l'ingresso non autorizzato implica una permanenza irregolare, mentre un ingresso regolare può eventualmente (ma non necessariamente) permettere il mantenimento dello status legale anche rispetto alla successiva permanenza. Inoltre, l'essere irregolarmente residente impedisce all'immigrato di svolgere un lavoro regolare con un contratto che rispetti i termini previsti dalla disciplina vigente in materia di rapporti di lavoro.

- La maggior parte (60-75 per cento) degli immigrati irregolari residenti in Italia sono “visa overstayers” (persone che non hanno lasciato l'Italia allo scadere del loro visto di ingresso).
- Le inadeguatezze della politica migratoria italiana fanno sì che ottenere lo status di immigrato regolare sia più probabile per un immigrato che è già presente in Italia piuttosto che per un potenziale migrante che sta cercando di ottenere accesso al mercato del lavoro italiano dal proprio Paese di origine. Di fatto, il frequente ricorso alle sanatorie – e il malfunzionamento del sistema delle quote di ingresso – hanno aperto canali di regolarizzazione ampi, ma discontinui, per gli immigrati senza documenti che già risiedono in Italia.
- Non è chiaro se gli immigrati regolarizzati (e quali fra loro) riescano a mantenere il loro status legale nel tempo o se finiscano invece per ricadere nell'irregolarità. Alcuni studi recenti supportano l'idea che la transizione dallo status legale a quello illegale è molto meno probabile di quella che avviene nella direzione opposta, ma l'evidenza non è ancora chiara e convincente.
- La relazione tra status legale e regolarità dell'occupazione è un aspetto cruciale per comprendere i percorsi dentro e fuori dell'irregolarità. Se, da una parte, lo status legale (per la residenza) è un prerequisito per essere regolarmente occupato, dall'altra, il mantenimento dello status legale – ovvero la capacità di rinnovare il permesso di soggiorno alla sua scadenza – dipende a sua volta dalla permanenza in un'occupazione regolare. Infatti se gli immigrati non riescono a trovare (o a mantenere) un'occupazione stabile e regolare, le loro chance di mantenere lo status legale si riducono notevolmente. Vista la dimensione e la diffusione del sommerso in Italia, questa preoccupazione sembra essere importante: la carenza di opportunità di impiego regolare per gli immigrati indebolirà sostanzialmente ogni tentativo di farli permanentemente “emergere” attraverso le sanatorie.

### Messaggi- chiave per i Policy- Makers

Il fallimento dell'attuale politica migratoria italiana nel gestire il fenomeno dell'immigrazione e nel raccoglierne pienamente i potenziali benefici è troppo costoso da sostenere. Per quanto riguarda l'immigrazione irregolare, i policy-makers italiani dovrebbero muoversi in due direzioni: 1) rafforzare la conoscenza e la comprensione del fenomeno allo scopo di informare le future scelte di politica; 2) identificare le contraddizioni e le incoerenze esistenti nell'attuale (e passata) politica migrato-

ria e risolverle.

**Conoscenza e comprensione del fenomeno:** una politica coerente ed efficace non può essere basata su visioni prettamente ideologiche, su evidenza aneddotica e su pregiudizi infondati. I policy makers italiani dovrebbero iniziare a:

- promuovere e finanziare ricerca sull'immigrazione irregolare: il fatto che il governo italiano abbia prodotto soltanto una stima ufficiale della popolazione immigrata senza documenti (nel 1998) evidenzia la necessità di operare un più attento (e continuo) monitoraggio del fenomeno;
- prendere decisioni di policy sulla base dei risultati prodotti dalla ricerca esistente: ad esempio, l'enfasi corrente sul controllo delle frontiere ignora completamente le stime ufficiali del governo secondo le quali la maggioranza della popolazione immigrata residente in Italia irregolarmente è composta da visa overstayers.

**Risolvere la principale contraddizione nella politica migratoria italiana:** l'enorme contrasto tra, da una parte, una politica migratoria formalmente restrittiva, e, dall'altra, la forte domanda di lavoratori immigrati e la diffusa tendenza ad indulgere in forme di occupazione irregolare che caratterizzano l'economia italiana.

- L'Italia necessita una politica strutturata per attrarre immigrati altamente qualificati dall'estero
- Allo stesso tempo, essa deve riconoscere la domanda di lavoratori immigrati non altamente qualificati come un carattere strutturale e permanente del suo mercato del lavoro e deve sviluppare un quadro legislativo adeguato a rendere possibile l'incontro tra domanda e offerta di lavoratori immigrati nell'ambito di una piena legalità. Questo implica:
  1. un aumento credibile e permanente dell'intensità dei controlli sui luoghi di lavoro, nell'ambito di un più ampio piano di riduzione del sommerso;
  2. la riforma del sistema delle quote di ingresso per stabilire un canale di accesso al mercato del lavoro italiano per i lavoratori stranieri che sia stabile e certo: a) limitando l'arbitrarietà del governo nel fissare annualmente le quote ed i criteri per l'ammissione delle domande; b) contrastando l'attuale utilizzo delle quote per legalizzare ex-post l'occupazione non dichiarata degli immigrati irregolari;
  3. la creazione di un canale flessibile, ma permanente, di ingresso legale (tramite la concessione di permessi di soggiorno temporanei) per gli immigrati che intendano cercare lavoro in Italia (ad esempio, il meccansimo dello "sponsor", istituito nel 1998 e abolito nel 2002).
- La politica migratoria sul fenomeno dell'immigrazione irregolare dovrebbe principalmente cercare di creare canali di accesso legali e funzionali e di ricondurre le pratiche di impiego dei lavoratori immigrati all'interno del quadro legale. I controlli alla frontiera, l'arresto e l'espulsione degli immigrati irregolari, invece, dovrebbero rappresentare una serie di strumenti supplementari piuttosto che il principale strumento di policy. Nell'ambito di questi strumenti supplementari, le politiche che incoraggiano il ritorno volontario dovrebbero essere potenziate.
- La criminalizzazione degli immigrati irregolari dovrebbe essere evitata sia nelle decisioni di policy che nel dibattito politico.

Il Progetto di Ricerca CLANDESTINO è finanziato dalla Commissione Europea, DG Ricerca, Sesto Programma Quadro, Supporto Scientifico alle Politiche

Tutti i Rapporti, i Riassunti di Politica e il Database del Progetto sono disponibili presso il sito del progetto: <http://clandestino.eliamep.gr>

Per maggiori informazioni sul caso italiano, si prega di contattare l'autore di questo Riassunto, Francesco Fasani - CReAM (Centre for Research and Analysis of Migration) - UCL (University College of London) – Department of Economics; IZA (Institute for the Study of Labor) and fRDB (Fondazione Rodolfo Debenedetti); [f.fasani@ucl.ac.uk](mailto:f.fasani@ucl.ac.uk). Per informazioni generali sul progetto si prega di contattare il Coordinatore del Progetto, Prof. Anna Triandafyllidou: [anna@eliamep.gr](mailto:anna@eliamep.gr).



**CLANDESTINO**

È possibile consultare il Programma di Ricerca di Scienze Sociali e Umanistiche della Commissione Europea: [http://ec.europa.eu/research/social-sciences/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/research/social-sciences/index_en.html)