



EMN EUROPEAN MIGRATION NETWORK
Punto Nazionale di Contatto in Italia

Politiche migratorie Lavoratori qualificati Settore sanitario

Primo Rapporto EMN Italia

a cura di
European Migration Network

Direzione Centrale Politiche per l'Immigrazione e l'Asilo
del Ministero dell'Interno

Idos/Dossier Statistico Immigrazione



Edizioni Idos, dicembre 2009

**Politiche Migratorie, lavoratori qualificati, settore sanitario
Primo Rapporto EMN Italia**

A cura di IDOS - Punto di Contatto dell'EMN
con il supporto della Direzione Centrale Immigrazione e Asilo del Ministero dell'Interno

Prefazione di

Prefetto Mario Morcone, Capo del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione

Introduzione di

Prefetto Angelo Malandrino, Direttore Centrale per le Politiche dell'Immigrazione e l'Asilo

Curatori

Mariagrazia Colosimo, Franco Pittau e Antonio Ricci

Collaboratori redazionali

Foad Aodi, Otto Bitjoka, Raffaele Callia, Silvia Cravotta, Ginevra Demaio, Luca Di Sciuolo,
Claudio Gagliardi, Delfina Licata, Chiara Mellina, Maria Paola Nanni.
Hanno collaborato per il paragrafo sulla Regione Veneto: Andrea Condotta, Romano Toppan

Segreteria di redazione

Maria Pia Borsci, Claudia Mancosu

Organizzazioni che hanno collaborato:

Associazione Medici di origine Straniera in Italia (AMSI)
Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro/Organismo Nazionale di
Coordinamento (CNEL/ONC)
Federazione Nazionale Collegi Infermieri (IPASVI)
Fondazione Ethnoland
Interpreti e Traduttori Consorziati (ITC)
Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro (INAIL)
Istituto Nazionale Previdenza Sociale (INPS)
Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT)
Società Italiana Medicina delle Migrazioni (SIMM)
Unione italiana delle camere di commercio, industria, artigianato e
agricoltura (Unioncamere)

***Pubblicazione co-finanziata dalla Commissione Europea
con il supporto del Ministero dell'Interno
(under EMN budget 2008)***

Data di consegna dei testi per la pubblicazione 13 gennaio 2009
Visto si stampi 18 novembre 2009

Copertina di Francesco Maria Carloni

Per informazioni

Edizioni Centro Studi e Ricerche IDOS
EMN Ncp for Italy
Via Aurelia 796, 00165 Roma
Tel. +39.06.66514345 – Fax +39.06.66540087
e-mail: antonio.ricci@emnitaly.it

dicembre 2009
Edizioni IDOS, Roma
impaginazione: Inprinting srl
stampa: Artigrafiche - Pomezia

ISBN 978-88-6480-014-1

Indice

L'immigrazione in Italia e i fattori di complessità	
<i>Prefazione:</i> Prefetto Mario Morcone	5
L'immigrazione in Italia e le nuove prospettive	
<i>Introduzione:</i> Prefetto Angelo Malandrino.....	7
Organigramma istituzionale	14
L'ORGANIZZAZIONE DELLE POLITICHE IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE E ASILO	
Introduzione: obiettivi e metodologia perseguita	15
Panoramica del quadro politico, giuridico e istituzionale	16
Aspetti generali e coordinamento strutturale	16
L'integrazione, obiettivo fondamentale del Ministero dell'Interno.....	17
Competenze del Ministero dell'Interno a livello centrale.....	19
Organizzazione del Ministero dell'Interno a livello decentrato:	
i Consigli Territoriali per l'Immigrazione	20
Competenze di altri Ministeri	21
L'interconnessione degli archivi sull'immigrazione della Pubblica Amministrazione	23
I fondamenti legislativi.....	24
Altri soggetti interessati alle politiche migratorie e di asilo	25
Sviluppo dei sistemi in materia di immigrazione e asilo	26
Lo sviluppo del fenomeno immigratorio in Italia.....	26
Lo sviluppo storico-normativo	26
Organizzazione delle politiche	30
Procedure di ingresso	30
Condizioni di ammissione	33
Residenza legale	39
Accesso al mercato del lavoro	44
Ritorno	49
Collegamenti con altre aree politiche.....	55
Conclusioni: Analisi dei sistemi in materia di asilo e immigrazione	59
MERCATO DEL LAVORO E FLUSSI QUALIFICATI	
A) La situazione a metà degli anni '2000	63
Presentazione della ricerca	63
La questione dei lavoratori altamente qualificati	65
Archivi statistici e metodologia interpretativa	70
Normativa nazionale sulle migrazione dei lavoratori	
altamente qualificati non comunitari	73
Programmi riguardanti i lavoratori altamente qualificati non comunitari	76
Diritti e obblighi dei lavoratori altamente qualificati	79
Ricerche sui lavoratori altamente qualificati non comunitari	82
B) I lavoratori stranieri qualificati alla fine del 2008	86
Il ridotto utilizzo di immigrati ad alta qualificazione: l'indicatore elaborato dal CNEL	86
Il fabbisogno di immigrati qualificati: l'indagine Excelsior 2008	88
Le esperienze fatte all'estero e necessità di potenziare le reti formative in loco	92

Indice

La necessità di potenziare le reti formative in Italia in simbiosi tra pubblico e privato	93
La Regione Veneto:	
un esempio di collegamento tra le esperienze fatte all'estero e quelle in loco.....	95
La propensione all'imprenditoria come espressione del bisogno di una maggiore qualificazione	96
C) Indagine Ethnoland/Idos sugli immigrati qualificati	99
L'ambito territoriale ed etnico dell'indagine	99
Aspetti rilevanti dell'indagine Ethnoland/Idos	100
Storie di immigrati qualificati: i lavoratori del sociale	102
Storie di immigrati qualificati: i docenti.....	104
Storie di immigrati qualificati: i medici	106
Storie di immigrati qualificati: i comunicatori.....	109
Storie di immigrati qualificati: gli artisti	111
Storie di immigrati qualificati: i liberi professionisti	114
IL SETTORE SANITARIO: INFERMIERI, MEDICI E ALTRI OPERATORI QUALIFICATI STRANIERI	
A) Aspetti generali riguardanti il settore sanitario	119
I termini della questione e gli aspetti salienti della ricerca	119
Il contesto socio economico con riferimento alla sanità	121
La panoramica delle fonti	123
La politica migratoria e il settore sanitario	125
Il caso italiano nel contesto internazionale	129
Il quadro della salute a livello mondiale	129
La situazione italiana nel contesto dei Paesi industrializzati	129
Italia: un sistema sanitario avanzato carente di infermieri	130
L'andamento occupazionale degli operatori sanitari stranieri.....	132
B) Gli infermieri e i medici stranieri alla metà degli anni '2000	135
Le rilevazioni statistiche degli ordini professionali.....	135
Gli infermieri stranieri	135
Modalità di collocamento degli infermieri.....	138
I medici stranieri	140
L'istruzione, la formazione, le qualifiche sanitarie.....	142
Corso di laurea in medicina.....	142
Corso di laurea in infermieristica	143
Iscritti e laureati negli atenei italiani.....	144
Il riconoscimento dei titoli accademici e professionali specialistici in ambito sanitario...148	148
C) I nuovi numeri su infermieri e medici stranieri alla fine del 2008	150
Gli infermieri stranieri	150
I medici stranieri	154
Bibliografia	160

L'immigrazione in Italia e i fattori di complessità

Prefetto Mario Morcone,
Capo Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione, Ministero dell'Interno

Il Ministero dell'Interno - con il supporto del Centro Studi e Ricerche Idos/Dossier Statistico Immigrazione - è il referente dell'Italia per l'European Migration Network e raccoglie, nel *Primo Rapporto EMN Italy*, importanti riflessioni riguardo i risultati dell'ultimo quadriennio rilevati nel settore delle politiche migratorie: soffermandosi poi, in particolare, sul fabbisogno del mercato occupazionale di lavoratori qualificati, specialmente in ambito sanitario.

Il tema che il Rapporto intende far emergere è, a mio avviso, quello della necessità di offrire significati chiari e spunti sostenibili a "norme e numeri" che ne riempiono la struttura, per riferirli alla realtà complessa del fenomeno migratorio non quali mere ricostruzioni - giuridiche e statistiche - da calare poi speculativamente nell'analisi del Sistema Paese, ma quali affidabili elementi per nuove politiche di più ampia prospettiva, nazionali ed europee.

Ed è proprio questo l'approccio da perseguire se vogliamo superare l'angusta visione dei nostri giorni in cui troppo spesso i termini sicurezza ed immigrazione vengono collegati, oserei dire "intrecciati", quasi fossero facce di una stessa medaglia, quando invece il vero grande problema da affrontare è quello dello sviluppo e del cambiamento in atto.

Siamo dunque chiamati ad investigare la realtà dei diversi settori in cui l'immigrazione sta rimodellando il volto delle nostre società tenendo sempre presente, da un lato, il ritardo con cui i Sistemi economici occidentali affrontano le accelerazioni imposte dall'impatto della "mobilità migratoria" (espresso chiaramente dal ritmo di aumento della popolazione immigrata che solo in Italia ha viaggiato secondo un incremento di 300-350 mila persone l'anno nel-

Prefazione

l'ultimo decennio) e, dall'altro, la delicatezza della attuale congiuntura economica internazionale.

Congiuntura che, mentre riduce i margini di intervento tanto sui meccanismi dell'accoglienza quanto sulle politiche di integrazione, rende ancora attuale, in specifici settori, come ad esempio la sanità, il ricorso a manodopera extracomunitaria in mestieri o professioni non più praticate dagli italiani.

Per altro verso, in una mobilità fatta non solo di grandi numeri e di persone che bussano alle nostre porte per realizzare un proprio progetto di vita, vi sono anche preziose risorse che possono svolgere da subito, per le conoscenze professionali ed il know how di cui sono detentori, un ruolo strategico nei processi di globalizzazione della nostra economia.

Nell'ultimo decennio la presenza di manager e lavoratori stranieri di alta qualifica, distaccati o assunti in Italia, ha costituito una strategia vincente per rimanere competitivi all'interno del mercato globale, anche in coincidenza con una accentuata carenza di risorse cresciute e formate nel nostro Paese.

Anche questo è un aspetto della complessità che siamo chiamati a sciogliere con strumenti più adeguati - come già fatto di recente con la modifica di semplificazione delle procedure dei visti di ingresso di cui all'articolo 27 della legge Bossi - Fini per i c.d. "High Skill Professional" - ricorrendo ad analisi sempre più aggiornate che suggeriscano dove ricercare il sostegno e la condivisione dei nostri partners e dove, invece, insistere per non perdere la sfida della competitività.

L'immigrazione in Italia e le nuove prospettive

Prefetto Angelo Malandrino,
Direttore Centrale Immigrazione e Asilo, Ministero dell'Interno

Politiche migratorie e strutture di supporto. Gli immigrati regolarmente residenti in Italia hanno raggiunto alla fine del 2008 la soglia dei 4 milioni e notevole è il loro impatto sia nel settore del lavoro dipendente che in quello imprenditoriale (rispettivamente quasi 2 milioni di lavoratori e quasi 200 mila titolari d'impresa).

A fronte di questa rilevante presenza sociale e lavorativa, assume una grande importanza l'analisi delle strutture che si occupano del fenomeno migratorio.

Il quadro dell'organizzazione delle politiche in materia di immigrazione e asilo vede le competenze ripartite tra diversi Ministeri, dei quali è previsto un coordinamento. Questo ruolo di coordinamento, fondamentale in particolare modo per la determinazione dei flussi di ingresso di lavoratori stranieri, viene attualmente rivestito dal Comitato per il Coordinamento e il Monitoraggio delle Politiche Migratorie, che si avvale del supporto di un apposito Gruppo Tecnico di lavoro, anch'esso a composizione interministeriale, costituito proprio presso la Direzione Centrale Politiche per l'immigrazione e l'asilo.

Oltre al citato coordinamento tra le strutture dei diversi Ministeri, la medesima Direzione Centrale sostiene a livello territoriale il monitoraggio e l'impulso delle politiche di integrazione attraverso le Prefetture e i Consigli Territoriali per l'Immigrazione, presieduti dai Prefetti e composti dai rappresentanti di tutti i soggetti competenti in materia di immigrazione e asilo a livello locale.

Per quanto concerne gli aspetti prettamente operativi, il Ministero dell'Interno ha competenze fondamentali non solo in materia di ingresso, soggiorno e

Introduzione

ordine pubblico, ma anche in materia di integrazione, ripartite tra due Dipartimenti (Libertà Civili e Immigrazione e Pubblica Sicurezza).

Il Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione si occupa dell'immigrazione, relativamente all'ingresso, al soggiorno e all'integrazione (tramite diverse Direzioni Centrali e – a livello provinciale – tramite i Consigli Territoriali per l'Immigrazione presieduti dal Prefetto) e dei richiedenti asilo e rifugiati (tramite la Commissione Nazionale per il diritto di asilo e le Commissioni territoriali, competenti all'esame delle singole istanze). Per quanto riguarda il sistema dell'asilo, il Dipartimento gestisce gli aspetti relativi all'accoglienza attraverso la competente Direzione centrale d'intesa con l'Associazione Nazionale Comuni Italiani impegnata nel Servizio di Protezione Richiedenti Asilo e Rifugiati.

Fa capo a questo Dipartimento anche lo Sportello Unico per l'immigrazione, una struttura unificata a livello operativo preposta all'esame di determinate pratiche degli immigrati che, istituito presso le Prefetture, coinvolge diverse Amministrazioni pubbliche (i Ministeri dell'Interno, del Lavoro, dell'Economia e delle Finanze, l'Istituto Nazionale Previdenza Sociale INPS, l'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro INAIL e, a livello di assistenza delle pratiche, gli istituti di Patronato).

Il Ministero dell'Interno è anche competente per la gestione degli accordi di riammissione stipulati dall'Italia con numerosi Paesi, al fine di rendere più agevole il rimpatrio degli immigrati irregolari, non autorizzati perciò a trattenersi in Italia. Rientrano nel suo ambito operativo di intervento anche i rimpatri volontari assistiti di alcune categorie interessate al reinsediamento nel Paese di origine. Ma, conviene ribadire che sono assolutamente prioritari anche gli aspetti relativi all'integrazione, così come sono sempre incentrati sull'integrazione i compiti svolti dai Consigli Territoriali per l'Immigrazione.

Oltre al Ministero dell'Interno, vi sono altri Dicasteri che svolgono compiti differenziati nella gestione della politica migratoria.

Il Ministero degli Affari Esteri si occupa degli immigrati tramite la Direzione Generale per gli Italiani all'Estero e le Politiche Migratorie (DGIEPS). Al suo interno opera tra gli altri l'"Ufficio Visti", struttura di rilevante importanza considerato che ogni anno viene rilasciato più di un milione di autorizzazioni, alcune centinaia delle quali per insediamento stabile in Italia. Le strutture operative all'estero sono le rappresentanze diplomatiche e consolari, le quali rilasciano direttamente i visti. Da tempo è in corso un nuovo inquadramento delle rappresentanze, che una volta si occupavano solo degli italiani all'estero (una presenza questa tuttora consistente, con circa 4 milioni di persone) e ora hanno

Introduzione

un notevole carico supplementare di adempimenti nei confronti degli immigrati.

Il Ministero del Lavoro assomma attualmente tre aree di competenza che prima facevano capo a tre distinti Ministeri: Lavoro, Solidarietà Sociale e Salute. La struttura specifica di riferimento per la presenza straniera è la Direzione Generale dell'Immigrazione, competente all'attuazione della normativa sull'inserimento lavorativo e, in particolare, alla programmazione delle quote annuali. Fondamentali sono le competenze del Ministero anche in materia di salute, tanto degli immigrati regolari che di quelli irregolari.

Oltre ai Ministeri citati va tenuto presente che diversi altri dicasteri si occupano, a vario titolo, della vita dei cittadini stranieri: si pensi, per fare un esempio, al Ministero dell'Economia e delle Finanze per il rilascio del codice fiscale, a quello dell'Industria per le attività produttive, a quello dell'Istruzione per l'inserimento scolastico, a quello della Giustizia per i detenuti e così via.

Inoltre, è doveroso ricordare come anche il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL), un organismo previsto dalla Costituzione italiana (in altri Stati membri denominato Comitato Economico e Sociale), si occupa dell'integrazione tramite l'Organismo Nazionale di Coordinamento per le politiche di integrazione sociale dei cittadini stranieri a livello locale, che in tale settore esercita una funzione di stimolo tramite i suoi rapporti con gli Enti locali e le iniziative pubbliche di approfondimento dei problemi e di stimolo operativo rivolte anche alle organizzazioni sociali.

Alla luce di questo articolato quadro politico-istituzionale, che si è voluto qui riassumere, il rapporto provvede a descrivere gli aspetti più specifici riguardanti gli immigrati, come le procedure di ingresso, le condizioni per il soggiorno, le prospettive di inserimento e le ipotesi di rimpatrio, cercando di distinguere laddove possibile tra immigrati e rifugiati. Particolare attenzione è stata prestata anche alle condizioni di accesso al mercato del lavoro per il quale l'immigrazione rappresenta da diversi anni un'importante risorsa.

Nelle conclusioni si è tracciato un quadro complessivo delle esperienze maturate nel corso di oltre vent'anni di interventi continui da parte del legislatore e degli insegnamenti da trarne, tenendo in conto la complessità dello specifico contesto italiano.

Il quadro che così si delinea, arricchito con i dati statistici fondamentali, mostra l'assoluta importanza che il fenomeno migratorio ricopre in Italia, tanto nel presente, quanto e ancor di più in una prospettiva di lunga durata.

Introduzione

Mercato migratorio in Italia e flussi qualificati. Gli Stati membri del Mediterraneo si sono rivelati, a partire dagli anni '90, paesi a grande intensità migratoria. Segnatamente l'Italia, con un ritmo d'aumento della popolazione immigrata pari se non superiore alle 300 mila unità l'anno, in proporzione supera i flussi che si dirigono verso gli Stati Uniti ed è destinata, con almeno 6 milioni di immigrati tra dieci anni, ad essere il secondo paese di immigrazione nell'Unione Europea, immediatamente a ridosso della Germania, e ad avere, prima ancora di metà secolo, un'incidenza della popolazione straniera sui residenti pari se non superiore a quella che attualmente si riscontra in Canada e in Svizzera (tra il 16% e il 20%).

È questo il ben noto fenomeno della transizione demografica che, per l'ampiezza assunta in Italia, impone di inquadrare la questione degli immigrati altamente qualificati in una cornice rispondente alle particolari esigenze del paese. In altre parole, non si tratta solo, a differenza di quanto avviene in altri Stati membri, di favorire l'arrivo di lavoratori altamente specializzati per supplire alle carenze riscontrate in determinati settori, ma di inquadrare questa necessità all'interno di un afflusso ben più consistente di popolazione straniera. Pertanto, l'implementazione della specifica direttiva europea (2009/50/CE) esplicherà solo un'efficacia parziale se, in situazioni come quella italiana o similari, non si avrà anche l'accortezza di ragionare nell'ambito di flussi più ampi.

In altre parole, è alto il numero delle persone che si insediano in Italia come familiari, elevato quello dei figli di immigrati già residenti che pervengono all'età di lavoro, ricorrente il caso di cittadini non comunitari che, inseriti inizialmente come operai non qualificati, mostrano successivamente di avere una qualifica superiore unitamente all'aspirazione di trovare un altro collocamento e, perciò, l'impegno nella ricerca di forze lavoro altamente qualificate non consiste solo nel far venire altre persone dall'estero, ma anche e principalmente nell'inserire più adeguatamente quelle già presenti in Italia, evitando così un enorme brain waste.

A questo riguardo torna opportuna un'annotazione di natura statistica sull'inserimento dei circa due milioni di lavoratori immigrati che operano in Italia. I servizi assorbono poco più della metà della forza lavoro straniera (a fronte dei due terzi registrati per l'insieme del mercato): 4 su 6 sono collocati nei comparti del commercio, alberghi e ristorazione, servizi alle famiglie (quasi del tutto riservati, questi ultimi, alla componente straniera). L'industria attira il 40% dei lavoratori stranieri (10 punti percentuali in più rispetto a quanto avviene per gli italiani). Mentre in Italia circa 87 ogni 100 occupati complessivi lavorano a orario full-time, la quota di occupazione straniera a orario pieno è più

Introduzione

ridotta, specialmente tra le donne. Un analogo andamento contraddistingue il carattere permanente o a termine dell'occupazione: gli stranieri sono più precari, specialmente le donne, delle quali il 20% ha contratti di lavoro a termine contro il 13% dell'insieme dell'occupazione dipendente femminile. Inoltre una caratteristica che contraddistingue la maggior parte di queste persone, aspetto sul quale ritorneremo, è quella di inserirsi a un livello di prestazioni più basso rispetto a quello per il quale sono stati formati.

La ricerca EMN ha evidenziato diversi punti d'interesse, anche di natura problematica, ma non permette di pervenire a conclusioni che abbiano un carattere definitivo. Il suo maggior pregio – quanto meno questo è stato l'intento – consiste nel tentativo di legare insieme i vari aspetti che hanno attinenza con l'inserimento degli immigrati qualificati, cosa che non sempre viene fatta: una preoccupazione "di sistema", si potrebbe dire.

Come evidenziato in diverse indagini, gli immigrati incontrano notevoli difficoltà nel tentativo di ottenere mansioni adeguate alla loro professionalità. Essi si fermano, di regola, nei gradini più bassi dell'inquadramento, il che rinvia da un lato alla problematica del riconoscimento dei loro titoli di studio e professionali, dall'altro sia all'atteggiamento dei datori di lavoro che alle carenze del sistema di formazione professionale e dei corsi di riqualificazione. Sui datori di lavoro non influiscono tanto motivi ideologici quanto, da un lato, l'interesse di risparmiare rispetto all'impiego di lavoratori autoctoni e di procrastinare le ristrutturazioni aziendali, pur mantenendosi in grado di reggere la concorrenza e, dall'altro, di sperimentare sul campo la capacità dei dipendenti stranieri.

L'Italia è un Paese che annualmente ha un forte bisogno di manodopera aggiuntiva ma, a differenza di altri Stati membri, quella qualificata non ha ancora assunto una grande rilevanza anche se, rispetto al passato, si riscontrano notevoli innovazioni. Le esperienze sui lavoratori altamente qualificati non comunitari, pur essendo ancora molto contenute, consentono di affermare che è necessario porre fine a questo spreco di risorse.

Sembra delinearsi, anche in Italia (un Paese che ha utilizzato per lo più gli immigrati nelle mansioni più umili), una prospettiva che accentua il loro apporto a un livello più qualificato, e di questo non si può che rimanere soddisfatti.

Un'altra linea, che si è delineata con chiarezza, è la necessità di formazione linguistica e professionale, da curare nella fase del primo inserimento e anche successivamente, perfezionando una gamma di offerte che finora sono risultate tutt'altro che soddisfacenti e pervenendo a un vero lavoro di rete tra strutture pubbliche e mondo sociale.

Introduzione

Infermieri e medici stranieri in Italia. Nel corso degli anni '90 si è registrato un elevato e crescente fabbisogno di forze lavoro aggiuntive da parte del mercato occupazionale italiano. A livello quantitativo il settore maggiormente interessato è quello dell'assistenza familiare dove, con una tendenza all'aumento anche nei prossimi anni, come evidenziato anche dall'ultima regolarizzazione, sempre più spesso compiti e mansioni domestiche vanno a confondersi con quelle infermieristiche, sfociando nel fenomeno cosiddetto del "badantato", cioè nell'assistenza continuativa 24 ore su 24.

Particolare attenzione merita anche il settore sanitario, con riferimento non tanto ai medici, quanto agli infermieri. I medici stranieri, non solo sono la metà rispetto agli infermieri, ma costituiscono un'immigrazione prevalentemente comunitaria e non sono destinati ad aumentare in misura rilevante perché l'Italia ha un numero di medici in eccedenza rispetto alle necessità, tanto da aver dato inizio ai primi flussi in uscita all'estero, seppure ancora limitati.

Gli infermieri stranieri, invece, sono in prevalenza cittadini non comunitari e sono destinati ad aumentare in misura notevole, sia perché l'invecchiamento della popolazione italiana esercita una maggiore pressione sul sistema sanitario, sia perché la scarsa valorizzazione di questi operatori della salute ha finito per allontanare le giovani generazioni autoctone da questa professione, tant'è che la domanda di lavoro supera l'offerta. È facile così ipotizzare uno scenario in cui la cura della salute degli italiani nelle sue forme più impegnative, e cioè in caso di ricovero ospedaliero o di assistenza agli anziani, sarà sempre più caratterizzata da una "presenza straniera"; ora, se si tiene conto che anche le famiglie italiane sono già da tempo contrassegnate da tale presenza, appare come sia fuorviante dal punto di vista culturale equiparare "immigrazione" ad "estraneità".

La ricerca EMN Italy, ripartita in due parti (la situazione a metà del decennio e gli aggiornamenti al 2008) è stata condotta in collaborazione con gli esperti della Società Italiana di Medicina delle Migrazioni e del Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes e fornisce molti utili chiarimenti al riguardo.

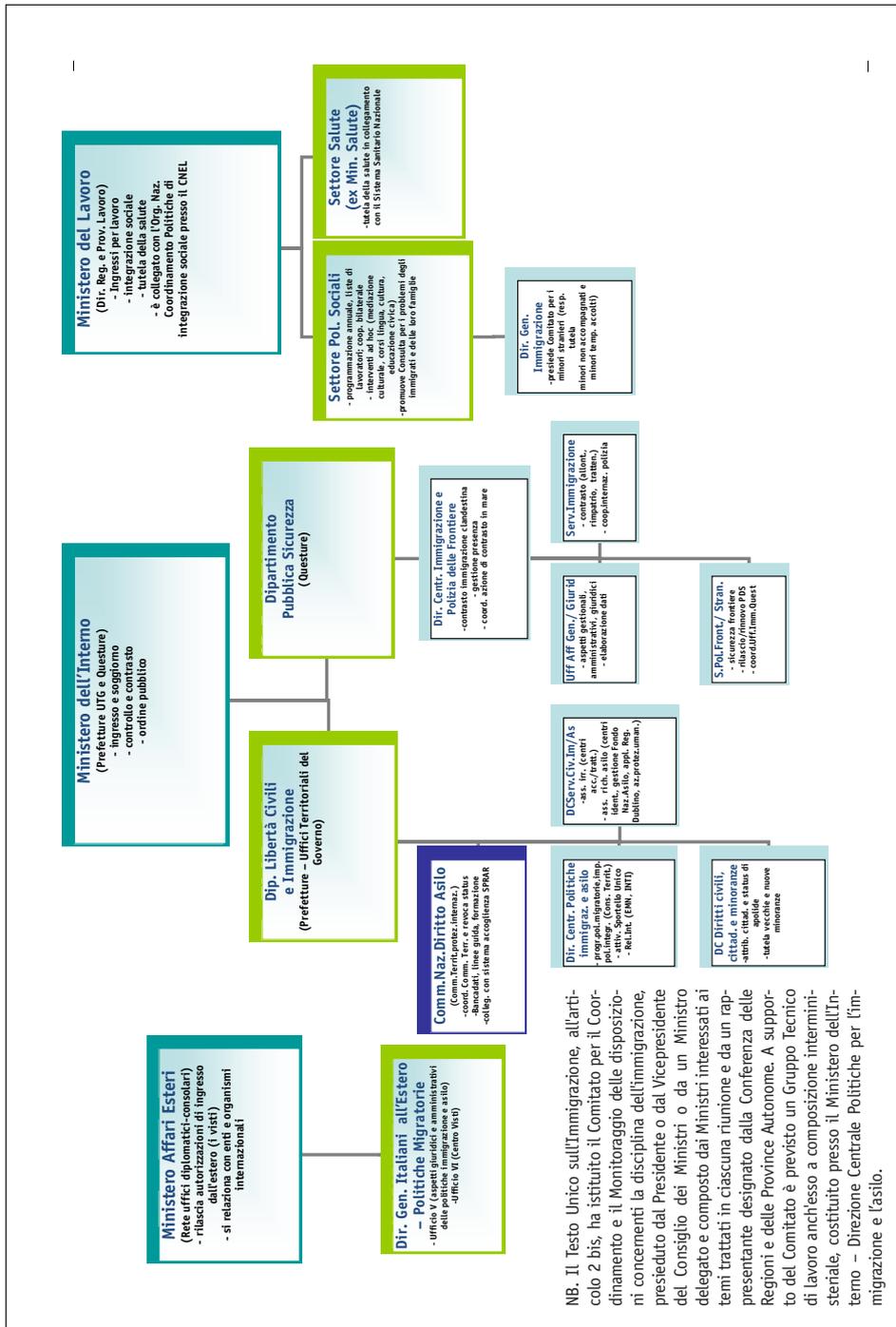
Lo sforzo redazionale è consistito nel cercare di presentare in maniera semplice gli aspetti legislativi, quelli statistici e le considerazioni sociali, cosicché la materia non risulti accessibile solo a una ristretta cerchia di persone specificatamente coinvolte, bensì possa essere assimilata da un pubblico più ampio, tenendo tra l'altro presente che i destinatari del rapporto non sono solo gli italiani ma anche i lettori degli altri Stati membri. La socializzazione delle conoscenze sull'immigrazione è, infatti, uno dei compiti istituzionali dello European

Introduzione

Migration Network, al cui raggiungimento il Ministero dell'Interno, che opera come Punto di Contatto Nazionale di questo programma, ha così cercato di contribuire.

Alla luce di queste precisazioni non posso che augurare un'ampia diffusione al *Primo Rapporto EMN Italy*, che senz'altro sarà di sostegno a quanti si occupano del fenomeno migratorio.

Organigramma istituzionale delle politiche in materia di immigrazione e asilo (2009)



A cura di European Migration Network - National Contact Point for Italy

L'organizzazione delle politiche in materia di immigrazione e asilo*

Introduzione: obiettivi e metodologia perseguita

Questo rapporto ha come obiettivo quello di presentare la situazione delle politiche su immigrazione e asilo in Italia in maniera divulgativa, che eventualmente possa essere capita anche dai non addetti ai lavori del settore e anche dai lettori non italiani. Si è inteso così rispondere alle esigenze del programma European Migration Network (EMN), che si propone di facilitare in ambito comunitario la conoscenza di quanto avviene nei diversi contesti nazionali.

In secondo luogo, un focus così ampio e generale è finalizzato a un obiettivo non meno ambizioso che è quello di elaborare una sorta di biglietto da visita della rete EMN, la cui base giuridica è stata stabilmente approvata dopo la Decisione del 14 maggio 2008 del Consiglio dell'Unione Europea (2008/381/EC)¹. Il Ministero dell'Interno, la struttura di riferimento di questo programma comunitario, opera attraverso il supporto tecnico del Centro Studi e Ricerche Idos che raggruppa i redattori del "Dossier Statistico Immigrazione" Caritas/Migrantes, pubblicazione riconosciuta da tempo come un punto di riferimento sul tema dell'immigrazione in Italia.

La natura della metodologia seguita è in parte socio-statistica e in parte giuridica. Si è trattato, infatti, di analizzare le disposizioni contenute nella normativa vigente sull'immigrazione e, quando necessario, di valutare sulla base dei dati come questa sia stata realizzata.

I problemi incontrati in questa esposizione sono in prevalenza di natura espositiva e di sforzo sintetico. Non si è trattato, infatti, di entrare nel merito di un dibattito politico sull'immigrazione, materia notoriamente controversa, ma solo di illustrare la situazione tenendo conto dei commenti approfonditi elaborati dagli studiosi e dalle stesse istituzioni, così da recuperare un minimo comune denominatore.

* A cura di Raffaele Callia, Franco Pittau, Antonio Ricci, IDOS/EMN Italia.

¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:131:0007:0012:IT:PDF>

L'ORGANIZZAZIONE DELLE POLITICHE IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE E ASILO

Il repertorio bibliografico utilizzato è di carattere istituzionale e compendia le pubblicazioni periodiche delle strutture di riferimento, come il Ministero dell'Interno, il Servizio Centrale del Sistema di Protezione per richiedenti asilo, il Consiglio Nazionale Economia e Lavoro e altri.

A queste pubblicazioni si è affiancata la possibilità di ricorrere anche agli approfondimenti e alle analisi che negli anni passati il Punto di Contatto italiano ha curato per la rete EMN su diversi temi, quali l'immigrazione irregolare, le migrazioni di ritorno, l'impatto sociale, le migrazioni qualificate, il sistema di accoglienza dei richiedenti asilo, ecc. Alcuni di questi studi hanno conosciuto una ampia diffusione dopo essere stati stampati o diffusi in versione elettronica sul sito internet nazionale www.emnitaly.it, curando inoltre in particolare il contatto con le strutture, i ricercatori e altre persone interessate (*stakeholders*).

Anche il ricorso alla consultazione dei siti internet istituzionali, segnatamente di quello del Ministero dell'Interno (www.interno.it), e alla rassegna stampa dei maggiori quotidiani nazionali e di altre fonti di informazione ha aiutato a completare l'elaborazione del quadro di riferimento il più possibile aggiornato e puntuale.

Panoramica dell'organizzazione del quadro politico, giuridico e istituzionale

Il sistema delle politiche migratorie italiano si prefigge due obiettivi principali. Da un lato intende promuovere le condizioni volte ad accogliere, includere ed integrare gli immigrati regolarmente soggiornanti, sviluppando degli interventi che sostengano l'inserimento dei cittadini stranieri in tutte le dimensioni della vita sociale, culturale, economica e lavorativa del Paese. Dall'altro lato ha il compito di promuovere misure di contrasto dell'immigrazione clandestina, garantendo l'ordine e la sicurezza pubblica. Questa duplice prospettiva si riflette, oltre che sulla specifica normativa prodotta dal potere legislativo, anche sugli aspetti riguardanti l'assetto organizzativo del sistema istituzionale.

Per un migliore inquadramento degli aspetti organizzativi, riguardanti la ripartizione delle competenze tra le varie strutture dello Stato, questo paragrafo è stato ripartito in tre parti: aspetti generali e coordinamento, competenze del Ministero dell'Interno e competenze degli altri Ministeri.

Aspetti generali e coordinamento strutturale

La politica migratoria si sostanzia di molteplici competenze ripartite tra diversi Ministeri e per questo motivo il Testo Unico sull'Immigrazione, all'articolo 2 bis, ha istituito il Comitato per il Coordinamento e il Monitoraggio delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione, presieduto dal Presidente o dal Vicepreside-

L'ORGANIZZAZIONE DELLE POLITICHE IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE E ASILO

dente del Consiglio dei Ministri o da un Ministro delegato e composto dai Ministri interessati ai temi trattati in ciascuna riunione e da un rappresentante designato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome.

A supporto del Comitato è previsto un Gruppo Tecnico di lavoro costituito presso la Direzione Centrale Politiche per l'Immigrazione e l'Asilo, di cui fanno parte, oltre al Ministero dell'Interno, i rappresentanti degli altri Dicasteri (Affari Regionali, Pari Opportunità, Coordinamento Politiche Comunitarie, Innovazione e Tecnologia, Affari Esteri competente anche per gli Italiani nel Mondo, Giustizia, Sviluppo Economico, Istruzione Università e Ricerca, Lavoro Salute e Politiche Sociali, Difesa, Economia e Finanze, Politiche Agricole, Beni e Attività Culturali) e tre esperti designati dalla Conferenza Unificata (Conferenza Stato - Città ed Autonomie Locali, ex art. 8 del Decreto legislativo 281/1997).

Il Gruppo Tecnico di Lavoro ha il compito di istruire le questioni che interessano l'attività del Comitato per il Coordinamento e il Monitoraggio e si configura così come un tavolo interistituzionale aperto (possono essere invitati anche rappresentanti di ogni altra pubblica amministrazione interessata, come anche rappresentanti degli enti e delle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro) per l'analisi e la valutazione delle problematiche inerenti l'immigrazione e la formulazione di indicazioni propositive a sostegno delle politiche nazionali.

L'integrazione, obiettivo fondamentale del Ministero dell'Interno

È bene sottolineare che il Ministero dell'Interno, pur occupandosi dell'immigrazione anche nell'ottica della sicurezza, ritiene che l'integrazione degli immigrati sia una parte fondamentale e non residuale delle sue competenze e a commento del "Programma pluriennale" del Fondo Europeo per l'Integrazione di cittadini di Paesi Terzi (2009-2013) ha così tematizzato tale ottica: "L'esigenza di non confinare l'immigrato in condizioni di marginalità sociale e precarietà economica nasce dalla convinzione che forme di esclusione e chiusura determinano l'insorgere di conflitti sociali, accrescono la fragilità e la vulnerabilità reale e percepita dell'individuo, avviano percorsi di disagio frequentemente sconfinanti nella patologia sociale e nell'illegalità, nel rischio di comportamenti penalmente rilevanti e nella strumentalizzazione da parte di soggetti criminali". Del resto, i principi sui quali si basa il Testo Unico sull'Immigrazione sono la programmazione dei flussi, il contrasto di quelli irregolari e l'integrazione degli immigrati regolari.

I principi fondamentali dell'ordinamento italiano, focalizzati sui principali problemi legati all'immigrazione, sono stati proposti nella "Carta dei valori, della cittadinanza e dell'integrazione", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 15 giugno 2007. La Carta, che si configura come Direttiva Generale dell'Amministrazione dell'Interno, è stata tradotta nelle principali lingue e presentata alle diverse collettività.

Inoltre, per informare in modo semplice e puntuale sulle procedure per entrare e

L'ORGANIZZAZIONE DELLE POLITICHE IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE E ASILO

permanere sul territorio nazionale, il Ministero dell'Interno/Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione ha curato, in diverse lingue, le guide sull'immigrazione ("In Italia, in regola") e le ha distribuite presso gli Sportelli Unici per l'Immigrazione.

Il binomio legalità – integrazione ha caratterizzato in misura crescente l'attività del Ministero dell'Interno.

Nel programma pluriennale del Fondo Europeo per l'Integrazione (2009-2013), per la cui elaborazione e attuazione è responsabile il Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, si afferma che "lo sforzo, [...], è tutto rivolto a comporre e armonizzare tante identità differenti in un tessuto sociale e civile, a propria volta, notevolmente articolato e complesso, in un quadro armonico che garantisca la coesione sociale e la sicurezza".

Notevoli sono state le risorse utilizzate dal Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione per promuovere attività finalizzate all'obiettivo dell'integrazione:

- 9.450.000,00 euro della riserva UNRRA (United Nations Relief and Rehabilitation Administration), la cui assegnazione nel 2007 è avvenuta secondo procedure stabilite sulla base delle indicazioni raccolte dai Consigli Territoriali per l'Immigrazione;
- 4.964.183,58 euro per il progetto 2001-2007 CIVIS-RAI per sostenere l'integrazione degli immigrati attraverso supporti multimediali, attingendo al finanziamento UE nell'ambito del Programma Operativo Nazionale "Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno 2000-2006";
- 21.839.410,85 euro, complessivamente nel periodo 2000-2006, per il finanziamento di altri progetti sempre nell'ambito del Programma Operativo Nazionale "Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno 2000-2006";
- 42.964.142,94 euro per la realizzazione, nel periodo 2002-2007, di misure di integrazione sociale attingendo al Fondo per le Politiche Migratorie alimentato dal Fondo per le Politiche Sociali;
- 50.000.000,00 euro nel 2007 attingendo al Fondo per l'Inclusione Sociale degli immigrati;
- 50.000.000,00 euro come Fondo di rotazione per la formazione professionale e l'accesso al Fondo Sociale Europeo;
- nell'ambito del Fondo Europeo per l'Integrazione di cittadini di paesi terzi, nel 2007 sono stati impiegati 6.315.000,00 euro, integrati da 2.451.700,00 euro messi a disposizione dall'Italia come cofinanziamento pubblico, e nel 2008 8.591.000,00 euro, integrati da 3.857.900,00 euro di cofinanziamento pubblico. Per il 2009 si prevede di attingere al Fondo Europeo per 15.062.000,00 euro cui si aggiungono 6.303.000,00 euro da parte italiana, complessivamente quasi il doppio rispetto alla somma totale del 2008 (12.448.900,00 euro) e molto più del doppio rispetto alla somma totale del 2007 (8.766.700,00 euro).

L'ORGANIZZAZIONE DELLE POLITICHE IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE E ASILO

Le priorità previste per le nuove attività del Fondo Europeo per l'Integrazione sono:

- formazione linguistica e orientamento civico;
- orientamento al lavoro e formazione professionale;
- orientamento e inserimento scolastico;
- sensibilizzazione, informazione e comunicazione;
- definizione e promozione della figura del mediatore culturale; interventi a favore delle donne, dei minori stranieri e delle seconde generazioni; azioni volte a favorire i processi di ricongiungimento;
- programmi innovativi per garantire l'accessibilità alle informazioni necessarie e per facilitare i processi di informazione.

Per gli anni a venire, dopo una flessione nel 2010 (11.554.000,00 euro del Fondo Europeo e 4.835.000,00 euro da parte italiana), è previsto un graduale aumento fino ad arrivare nel 2013 a 29.580.000,00 euro (20.854.000,00 euro del Fondo Europeo e 8.726.000,00 euro come contributo italiano).

Sulla base dei consuntivi per il 2007 e per il 2008 e dei budget previsti per i successivi anni, il contributo al Programma da parte italiana si aggira sul 30%.

Competenze del Ministero dell'Interno a livello centrale

L'organizzazione del Ministero dell'Interno a livello centrale per quanto riguarda le politiche migratorie è imperniata sul Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione e sul Dipartimento della Pubblica Sicurezza.

Il Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione svolge le funzioni connesse ai compiti, propri del Ministero dell'Interno, di tutela dei diritti civili, compreso quelli riguardanti l'asilo e l'immigrazione. Per eseguire quest'incarico nell'ambito delle politiche migratorie, tale Dipartimento si avvale della Direzione Centrale per le politiche dell'immigrazione e dell'asilo, della Direzione Centrale dei servizi civili per l'immigrazione e l'asilo e della Direzione Centrale per i diritti civili, la cittadinanza e le minoranze.

Nell'ambito del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione è operante la "Commissione nazionale per il diritto d'asilo", la più alta autorità dello Stato in tema di asilo e riconoscimento dello status di protezione internazionale. Questa Commissione, la quale ha sostituito la Commissione centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato (che aveva competenze esclusive su tutto il territorio nazionale circa il riconoscimento di tale status), svolge le funzioni di indirizzo e coordinamento delle "Commissioni Territoriali per il Riconoscimento della Protezione Internazionale" e ha il potere decisionale in materia di revoche e cessazione degli status concessi dalle stesse Commissioni territoriali.

Nell'adempiere alle funzioni di indirizzo e coordinamento delle Commissioni territoriali, la Commissione centrale ha il compito di individuare le linee guida per la

L'ORGANIZZAZIONE DELLE POLITICHE IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE E ASILO

valutazione delle domande d'asilo, di organizzare periodicamente corsi di formazione e aggiornamento per i componenti delle Commissioni territoriali e di fornire loro un servizio permanente di informazioni sulla situazione socio-politica riguardante i Paesi d'origine dei richiedenti asilo, anche attraverso delle apposite banche dati informatiche consultabili on-line (il cosiddetto "progetto ARIF"). La Commissione centrale ha anche il compito di collaborare, in materia di asilo, con altri organismi istituzionali e con analoghi organismi operanti nei Paesi membri dell'Unione Europea.

Il Dipartimento della pubblica sicurezza, presieduto da un prefetto con le funzioni di Capo della Polizia-Direttore generale della pubblica sicurezza, è organizzato in Direzioni centrali, Uffici e Servizi, fra cui la Direzione Centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere, articolata in Ufficio affari generali e giuridici, Servizio immigrazione e Servizio di Polizia delle frontiere e degli stranieri.

La Direzione Centrale dell'immigrazione e della Polizia delle frontiere ha il compito di favorire le strategie di controllo e di contrasto del fenomeno dell'immigrazione clandestina, nonché di gestire le problematiche connesse alla presenza irregolare dei cittadini stranieri sul territorio nazionale. In questa prospettiva, spetta in modo esclusivo alla Direzione centrale il compito di coordinare le attività di vigilanza, prevenzione e contrasto dell'immigrazione clandestina via mare, in raccordo con le forze della marina militare e quelle di polizia delle capitanerie di porto. All'Ufficio affari generali e giuridici, suddiviso in tre settori (gestionali e organizzativi, amministrativo-contabili e giuridico-normativi), fra gli altri compiti spetta anche quello della raccolta, elaborazione e analisi dei dati relativi all'immigrazione. Il Servizio immigrazione si occupa della presenza irregolare degli stranieri, cura le attività (operative ed amministrative) riguardanti il contrasto all'immigrazione clandestina e le azioni connesse alla cooperazione internazionale di polizia. Infine, il Servizio di Polizia delle frontiere e degli stranieri, occupandosi della sicurezza nelle zone di confine, ha il compito di tutelare la pubblica sicurezza negli scali aerei e marittimi, ma ha anche la competenza del coordinamento di tutte le attività concernenti i permessi di soggiorno, fornendo un supporto in materia di concessione della cittadinanza, riconoscimento del diritto d'asilo e dello status di rifugiato. Ultimo, ma non in ordine di importanza, il Servizio di Polizia delle frontiere e degli stranieri coordina gli Uffici immigrazione presenti nelle Questure italiane.

Organizzazione del Ministero dell'Interno a livello decentrato: i Consigli Territoriali per l'Immigrazione

Si è visto che l'intervento pubblico in materia di immigrazione non si limita solo al doveroso controllo dell'ingresso e del soggiorno degli immigrati, ma riguarda necessariamente numerosi altri ambiti, per i quali le competenze del Governo si intersecano con quelle delle Regioni.

L'ORGANIZZAZIONE DELLE POLITICHE IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE E ASILO

Per questo motivo il Testo Unico sull'Immigrazione (D.Lgs 286/1998, art. 3, comma 6) ha previsto l'istituzione dei Consigli Territoriali per l'Immigrazione con compiti di analisi delle esigenze e di promozione degli interventi da attuare a livello locale.

Nei Consigli Territoriali sono rappresentate le competenti amministrazioni locali dello Stato, la Regione, gli Enti Locali, gli Enti e le Associazioni localmente attivi nel soccorso e nell'assistenza degli immigrati, le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro.

Questi organismi sono stati istituiti con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 18 dicembre 1999. Il loro apporto è stato sollecitato con ripetute circolari, fino ad arrivare alla standardizzazione dei processi di monitoraggio da loro avviati, che nella versione più organica si è avuto con il Rapporto del 2007 sul quale si avrà modo di ritornare.

I Consigli Territoriali per l'Immigrazione, presieduti dal Prefetto, sono funzionali allo sviluppo di una rete tra centro e periferia che migliori il sistema conoscitivo e favorisca le scelte operative più idonee per rimuovere gli ostacoli sulla via dell'integrazione degli immigrati economica, sociale e culturale che abbraccia quindi gli aspetti più significativi del loro inserimento.

Questi organismi sono stati ritenuti il mezzo più idoneo per realizzare il coordinamento tra le strutture pubbliche e private che si occupano dell'immigrazione e assicurare una base di supporto per il Governo.

A questi organismi è affidato il compito del monitoraggio delle esigenze sul territorio e anche di promozione e coordinamento delle iniziative secondo una impostazione basata su un funzionale raccordo tra centro e territorio (Regioni, Province, Comuni e Organizzazioni Sociali).

I Consigli Territoriali sono, nella loro circoscrizione di competenza, organismi competenti sui temi dell'immigrazione, dell'integrazione e della coesione sociale, chiamati ad operare in sinergia tra soggetti istituzionali e non, promuovendo iniziative di integrazione.

Competenze di altri Ministeri

Anche se ad occuparsi dell'immigrazione in maniera prevalente è il Ministero dell'Interno, nell'organizzazione delle politiche migratorie e di asilo svolgono importanti funzioni anche altri Dicasteri, in particolare il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali e il Ministero degli Affari Esteri.

Nell'ambito del Ministero del Lavoro è il Settore Politiche Sociali, in particolare la Direzione Generale dell'Immigrazione, a seguire questa materia su due versanti. Il primo versante riguarda la disciplina degli ingressi per lavoro dei cittadini non comunitari, attraverso la programmazione annuale dei flussi, nonché la gestione e il monitoraggio delle quote d'ingresso e la cooperazione bilaterale con i Paesi d'ori-

L'ORGANIZZAZIONE DELLE POLITICHE IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE E ASILO

gine. Il secondo versante, invece, concerne le politiche di inclusione e coesione sociale dei cittadini stranieri, quali le attività di mediazione culturale, alfabetizzazione linguistica, formazione civica, ecc, in collegamento con le competenze affidate al Ministero dell'Interno e al CNEL. In seno alla Direzione Generale dell'Immigrazione è attivo anche il "Comitato per i minori stranieri", che ha il compito di promuovere le misure di tutela nei confronti dei minori stranieri, sia di quelli non accompagnati sia di quelli accolti temporaneamente nel territorio italiano. Infine, per quanto riguarda le competenze riservate al Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, vanno ricordate quelle riguardanti il rilascio del "nulla osta" per l'assunzione dei lavoratori stranieri (come l'accertamento dell'indisponibilità di lavoratori italiani attraverso le Direzioni Provinciali del Lavoro), oltre che i compiti di tutela della salute degli immigrati, per mezzo del Sistema Sanitario Nazionale.

Anche il Ministero degli Affari Esteri, attraverso la Direzione Generale per gli Italiani all'estero e le Politiche Migratorie, detiene alcune competenze in materia di immigrazione. In particolare, la Direzione Generale ha il compito di provvedere agli affari consolari e trattare le questioni concernenti i cittadini stranieri in Italia, oltre che analizzare le questioni sociali e migratorie in relazione a organizzazioni ed enti internazionali. Sono in particolare due gli Uffici in seno alla Direzione Generale, il V (Politiche migratorie e dell'asilo) e il VI (Centro visti), competenti a trattare la materia. L'Ufficio V affronta le questioni giuridiche ed amministrative riguardanti i cittadini stranieri in Italia e i richiedenti asilo e i rifugiati, collabora alla programmazione dei flussi migratori e alla promozione di accordi bilaterali in materia migratoria. L'Ufficio VI, invece, tratta la materia dei visti per i cittadini stranieri e il relativo regime d'ingresso.

È da segnalare, peraltro, che lo stesso Consiglio dell'Economia e del Lavoro (CNEL), un organo ausiliario dello Stato previsto dall'art. 99 della Costituzione italiana, ha un'apposita Area dedicata al tema immigrazione. Inoltre, "l'Organismo Nazionale di Coordinamento per le politiche di integrazione sociale dei cittadini stranieri a livello locale", previsto dal decreto legislativo 286/1998 (in particolare dal comma 3 dell'articolo 42), è insediato presso il CNEL.

Infine, va ricordato che il 3 ottobre 2004 è entrato in vigore il regolamento per la razionalizzazione e l'interconnessione delle comunicazioni in materia d'immigrazione tra le Pubbliche Amministrazioni (Decreto del Presidente della Repubblica n. 242 del 27 luglio 2004), che ha lo scopo di razionalizzare e coordinare l'impiego delle risorse informatiche e telematiche nel trattamento dei dati sull'immigrazione.

Il regolamento, sul quale è opportuno ritornare più diffusamente, mira a razionalizzare l'utilizzo dei sistemi informativi da parte delle Pubbliche Amministrazioni, in particolare assicurando l'interconnessione fra gli archivi informatici già realizzati o in corso di realizzazione. Ciò al fine di acquisire notizie precise e

L'ORGANIZZAZIONE DELLE POLITICHE IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE E ASILO

attendibili a sostegno della gestione amministrativa del fenomeno.

L'interscambio facilitato dei dati e delle informazioni fra le diverse Amministrazioni Pubbliche, pur mantenendo ciascuna l'autonomia gestionale, servirà a velocizzare ed ottimizzare la gestione amministrativa dei dati concernenti la popolazione straniera in Italia.

L'interconnessione degli archivi sull'immigrazione della Pubblica Amministrazione

Il 3 ottobre 2004 è entrato in vigore il regolamento per la razionalizzazione e l'interconnessione delle comunicazioni in materia d'immigrazione tra le Pubbliche Amministrazioni, che ha lo scopo di razionalizzare e coordinare l'impiego delle risorse informatiche e telematiche nel trattamento dei dati sull'immigrazione, e questo al fine di poter acquisire notizie precise e attendibili a sostegno della gestione amministrativa del fenomeno.

Il testo del regolamento è stato approvato con Decreto del Presidente della Repubblica n. 242 del 27 luglio 2004 e fa seguito ad una delibera del Consiglio dei Ministri del 9 luglio in attuazione della legge n. 189 del 2002 di "Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo".

Il regolamento mira a razionalizzare l'utilizzo dei sistemi informativi da parte delle Pubbliche Amministrazioni, in particolare assicurando l'interconnessione fra gli archivi informatici già realizzati o in corso di realizzazione. Gli archivi che entreranno a far parte di questa ampia e complessa rete telematica, che farà perno sull'Amministrazione dell'Interno, sono i seguenti:

- l'anagrafe annuale informatizzata per il lavoro subordinato tenuta dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali;
- i sistemi informativi automatizzati finalizzati alla costruzione del Sistema informativo del lavoro e della borsa del lavoro;
- l'archivio informatizzato della rete mondiale visti presso il Ministero degli esteri;
- l'anagrafe tributaria del Ministero dell'Economia e delle Agenzie fiscali;
- l'archivio anagrafico dei lavoratori extracomunitari tenuto dall'INPS;
- il casellario giudiziale, il casellario dei carichi pendenti e l'anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato presso il Ministero della Giustizia;
- una serie di archivi presso il Ministero dell'Interno.

Tra questi ultimi vanno menzionati:

- l'archivio informatizzato dei permessi di soggiorno (Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza);
- l'archivio informatizzato per l'emersione-legalizzazione del lavoro irregolare (Ministero dell'interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione);
- il casellario nazionale d'identità (Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza);

L'ORGANIZZAZIONE DELLE POLITICHE IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE E ASILO

- l'archivio informatizzato dei richiedenti asilo (Ministero dell'Interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione);
- l'archivio informatizzato dei rifugiati (Ministero dell'interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione);
- il sistema anagrafico integrato tra Indice Nazionale delle Anagrafi (INA) e Sistema di Accesso e Interscambio Anagrafico (SAIA) (Ministero dell'Interno, Dipartimento per gli affari interni e territoriali).

A tali archivi, interconnessi anche con i sistemi informatici di Regioni, Province autonome ed Enti Locali, avranno accesso tutte le Pubbliche Amministrazioni interessate – nonché altre tipologie di utenti – nei modi e nei tempi individuati dal Ministero dell'Interno.

L'accesso ai dati, ai documenti e agli archivi contenuti nella rete avverrà attraverso i servizi della RUPA, la Rete Unitaria delle Pubbliche Amministrazioni (legge 15 marzo 1997 n. 59), e della Rete Internazionale della Pubblica Amministrazione.

Nelle intenzioni del legislatore, l'interscambio telematico dei dati e delle informazioni fra le diverse Amministrazioni Pubbliche servirà a velocizzare ed ottimizzare la gestione amministrativa dei dati concernenti la popolazione straniera in Italia. In particolare, il sottoinsieme costituito dagli archivi sui permessi di soggiorno, sul lavoro irregolare, sui richiedenti asilo e sui rifugiati andrà a costituire un "sistema informativo in materia di ingresso, soggiorno e uscita dal territorio nazionale" per l'attuazione dei procedimenti previsti dal Testo Unico sull'immigrazione e degli adempimenti del cosiddetto "Sportello Unico", che andrà a rinforzare le competenze attribuite al Ministero dell'Interno.

Naturalmente restano salve, anche nel contesto dell'interconnessione, l'autonomia gestionale e la responsabilità delle singole amministrazioni in qualità di proprietarie dei dati ai fini della sicurezza e della riservatezza delle informazioni scambiate.

Questo processo di interconnessione e convergenza tra tutti gli archivi pubblici favorirà una lettura più esaustiva dei dati sulla presenza straniera in Italia, ma non è dato sapere quando gli sforzi così iniziati arriveranno a un risultato ottimale, anche perché sono complessi gli obiettivi da raggiungere e notevoli le difficoltà.

I fondamenti legislativi

Il sistema italiano di politiche migratorie e di asilo attinge anzitutto alla Costituzione repubblicana quale primigenia base giuridica. Infatti, l'articolo 10, posto tra i principi fondamentali, al comma 3 prevede il diritto d'asilo, nel territorio italiano, per lo straniero al quale sia impedito «l'effettivo esercizio delle libertà democratiche». L'ordinamento italiano, attraverso la legislazione ordinaria, è andato arricchendosi di numerose tutele in proposito, molte delle quali recepite dalla normativa comunitaria. Fra queste si segnalano la direttiva 2003/9 (recepita con il decreto legislativo 30 maggio 2005, n. 140), che stabilisce norme mini-

L'ORGANIZZAZIONE DELLE POLITICHE IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE E ASILO

me relative all'accoglienza degli stranieri richiedenti il riconoscimento dello status di rifugiato nel territorio nazionale, in conformità con gli standard degli Stati membri, e la direttiva 2004/83 del 29 aprile 2004 (recepita con il decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251), recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale.

Per gli sviluppi storico-normativi si rimanda all'apposita sezione del presente *Report*. In questa sede è opportuno sottolineare come, in generale, in materia di immigrazione, un riferimento normativo organico sia il decreto legislativo 25/07/1998, n. 286 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 191, del 18 agosto 1998), contenente il "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero". Successivamente, la materia è stata parzialmente modificata dalla legge 30/07/2002, n. 189 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 199, del 26 agosto 2002), divenuta pienamente operativa soltanto a partire dal 2005, e, da ultimo, dal cosiddetto "Pacchetto Sicurezza" (legge 15/07/2009, n. 94).

Altri soggetti interessati alle politiche migratorie e di asilo

Oltre ai soggetti istituzionali operanti nell'ambito dell'ordinamento italiano, fra cui è doveroso menzionare anche la rete dei Comuni Italiani, attraverso la relativa associazione nazionale (ANCI) organicamente collegata con il Ministero dell'Interno, la materia in discorso coinvolge più o meno direttamente altri organismi, sia dal punto di vista operativo sia sotto il profilo degli studi e delle ricerche sul tema.

Una delegazione dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) è operativa in Italia fin dal 1953 e i suoi rappresentanti siedono sia nella Commissione Nazionale sia presso le Commissioni Territoriali competenti per le richieste di asilo.

Esiste, inoltre, una vasta rete di organizzazioni non governative, e più in generale di associazioni umanitarie, che si occupano a vario titolo del fenomeno migratorio, alcune delle quali impegnate sia sul versante della prima accoglienza (anche sotto il profilo dell'assistenza legale e amministrativa) sia su quello delle misure di integrazione (inclusione e coesione socio-economica e socio-culturale).

Ricordiamo, a mero titolo esemplificativo - essendo assai vasta la rete dei soggetti coinvolti -, il Consiglio Italiano per i Rifugiati (CIR), la Caritas, l'Arci, le Acli, le Organizzazioni Sindacali CGIL, CISL, UIL e UGL e i Patronati dei lavoratori, organismi questi ultimi che il Ministero dell'Interno ha voluto coinvolgere nell'assistenza delle pratiche per la concessione o rinnovo del permesso di soggiorno.

L'ORGANIZZAZIONE DELLE POLITICHE IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE E ASILO

Sviluppo dei sistemi in materia di asilo e immigrazione**Lo sviluppo del fenomeno immigratorio in Italia**

La storia dell'immigrazione in Italia, per quanto meno lunga rispetto ai Paesi del Centro e del Nord Europa, si può ripartire in due fasi: quella dell'inizio e del primo sviluppo, avvenuti in un clima di emergenza, e quello della via verso una impostazione stabile che, per essere tale, abbisogna di una condivisione abbastanza ampia a livello sociale e politico. Questo obiettivo resta ancora da raggiungere in maniera pienamente soddisfacente.

I flussi migratori iniziarono in Italia timidamente dalla metà degli anni '70 e continuarono con ritmi blandi negli anni '80 (il 1986 fu l'anno della prima legge sull'immigrazione), per assumere la dimensione di fenomeno di massa negli anni '90, dopo la caduta del muro di Berlino e la fine in Europa dei blocchi politici contrapposti. A dire il vero, anche in quegli anni il ritmo iniziale fu contenuto, perché nell'Est Europa le rigide legislazioni di stampo marxista stentavano a essere modificate in senso liberista e l'economia italiana stava attraversando un periodo difficile. Pochi anni dopo, però, iniziarono forti ondate di ingressi, che ancora continuano e che hanno portato l'Est Europa a diventare l'area maggiormente rappresentata in Italia.

Gli immigrati (comunitari e non) erano mezzo milione nel 1987, superarono il milione solo dieci anni dopo e quindi, con incrementi più accentuati, il milione e mezzo nel 2002, i 2 milioni nel 2004, i 3 milioni nel 2005 e i 3,5 milioni nel 2006, per arrivare alla soglia dei 4 milioni nel 2008. Questo andamento, rispetto al quale risulta proporzionalmente di minore entità quello riscontrabile negli stessi Stati Uniti, si rintraccia solo nella vicina Spagna, anch'essa trasformatasi negli ultimi anni da Paese di emigrazione in un grande Paese di immigrazione.

Lo sviluppo storico-normativo

Dal punto di vista giuridico, il sistema italiano concernente le politiche di asilo e migratorie trova i suoi primi riferimenti nella Costituzione repubblicana. Collocandolo fra i cosiddetti "principi fondamentali", l'Assemblea costituente ha voluto attribuire particolare enfasi, attraverso l'articolo 10 (c. 3), al diritto d'asilo nel territorio italiano per tutti gli stranieri «ai quali siano impediti», nei loro Paesi, i diritti concernenti «l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana», rinviando alla legge ordinaria circa le condizioni sull'effettiva applicazione. Lo stesso articolo 10 della Costituzione, peraltro, rinvia ancora una volta alla legge ordinaria per quanto concerne la condizione giuridica dello straniero, sebbene «in conformità delle norme e dei trattati internazionali».

Il diritto d'asilo è rimasto per lungo tempo applicato in maniera incompleta e, per così dire, è stato completato "a spezzoni" non solo per intervento del legislatore

L'ORGANIZZAZIONE DELLE POLITICHE IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE E ASILO

nazionale ma anche su impulso delle Direttive Comunitarie che a seguito di interventi della Corte Costituzionale o di Cassazione: ad esempio, è solo dal 1997 che una sentenza della Corte di Cassazione ha individuato nel tribunale ordinario l'organo competente a decidere in ordine alla concessione dell'asilo ai sensi della Costituzione.

Si noti come, mentre l'articolo 35 (c. 4) della Costituzione prevede il riconoscimento della «libertà di emigrazione», riflettendo una realtà ancora rilevante per l'Italia del secondo dopoguerra, vi è un solo articolo, il 117, modificato con la legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3 («Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione»), che considera esplicitamente "l'immigrazione" fra le materie rispetto alle quali è lo Stato ad esercitare in modo esclusivo (senza il concorso delle Regioni) la potestà legislativa, mentre le Regioni sono protagoniste in materia di integrazione.

Alla fine del 1951 – quando l'*International Refugee Organization* (IRO) fu sciolta – si contavano in Italia circa 20.000 rifugiati. In seguito, fu aperta una delegazione dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati. L'UNHCR, con sede a Roma, è di fatti presente in Italia fin dal 1953. L'anno seguente, con legge n. 722 del 24 luglio, fu ratificata la Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951, sebbene con la "limitazione geografica" che restringeva il riconoscimento dello status ai soli rifugiati europei, rimasta in vigore fino al 31 dicembre 1989, in quanto abolita dal decreto legge n. 416 del 30 dicembre 1989, poi convertito nella legge n. 39 del 28 febbraio 1990. Nel 1977, la responsabilità dell'assistenza dei richiedenti asilo e rifugiati passò direttamente al Ministero dell'Interno, in particolare alla Divisione Assistenza Profughi della Direzione Generale dei Servizi Civili.

Con la legge n. 943 del 30 dicembre 1986 fu varata una prima regolarizzazione (denominata anche "sanatoria") degli immigrati non comunitari. Grazie a tale legge anche un certo numero di rifugiati poté godere di una possibilità diversa da quella adoperata fino allora. La formula "in attesa di emigrazione", infatti, era la più frequente nei permessi di soggiorno rilasciati dalle Questure. Quella formula, peraltro, indicava chiaramente come fino a quell'epoca l'Italia fosse considerato ancora come un Paese di "transito migratorio", più che una meta finale.

Circa quattro anni dopo, la già citata legge n. 39 del 28 febbraio 1990 (conosciuta come "legge Martelli"), introdusse nell'ordinamento italiano delle "Norme urgenti in materia di asilo politico, d'ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato", disciplinando il riconoscimento dello status di rifugiato all'articolo 1: furono queste le prime disposizioni in materia di asilo e rifugiati, con una nuova procedura e un nuovo meccanismo di assistenza. In virtù della nuova procedura d'asilo, delineata dalla legge n. 39/1990 e dal D.P.R. n. 136 del 15 maggio 1990 (diventata poi operativa nel marzo 1991 a seguito della cosiddetta "emergenza alba-

L'ORGANIZZAZIONE DELLE POLITICHE IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE E ASILO

nese”), il compito del riconoscimento dello status di rifugiato passò dalla Commissione Paritetica di Eleggibilità (operante ancora in quell’anno, in regime di “prorogatio”) alla Commissione Centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato.

È da rilevare come nel 1992, in occasione del fenomeno degli sfollati delle Repubbliche sorte nei territori dell’ex Jugoslavia (a seguito della guerra nei Balcani), sia stata approvata la legge n. 390 del 24 settembre, con la quale è stato convertito in legge (con alcune modificazioni) il decreto legge n. 350 del 24 luglio 1992, con lo scopo di favorire interventi straordinari di carattere umanitario proprio in favore degli sfollati.

È del 1995, invece, il cosiddetto “decreto legge Dini” (n. 489, del 18 novembre), varato per disporre misure urgenti in materia di politica dell’immigrazione e per la regolamentazione dell’ingresso e del soggiorno nel territorio nazionale dei cittadini non comunitari.

Per avere un nuovo provvedimento normativo di carattere organico sul tema migratorio bisognerà attendere il 1998, con l’approvazione della cosiddetta legge “Turco-Napolitano”. Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 191, del 18 agosto 1998, il decreto legislativo 25/07/98 n. 286 contiene il “Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero”. Tale provvedimento non ha apportato modifiche sostanziali alla legge n. 39/1990 (il cosiddetto “legge Martelli”) in materia d’asilo. È da rilevare, peraltro, l’importanza dell’art. 18 del citato Testo Unico del 1998, in quanto prevede il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale a carattere umanitario. Il D.P.R. n. 394 del 1999 ha poi formalizzato il regolamento recante norme di attuazione del Testo Unico.

Nel settembre del 2002 è entrata in vigore la legge n. 189 del 30/07/2002 (la cosiddetta legge “Bossi-Fini”). Tale provvedimento, modificando la normativa in materia di immigrazione ed asilo, è diventato pienamente operativo solamente a partire dal 2005, a seguito del regolamento relativo alle procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato (D.P.R. n. 303 del 16 settembre 2004), pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 299 del 22 dicembre 2004.

In materia d’asilo, la legge 189/2002 ha introdotto a fianco a quella ordinaria una procedura semplificata per i richiedenti asilo obbligatoriamente trattenuti nei centri di identificazione, dimezzandone i tempi di attesa per l’audizione (da 30 a 15 giorni), unitamente all’istituzione da un lato delle Commissioni Territoriali, con il compito di determinare lo status di rifugiato, e dall’altro di una Commissione nazionale cui sono state affidate competenze di indirizzo e coordinamento.

Peraltro, la legge 189/2002 ha recepito il tema della “protezione umanitaria” in favore di quanti, pur non rientrando nella definizione di “rifugiato” secondo i criteri espressi nella Convenzione di Ginevra del 1951, necessitano ugualmente di particolare protezione poiché in fuga da guerre o condizioni di violenza generalizzata.

L'ORGANIZZAZIONE DELLE POLITICHE IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE E ASILO

Oltre a ciò, sempre in materia d'asilo, la legge 189/2002 ha disciplinato l'istituzione del cosiddetto "Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo", attraverso cui garantire le attività di protezione dei richiedenti asilo e rifugiati: attività già intraprese un anno prima per mezzo del Programma Nazionale Asilo (PNA). Tale programma è stato avviato congiuntamente dall'UNHCR, dal Ministero dell'Interno e dall'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI), al fine di costituire, in mancanza di un sistema nazionale di protezione, una rete di accoglienza in favore dei richiedenti asilo e di un programma di inclusione ed integrazione per quanti avessero ricevuto il riconoscimento dello status di rifugiato. A seguito della legge 189/2002, l'esperienza del PNA è confluita in modo più organico nel Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR), il cui coordinamento è affidato al Servizio Centrale (istituito dal Ministero dell'Interno e affidato all'ANCI in regime di convenzione). Anch'esso si avvale, per le iniziative di "accoglienza integrata" (vitto, alloggio, orientamento socio-lavorativo, consulenza legale, ecc.), del contributo operativo della rete degli Enti locali, con la collaborazione delle realtà del cosiddetto "terzo settore".

Nel 2005, con D.P.C.M. del 4 febbraio, è stata istituita la Commissione Nazionale per il diritto d'asilo; mentre è dell'anno seguente (7 dicembre 2006) l'emanazione della direttiva sui minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo. Per quanto riguarda il 2007 sono da segnalare il decreto del Ministero dell'Interno del 23 aprile, con cui è stata emanata la cosiddetta "Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione", e il decreto legge n. 249, del 29 dicembre, attraverso cui si prevedono delle misure urgenti di espulsione e di allontanamento per terrorismo e per motivi imperativi di pubblica sicurezza. Quest'ultimo provvedimento, in particolare, è stato varato sull'onda emotiva dei fatti di cronaca avvenuti a Roma nell'ottobre del 2007, a seguito dell'omicidio di una donna romana compiuto da un cittadino straniero.

Negli ultimi anni l'Italia ha recepito diverse direttive comunitarie in materia di asilo e più in generale di politiche migratorie. Fra queste si segnala la direttiva 2003/9 (recepita con il decreto legislativo 30 maggio 2005, n. 140), che stabilisce le norme minime relative all'accoglienza degli stranieri richiedenti il riconoscimento dello status di rifugiato nel territorio nazionale. Inoltre, con il decreto legislativo 25 gennaio 2007, n. 24, si è attuata la direttiva 2003/110, relativa all'assistenza durante il transito nell'ambito di provvedimenti di espulsione per via aerea. L'8 gennaio 2007, invece, con due distinti decreti legislativi, il n. 3 e il n. 5, sono state attuate rispettivamente le direttive 2003/109 e 2003/86: la prima riguarda lo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo, mentre la seconda concerne il diritto di ricongiungimento familiare. Ancora, il decreto legislativo n. 30 del 6 febbraio 2007 recepisce la direttiva 2004/38, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione Europea e dei loro familiari di circolare e di sog-

L'ORGANIZZAZIONE DELLE POLITICHE IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE E ASILO

giornare liberamente nel territorio degli Stati membri, mentre la direttiva 2004/114 (riguardante le condizioni di ammissione dei cittadini di Paesi terzi per motivi di studio, scambio di alunni, tirocinio non retribuito o volontario) è stata attuata con il decreto legislativo 10 agosto 2007, n. 154.

Infine, il governo italiano, nella riunione del Consiglio dei Ministri del 9 novembre 2007, ha approvato due decreti legislativi proposti dall'allora ministro dell'Interno Giuliano Amato, per introdurre nell'ordinamento italiano due direttive europee sui rifugiati e sul diritto d'asilo. Le direttive in discorso sono le seguenti: la 2004/83 (la cosiddetta "direttiva qualifiche"), recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale; la 2005/85 (la cosiddetta "direttiva procedure"), recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato. A seguito del recepimento di queste due importanti direttive comunitarie sono sorti i Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo (CARA) per sostituire i Centri di identificazione (CID), creati con la legge 189/2002. I decreti legislativi in oggetto, inoltre, hanno introdotto una nuova forma di protezione internazionale, quella sussidiaria, che può essere riconosciuta al richiedente asilo in presenza di specifiche condizioni.

Organizzazione delle politiche

Procedure di ingresso

Il 27 ottobre 1997 l'Italia è entrata a far parte operativamente del cosiddetto "Sistema Schengen", uno spazio comune di libera circolazione che elimina tra gli Stati aderenti i controlli alle frontiere, a condizione di aver previamente soddisfatto determinati requisiti riguardanti il controllo efficace delle frontiere esterne: la realizzazione di una sezione nazionale del Sistema di Informazione Schengen; la cooperazione nelle politiche sul diritto d'asilo; l'armonizzazione delle politiche in materia di visti; l'approvazione di una legislazione nazionale sulla protezione dei dati nazionali; il rispetto delle posizioni della Convenzione in materia di stupefacenti.

I cittadini stranieri provenienti da un Paese esterno al sistema Schengen possono, pertanto, entrare sul nostro territorio per turismo, studio, ricongiungimento familiare, lavoro e altri motivi a condizione di possedere un visto che autorizzi l'ingresso, rilasciato dalla rete degli Uffici diplomatico-consolari abilitati dal Ministero degli Affari Esteri. Si tratta di un vero e proprio tagliando adesivo o "sticker" che, applicato sul passaporto o su un altro documento di viaggio riconosciuto valido dal-

L'ORGANIZZAZIONE DELLE POLITICHE IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE E ASILO

lo Stato italiano², autorizza l'ingresso dello straniero. Il principio è quello che, sebbene venga riconosciuta una forma di "interesse legittimo" allo spostamento da parte dei cittadini stranieri, tuttavia non si intende riconoscere un "diritto automatico" all'ottenimento del visto.

Il visto può essere di tipo individuale – rilasciato al singolo richiedente ed apposto su un passaporto individuale - o collettivo (in tal caso la durata massima è di 30 giorni) – rilasciato ad un gruppo di stranieri, aventi tutti la stessa cittadinanza del Paese di emissione del passaporto, e a condizione che il documento sia espressamente e formalmente riconosciuto dall'Italia.

Ai sensi dell'Istruzione Consolare Comune Schengen, i visti sono divisi in:

1. *Visti Schengen Uniformi (VSU)*, validi per il territorio dell'insieme delle Parti contraenti, rilasciati per Transito Aeroportuale (tipo A); Transito (tipo B); soggiorni di breve durata, o di viaggio, (tipo C) fino a 90 giorni, con uno o più ingressi.

2. *Visti a Validità Territoriale Limitata (VTL)*, validi soltanto per lo Stato Schengen la cui Rappresentanza abbia rilasciato il visto (o, in casi particolari, anche per altri Stati Schengen specificamente indicati), senza alcuna possibilità di accesso, neppure per il solo transito, al territorio degli altri Stati Schengen.

3. *Visti per Soggiorni di Lunga Durata o "Nazionali" (VN)*, validi solo per soggiorni di oltre 90 giorni (tipo D), con uno o più ingressi, nel territorio dello Stato Schengen la cui Rappresentanza abbia rilasciato il visto, e per l'eventuale transito - per non più di 5 giorni - attraverso il territorio degli altri Stati Schengen.

4. *Visti per Soggiorni di Lunga Durata o "Nazionali"* aventi anche valore di visto per soggiorni di breve durata (VDC).

Il Decreto Interministeriale del 12.07.2000 ha stabilito requisiti e condizioni per l'ottenimento delle 21 tipologie di visto d'ingresso esistenti: adozione, affari, cure mediche, diplomatico, familiare al seguito, gara sportiva, invito, lavoro autonomo, lavoro subordinato, missione, motivi religiosi, reingresso, residenza elettiva, ricongiungimento familiare, studio, transito aeroportuale, transito, trasporto, turismo, vacanze-lavoro, inserimento nel mercato del lavoro (abolito). Si riporta nella sezione Allegati una tabella riepilogativa relativa a finalità, requisiti e condizioni.

La domanda di visto va sottoscritta su un apposito modulo e va corredata anche di una foto formato tessera dello straniero. La richiesta di visto deve essere rivolta

² Documenti di viaggio equivalenti al passaporto: titolo di viaggio per apolidi; titolo di viaggio per rifugiati; titolo di viaggio per stranieri che non possono ricevere un valido documento di viaggio dalle Autorità del Paese di cui sono cittadini; libretto di navigazione; documento di navigazione aerea; lasciapassare delle Nazioni Unite; documento rilasciato da un Quartier generale della NATO; carta d'identità per i cittadini degli Stati della UE; carta d'identità (ed altri documenti) per i cittadini degli Stati aderenti all'Accordo europeo sull'abolizione del passaporto; elenco di partecipanti a viaggi scolastici all'interno della UE; lasciapassare, foglio sostitutivo del passaporto rilasciato allo straniero che non dispone di un titolo di viaggio valido per tutti gli Stati Schengen, o solo per l'Italia; lasciapassare - o tessera - di frontiera, concesso ai cittadini domiciliati in zone di frontiera, in esenzione dal visto.

L'ORGANIZZAZIONE DELLE POLITICHE IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE E ASILO

alla Rappresentanza diplomatico-consolare di persona, in modo da consentire una breve intervista circa i motivi e le circostanze del soggiorno.

È propedeutica al rilascio del visto la verifica della disponibilità di mezzi finanziari adeguati al sostentamento mediante l'esibizione di denaro contante, fideiussioni, titoli di credito, altre fonti di reddito, ecc. Per quanto riguarda i visti per affari, cure mediche (per l'accompagnatore), gara sportiva, motivi religiosi, studio, transito, trasporto e turismo, la Direttiva del Ministero dell'Interno del 1° marzo 2000 ha determinato, come segue, i mezzi di sussistenza richiesti per l'ingresso nel territorio nazionale:

<i>Classi di durata del viaggio</i>	<i>Un partecipante</i>	<i>Due o più partecipanti</i>
Da 1 a 5 giorni: quota fissa complessiva	€ 269,60	€ 212,81
Da 6 a 10 giorni: quota a persona giornaliera	€ 44,93	€ 26,33
Da 11 a 20 giorni: quota fissa	€ 51,64	€ 25,82
Quota giornaliera a persona	€ 36,67	€ 22,21
Oltre i 20 giorni: quota fissa	€ 206,58	€ 118,79
Quota giornaliera a persona	€ 27,89	€ 17,04

Salvo che le norme abbiano fornito disposizioni diverse, lo straniero deve poi indicare l'esistenza di un alloggio idoneo e la disponibilità della somma occorrente per il rimpatrio o esibire direttamente un biglietto di ritorno. L'assenza di mezzi di sussistenza adeguati comporta quindi la mancata concessione del visto d'ingresso ovvero – all'eventuale controllo da parte della Polizia di Frontiera – il respingimento. È esentato dalla verifica dei mezzi lo straniero già regolarmente soggiornante in uno Stato Schengen.

Valutata l'ammissibilità della domanda di visto sulla scorta della documentazione prodotta dal richiedente (un documento di viaggio valido e informazioni attestanti la finalità del viaggio; i mezzi di trasporto e di ritorno; i mezzi di sostentamento durante il viaggio ed il soggiorno; le condizioni di alloggio) e di quanto appreso nel corso dell'intervista, la Rappresentanza provvede a controllare che lo straniero non sia segnalato ai fini della non ammissione nel Sistema Informativo Schengen e non sia considerato pericoloso per l'ordine pubblico, la sicurezza nazionale o le relazioni internazionali di uno degli Stati Schengen.

Esperiti anche gli accertamenti richiesti, la Rappresentanza diplomatico-consolare rilascia il visto, di regola entro 90 giorni dalla richiesta (30 giorni per lavoro subordinato, 120 giorni per lavoro autonomo), così come previsto dall'art. 5, c. 8 del D.P.R. 31.8.1999, n. 394, poi modificato dal D.P.R. 334/2004.

L'esigenza di una progressiva armonizzazione a livello comunitario delle politiche nazionali in materia di visti ha portato all'adozione di alcune misure specifiche da parte degli organi europei, fra cui il Regolamento del Consiglio n. 539 del 15.3.2001, che determina la lista degli Stati i cui cittadini sono soggetti all'obbli-

L'ORGANIZZAZIONE DELLE POLITICHE IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE E ASILO

go del visto. Qualora lo straniero risulti sprovvisto anche solo di uno dei requisiti richiesti, può essere oggetto di respingimento da parte delle competenti Autorità di Frontiera, anche in presenza di regolare visto d'ingresso o di transito.

Una volta entrato legalmente in Italia, entro otto giorni lavorativi lo straniero intenzionato a trattenersi per più di 90 giorni dovrà richiedere il permesso di soggiorno, che sarà rilasciato per lo stesso motivo e per la stessa durata indicati dal visto. Lo straniero che richiede il permesso di soggiorno è sottoposto a rilievi fotodattiloscopici. Non devono chiedere il permesso di soggiorno quegli stranieri che vengono in Italia per visite, affari, turismo e studio per periodi non superiori ai tre mesi.

Ai sensi della normativa Schengen, il permesso di soggiorno rilasciato dalla Questura in ragione di un visto per soggiorno di lunga durata, consente allo straniero, munito di un passaporto nazionale o di un documento di viaggio equivalente in corso di validità, di entrare ed uscire dallo Spazio Schengen e di circolare liberamente, per un periodo non superiore a 90 giorni per semestre, nel territorio di tutti gli Stati Schengen. Lo straniero resta tuttavia obbligato a dichiarare la propria presenza sul territorio degli altri Stati Schengen, alle rispettive Autorità di Pubblica Sicurezza, entro 3 giorni lavorativi dall'ingresso.

L'inosservanza di queste procedure da parte dello straniero ne determina l'espulsione, sanzione che sarà applicata anche nel caso in cui si sia trattenuto in Italia oltre i tre mesi o il minor termine stabilito nel visto d'ingresso.

Condizioni di ammissione

Le condizioni di ammissione degli stranieri in Italia variano, oltre che sulla base del Paese di provenienza (comunitario o non comunitario), a seconda della durata del soggiorno e delle motivazioni legate alla richiesta di ingresso. Per quanto riguarda i cittadini provenienti da Paesi non comunitari, si distingue anzitutto fra rifugiati e richiedenti asilo da un lato e coloro che richiedono il permesso di soggiorno per altri motivi dall'altro.

a) Differenze nelle condizioni di ammissione a seconda della durata del soggiorno. Come già rilevato, le condizioni di ammissione degli stranieri in Italia variano anzitutto a seconda della durata del soggiorno. Grazie alle novità introdotte dalla legge n. 68 del 28 maggio 2007, gli stranieri che intendono soggiornare in Italia *per un periodo inferiore a tre mesi*, per studio, visite, turismo ed affari, dal 2 giugno 2007 non hanno più l'obbligo di richiedere il permesso di soggiorno, ma devono semplicemente dichiarare la propria presenza sul territorio nazionale, attraverso le modalità stabilite dal decreto del Ministero dell'Interno del 26 luglio 2007. Nel caso di soggiorno nel territorio italiano *per un periodo superiore a tre mesi*, gli stranieri sono tenuti a richiedere il permesso di soggiorno (entro 8 giorni per coloro che giungono

L'ORGANIZZAZIONE DELLE POLITICHE IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE E ASILO

in Italia per la prima volta). Per coloro che soggiornano già in Italia sussiste l'obbligo di richiedere il rinnovo non oltre sessanta giorni prima della data di scadenza del permesso (si sale a novanta giorni se il permesso di soggiorno era valido due anni).

Gli stranieri che richiedono il rilascio (o il rinnovo) del permesso di soggiorno per motivi quali affidamento, status di richiedente asilo politico o di apolidia (rinnovo), residenza elettiva, studio (per più di tre mesi), ragioni religiose, missioni, tirocini formativi professionali, attesa di occupazione o di riacquisto della cittadinanza, ragioni familiari o di lavoro, come anche quelli che vogliono trasformare il loro titolo in un permesso di soggiorno CE per lungo residenti, devono recarsi presso gli uffici postali in cui è operativo il cosiddetto "Sportello Amico", ove è possibile acquisire e compilare la documentazione necessaria che verrà poi trasmessa allo Sportello Unico costituito presso le prefetture. È anche possibile inoltrare, tramite le Poste, le richieste di permesso di soggiorno alle Questure nel caso delle seguenti tipologie di permessi: apolidia, asilo politico, cure mediche, gare sportive, giustizia, integrazione di un minore, motivi umanitari, minore età, vacanze di lavoro.

b) Le condizioni di ammissione per i rifugiati e richiedenti asilo. Nell'ordinamento italiano, in conformità con la Convenzione di Ginevra del 1951, per poter essere ammessi come rifugiati, è necessario anzitutto che il richiedente abbia subito persecuzioni dirette per motivi politici, religiosi, etnici, di nazionalità o di appartenenza a gruppi sociali, e che vi sia un pericolo concreto di persecuzione nel caso di un ritorno in patria. La richiesta può essere effettuata presso gli Uffici di Polizia di Frontiera al momento dell'ingresso o, laddove non siano presenti sul posto, presso gli Uffici immigrazione delle Questure competenti per territorio. Un'altra condizione per poter essere ammessi come rifugiati è che il richiedente non sia già stato riconosciuto come tale in un altro Stato o che non provenga da un Paese, diverso da quello di appartenenza, che abbia aderito alla Convenzione di Ginevra e nel quale, avendo soggiornato per un periodo di tempo relativamente lungo, non abbia richiesto il riconoscimento dello status di rifugiato. Oltre a ciò, il richiedente non deve aver subito in Italia condanne per delitti particolarmente gravi, come ad esempio quelli contro la personalità, l'incolumità pubblica e la sicurezza dello Stato. Ovviamente l'interessato non deve essersi reso responsabile neppure di crimini di guerra, contro la pace e l'umanità.

La valutazione della domanda di ammissione viene effettuata dalla Commissione Territoriale per il riconoscimento dello status di rifugiato, competente per territorio. Tale Commissione ha il dovere di convocare per un'audizione il richiedente, dopo di che, entro tre giorni, dovrà adottare una fra le tre decisioni seguenti: riconoscere lo status di rifugiato; rigettare la domanda (con il conseguente invito a lasciare il territorio nazionale rivolto all'interessato da parte della Questura competente territorialmente); rigettare la richiesta ma, allo stesso tempo, constatata la pericolo-

L'ORGANIZZAZIONE DELLE POLITICHE IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE E ASILO

sità di un eventuale rimpatrio, richiedere alla Questura competente territorialmente di rilasciare uno speciale permesso di soggiorno per motivi di protezione umanitaria, della durata di un anno (rinnovabile).

Durante il periodo in cui è stata inoltrata la richiesta del riconoscimento dello status di rifugiato, la Questura competente a livello territoriale è tenuta a rilasciare un permesso di soggiorno della validità di tre mesi, rinnovabile fino alla decisione finale della Commissione Territoriale. Se si è sprovvisti dei documenti necessari, compresi quelli attestanti le generalità del richiedente, quest'ultimo viene ospitato in una struttura di accoglienza per l'identificazione. Nel caso in cui venga rigettata l'istanza, il richiedente ha la facoltà di presentare, entro 5 giorni dalla risposta negativa, una richiesta di riesame della domanda da inoltrare al presidente della Commissione, producendo eventuali elementi di valutazione non emersi nel corso della prima audizione. In ogni caso, è possibile presentare entro 15 giorni dalla notifica della decisione un ricorso al tribunale ordinario competente territorialmente.

Chi ottiene il riconoscimento dello status di rifugiato non può, per nessun motivo, fare rientro nel proprio Paese di appartenenza, nel qual caso gli potrà essere revocato il riconoscimento; questo provvedimento è applicabile anche nell'ipotesi in cui venga fatta richiesta di passaporto presso le rappresentanze diplomatiche del proprio Paese in Italia.

Un ultimo aspetto riguarda il conferimento del contributo di prima assistenza, attribuibile ai soli rifugiati indigenti per i quali non è stato possibile accedere ai centri finanziati dal Fondo Nazionale per le Politiche e i Servizi dell'Asilo. Di fatto, i richiedenti che abbiano ottenuto il riconoscimento dello status di rifugiato, con decisione della Commissione centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato politico, possono ottenere un cosiddetto "contributo di prima assistenza", volto al sostentamento personale, al sostegno allo studio e all'integrazione all'attività lavorativa, nonché alla salute e alle cure mediche.

c) Le condizioni di ammissione per i minori stranieri. Nei confronti dei minori stranieri valgono tutte le garanzie previste dalla Convenzione di New York del 20 novembre 1989 sui diritti del fanciullo, ratificata e resa esecutiva in Italia con la legge del 27 maggio 1991, n. 176. L'Italia ha anche provveduto a ratificare e rendere esecutiva, con la legge 20 marzo 2003, n. 77, la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti del fanciullo di Strasburgo del 25 gennaio 1996. L'organo competente a vigilare sulle modalità di soggiorno dei minori stranieri temporaneamente ammessi sul territorio nazionale, nonché a coordinare le attività delle amministrazioni coinvolte, è il "Comitato per i minori stranieri", un organo interministeriale presieduto dal rappresentate del Ministero della Solidarietà Sociale (da ultimo confluito nel Ministero del Lavoro).

L'ORGANIZZAZIONE DELLE POLITICHE IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE E ASILO

Per quanto concerne le condizioni di ammissione dei minori stranieri bisogna distinguere fra minori accompagnati e non accompagnati. Nel primo caso si tratta di minori affidati a parenti entro il terzo grado (regolarmente soggiornanti), attraverso un provvedimento formale. Nel secondo caso si tratta di minori che si trovano in Italia senza i genitori o altre persone adulte legalmente responsabili della loro rappresentanza o assistenza.

Ai minori stranieri presenti in Italia sono riconosciuti il diritto all'istruzione, il diritto all'assistenza sanitaria e a tutte le tutele applicate ai minori italiani in materia di lavoro (fra cui l'ammissione al lavoro solo dopo il compimento del sedicesimo anno di età e dopo aver adempiuto gli obblighi scolastici). Inoltre, ai minori stranieri non accompagnati vengono concesse anche particolari misure giuridiche di protezione e assistenza, fra cui l'accoglienza in luogo sicuro, la non espulsione, il diritto ad un permesso di soggiorno per minore età e la possibilità di tutela e affidamento.

Un'analisi particolare merita il caso dei minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo, nei cui confronti vale quanto stabilito dalla direttiva del Ministero dell'Interno del 7 dicembre 2006. Secondo tale direttiva, che peraltro richiama le norme vigenti in materia nell'ordinamento italiano, fra cui la legge 28 febbraio 1990, n. 39, e il D.P.R. 16 settembre 2004, n. 303, i minori stranieri non accompagnati hanno «il diritto di ricevere tutte le informazioni pertinenti circa la facoltà di richiedere asilo e le conseguenze che vi sono connesse a norma della vigente legislazione, oltre al diritto di esprimere al riguardo la propria opinione». Viene fornita, a tal fine, l'assistenza di un mediatore culturale o di un interprete.

La richiesta d'asilo da parte del minore non accompagnato, una volta portata a conoscenza del Tribunale per i minorenni territorialmente competente, deve essere confermata da un tutore nominato dal Giudice tutelare. Nell'attesa, non potendo ancora usufruire di assistenza e protezione dei servizi del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, il minore viene ospitato ed assistito dai servizi sociali del Comune in cui si trova al momento della segnalazione (anche attraverso l'impiego, in regime di convenzione, di strutture appartenenti e/o gestite dal cosiddetto "terzo settore"). Gli stessi Comuni, peraltro, hanno il dovere di segnalare immediatamente il minore al Servizio centrale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, al fine di poter attingere alle tutele previste dal medesimo Sistema e finanziate dal Fondo nazionale per le politiche e i servizi di asilo.

La procedura della presentazione della domanda di asilo, riguardante i minori stranieri non accompagnati, viene garantita dagli Uffici di Polizia di Frontiera, dagli Uffici Interforze dei Centri di accoglienza e dalle Questure, in collaborazione con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati e gli altri organismi che operano nel campo della protezione dei richiedenti asilo.

Chiarite le condizioni di ammissione relative ai rifugiati e richiedenti asilo e ai

L'ORGANIZZAZIONE DELLE POLITICHE IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE E ASILO

minori stranieri, restano da illustrare quelle relative ai richiedenti il permesso di soggiorno per altri motivi. Posto che verrà dedicato un paragrafo apposito all'accesso al mercato del lavoro, ci soffermeremo in questa sezione unicamente sulle condizioni di ammissione relative alla richiesta di permesso di soggiorno per ricongiungimento familiare, per motivi di studio e per soggiorno di lungo periodo.

d) Le condizioni di ammissione nel caso di ricongiungimento familiare. Al fine di favorire le aspettative di coesione ed unità familiare degli stranieri soggiornanti in Italia, l'ordinamento vigente prevede che i cittadini stranieri titolari di permesso di soggiorno con durata non inferiore ad un anno, rilasciato per motivi di lavoro (subordinato od autonomo), per asilo, per studio, per motivi religiosi, per protezione sussidiaria, oppure titolari di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, possono essere raggiunti dai familiari più stretti. Si tratta in particolare: del coniuge, purché maggiorenni e non separato legalmente; dei figli minori non coniugati e di quelli maggiorenni ancora a carico, a condizione che non possano provvedere autonomamente alle proprie esigenze di vita a motivo del loro stato di salute; nonché dei genitori a carico, purché non vi siano altri figli nel Paese di provenienza in grado di provvedere al loro fabbisogno. Competente a ricevere la domanda e a convocare i richiedenti, al fine di verificare la documentazione necessaria e curare il disbrigo delle pratiche relative alle procedure, è il cosiddetto "Sportello Unico per l'immigrazione", istituito, in base all'articolo 18 della legge n. 189 del 30/07/2002, presso ogni Prefettura - Ufficio territoriale del governo (UTG).

Oltre alle caratteristiche sovraespresse, le condizioni di ammissione dello straniero per ricongiungimento familiare sono legate a due fattori: la disponibilità di alloggio del richiedente e il possesso di un reddito minimo. Per quanto riguarda l'alloggio, è necessario produrre un certificato che attesti come l'abitazione che dovrà ospitare i familiari ricongiunti sia idonea dal punto di vista igienico-sanitario e rientri nei parametri minimi previsti dalle leggi regionali per gli alloggi di edilizia residenziale. Relativamente al secondo fattore, invece, il richiedente dovrà dimostrare di disporre di un reddito annuo, derivante da fonti lecite, non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale aumentato della metà dell'importo per ogni familiare che si deve ricongiungere. In ogni caso, qualora il richiedente non disponga di un adeguato reddito personale, potranno valere i redditi posseduti dai familiari conviventi.

Una volta verificate le condizioni richieste, lo Sportello Unico per l'immigrazione avrà il compito di rilasciare, entro 180 giorni dalla ricezione della richiesta, o il nullaosta al ricongiungimento o un provvedimento di diniego. Giunto in Italia, il familiare ricongiunto dovrà recarsi con il nulla osta, entro otto giorni, presso lo Sportello Unico, al fine di attivare la relativa richiesta del permesso di soggiorno. Infine, il familiare ricongiunto dovrà recarsi presso un Ufficio Postale abi-

L'ORGANIZZAZIONE DELLE POLITICHE IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE E ASILO

litato da dove potrà inoltrare la richiesta di permesso di soggiorno rilasciatagli dallo Sportello Unico. Una volta ottenuto il permesso di soggiorno, il familiare ricongiunto potrà svolgere un lavoro (subordinato o autonomo), iscriversi a un corso di studi e accedere alle prestazioni erogate dal Servizio Sanitario Nazionale.

La procedura appena descritta vale anche per i familiari al seguito al momento dell'ingresso in Italia, qualora il richiedente sia titolare di visto di ingresso per lavoro subordinato, collegato a un contratto di durata non inferiore ad un anno, o per lavoro autonomo non occasionale, oppure per motivi di studio o religiosi. Infine, per i familiari stranieri di cittadini italiani o comunitari, non è necessario richiedere il nulla osta allo Sportello Unico bensì il semplice visto presso l'Ambasciata.

e) Le condizioni di ammissione nel caso di richieste di soggiorno per motivi di studio. In linea generale, gli stessi diritti e doveri previsti per i cittadini italiani in materia di istruzione, vengono estesi anche ai cittadini stranieri.

Possono accedere al diritto all'istruzione tutti i minori stranieri già presenti in Italia. Inoltre, in quanto minori, gli stessi soggiacciono all'obbligo scolastico nelle medesime forme e negli stessi modi previsti per i minori italiani. Qualora i minori stranieri risultino privi di documentazione anagrafica o in possesso di documentazione incompleta o irregolare, sarà compito dei genitori o dei tutori dichiarare, sotto la propria responsabilità, i dati anagrafici. Possono accedere al diritto all'istruzione anche tutti i cittadini stranieri maggiorenni già presenti regolarmente in Italia, anzitutto con l'apprendimento della lingua italiana, attraverso corsi di alfabetizzazione articolati su vari livelli. Oltre a ciò, è possibile frequentare dei corsi per il conseguimento della licenza media o del diploma di scuola media superiore.

L'ordinamento vigente, inoltre, offre la possibilità di frequentare in Italia dei corsi superiori o d'istruzione tecnico-professionale ai cittadini stranieri residenti all'estero. In questo caso è possibile richiedere il visto d'ingresso per motivi di studio presso l'Ambasciata o le autorità consolari italiane presenti nel Paese di appartenenza. Peraltro, chi è in possesso di un permesso di soggiorno per motivi di studio può anche svolgere un'attività lavorativa di tipo subordinato, per un tempo non superiore alle 20 ore settimanali, a condizione che un'apposita autorizzazione gli venga rilasciata da parte dell'istituzione scolastica e siano in ogni caso rispettate le limitazioni poste dalla normativa in materia di lavoro minorile.

Riguardo al soggiorno per motivi di studio, una considerazione particolare va fatta per quanto attiene alla frequenza dei corsi di studio universitari. Entro la fine dell'anno solare, le università italiane sono tenute a stabilire il numero massimo dei posti da destinare all'immatricolazione degli studenti stranieri per l'anno accademico successivo. L'ammissione degli studenti stranieri è vincolata al rilascio delle dichiarazioni sulla validità locale dei titoli di studio conseguiti nel Paese di appar-

L'ORGANIZZAZIONE DELLE POLITICHE IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE E ASILO

tenenza e di queste dichiarazioni si fanno carico le autorità diplomatiche o consolari italiane competenti. Le stesse autorità, peraltro, hanno il compito di rilasciare il visto d'ingresso per motivi di studio, attraverso cui è possibile ottenere il relativo permesso di soggiorno. Per gli stranieri già presenti regolarmente in Italia è possibile accedere ai corsi universitari a parità di condizioni con gli studenti italiani.

f) Le condizioni di ammissione nel caso di richieste di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo. Sono ammessi a tale possibilità i titolari di un permesso di soggiorno di lunga durata e soggiornanti regolarmente in Italia da almeno 5 anni, purché dispongano di un reddito minimo pari all'importo annuo dell'assegno sociale. Gli importi variano a seconda della composizione del nucleo familiare. Inoltre, la tipologia di familiari per i quali è possibile richiedere il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo è la stessa per la quale è possibile domandare il ricongiungimento familiare.

Questo particolare tipo di permesso di soggiorno, sempre che sussistano le condizioni sovraesposte, è a tempo indeterminato e consente di circolare all'interno dell'UE senza l'obbligo del visto, oltre che di svolgere attività lavorativa e usufruire dei servizi e delle prestazioni erogate dalla pubblica amministrazione.

Dall'8 gennaio 2007 il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo ha sostituito il documento analogo, introdotto dalla legge 40/1998, denominato "Carta di soggiorno.

Residenza legale

Necessità di una maggiore partecipazione. Un cittadino straniero che aderisce al patrimonio societario della comunità che lo accoglie si attende, legittimamente, di essere favorito nell'inserimento nel nuovo contesto e di trovare un sostegno concreto per una sua partecipazione sempre più ampia. Lo stesso concetto di integrazione, per quanto non goda di un'interpretazione univoca, è innegabilmente collegato con la qualità della partecipazione sociale della popolazione immigrata, un obiettivo, quest'ultimo, fortemente influenzato dalle caratteristiche strutturali del Paese di accoglienza che possono agevolarlo od ostacolarlo.

La prevalenza tra gli immigrati (in 9 casi su 10) delle presenze per lavoro e per ricongiungimento familiare sottolinea quanto siano diffusi in Italia i progetti migratori a lungo termine e anche a carattere definitivo, che si basano sulla stabilità economica e sociale e prevedono la costruzione o l'acquisto di una casa, la formazione o la ricomposizione del nucleo familiare, l'impegno educativo nei confronti dei figli.

L'accoglienza degli immigrati, e le relative misure per l'inserimento e l'integrazione, si configura come un compito non sempre agevole non solo concettualmente ma anche finanziariamente. Diversi sono i punti, frequentemente richia-

L'ORGANIZZAZIONE DELLE POLITICHE IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE E ASILO

mati tra quelli più significativi a sostegno degli immigrati, finalizzati a sostenere la vita familiare e sociale: su alcuni di essi conviene soffermarsi anche in questo rapporto.

Permanenza e permessi di soggiorno: necessità di uno snellimento. Chi è già in Italia e ha il permesso di soggiorno in scadenza, deve chiedere il rinnovo almeno 90 giorni prima della scadenza, per il permesso di soggiorno valido 2 anni; 60 giorni prima della scadenza, per quello con validità di 1 anno; 30 giorni prima della scadenza, nei restanti casi.

La Legge 189/2002 ha collegato, nella maniera più stretta possibile, la permanenza degli stranieri in Italia con le esigenze di un mercato del lavoro sempre più flessibile. Due anni è la durata massima dei titoli di soggiorno per lavoro, se il contratto è a tempo indeterminato. La ridotta durata dei permessi, l'ampio anticipo con cui presentare l'istanza di rinnovo e le ripercussioni sulla macchina burocratica sono fattori molto impegnativi per la popolazione immigrata.

La concessione e il rinnovo dei permessi di soggiorno comportano un notevole appesantimento burocratico per tutti gli uffici pubblici coinvolti e rendono stressante la permanenza degli stranieri nel nostro paese. Come prima accennato, dalla fine del 2006 è entrata in vigore una nuova procedura per la concessione e il rinnovo dei permessi di soggiorno che utilizza le poste come tramite, ma i risultati non sono ancora pari alle attese. Questi gravami burocratici cessano solo quando si ottiene un permesso CE per soggiornanti di lungo periodo, per il quale prima si richiedevano 6 anni di soggiorno previo, mentre invece ora ne bastano cinque (decreto legislativo 8 gennaio 2007 n. 3 in attuazione della direttiva europea del 2003/109/CE).

È diffusa la consapevolezza di dover rendere più agile il sistema amministrativo per gestire una presenza, prima contenuta e ora di notevole portata, e ridurre le difficoltà connesse con l'ottenimento e il rinnovo del titolo di soggiorno. Si tratta di uno sforzo organizzativo, che ovviamente comporta anche ulteriori investimenti finanziari, senza escludere i ritocchi legislativi ritenuti necessari.

Ancora in forse la prospettiva del voto amministrativo. Vi è un'ipotesi giuridica (prevalente) secondo la quale l'articolo 48 della Costituzione riconosce il diritto di voto ai soli cittadini italiani, o agli italiani acquisiti, e un'altra (minoritaria) secondo la quale con il termine "cittadini" non devono intendersi solo le persone di cittadinanza italiana, per cui i diritti politici sono estensibili anche agli stranieri. Attualmente il diritto di voto è riservato ai cittadini italiani e, limitatamente alle elezioni amministrative e a quelle per il Parlamento europeo, ai cittadini comunitari.

Per quanto riguarda gli strumenti internazionali, è vero che la Convenzione di Strasburgo del 1992 ha previsto sia l'attribuzione del diritto di voto, sia la costituzione di organi consultivi o l'attuazione di altre disposizioni a livello istituzionale al fine

L'ORGANIZZAZIONE DELLE POLITICHE IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE E ASILO

di una adeguata rappresentanza dei residenti stranieri nelle collettività locali; tuttavia, l'Italia ha ratificato la Convenzione prendendo in considerazione non il diritto di voto ma solo l'istituzione della Consulta e del consigliere aggiunto. La Consulta è un organo collegiale, formato da un numero di persone proporzionale alla consistenza numerica degli stranieri presenti sul territorio, alla cui elezione possono partecipare gli stranieri residenti: le persone designate hanno competenza ad intervenire presso le istituzioni con un parere non vincolante. Funzioni analoghe svolgono i consiglieri aggiunti. Da oltre dieci anni è operante in Italia una fitta rete di organismi di rappresentanza degli immigrati a livello locale (Consulte, Consigli, Consiglieri aggiunti) i quali, pur privi di qualsiasi potere decisionale, assicurano una certa visibilità alle esigenze dei cittadini stranieri.

Accesso alla cittadinanza italiana. Si è ritornati spesso sulla necessità di un adeguamento della normativa sull'acquisizione della cittadinanza, che rimane ancorata alla legge 91 del 5 febbraio 1992, quando l'Italia si considerava un paese di emigranti anziché d'immigrazione. Successivamente le acquisizioni di cittadinanza sono aumentate e sono passate da 3.500 casi nel 1991 a circa 40.000 nel 2008, un livello notevolmente più alto seppure ancora inferiore a quello riscontrabile in altri paesi europei.

In Italia due sono le strade principali per l'acquisizione di cittadinanza da parte degli immigrati: il matrimonio con un cittadino italiano, oppure un certo numero di anni di residenza continuativa nel Paese.

Nel primo caso, devono essere trascorsi appena due anni di residenza, in Italia, dalla data di celebrazione del matrimonio (se quest'ultimo è stato celebrato all'estero, devono trascorrere tre anni). Un matrimonio ogni 8 coinvolge ormai un cittadino straniero (35.000 nel 2008) e le coppie miste, ormai più di 200.000 (senza considerare quelle di fatto, di difficile quantificazione) sono fondamentali nel processo di trasformazione interculturale del paese.

Per il secondo caso, è invece previsto un periodo di residenza regolare ed ininterrotta, in Italia, di dieci anni per i cittadini non comunitari, con relativa iscrizione anagrafica; è altresì richiesta la dimostrazione della disponibilità di un reddito adeguato (con presentazione dei modelli delle dichiarazioni dei redditi). Secondo quanto disposto dalla legge, la procedura di esame della istanza e di concessione della cittadinanza, dovrebbe durare 730 giorni: in realtà, i tempi sono molto più lunghi ed è molto sentita l'esigenza di una più celere trattazione di queste pratiche.

Per i figli di immigrati nati in Italia, stante la prevalenza dello *jus sanguinis* (diritto di sangue), la legge prevede che possano diventare italiani se, oltre ad essere stati registrati tempestivamente all'atto della nascita (anagrafe e residenza), abbiano anche risieduto in Italia, legalmente ed ininterrottamente, fino al compimento della maggiore età. In questo caso, devono presentare al Comune di residenza una

L'ORGANIZZAZIONE DELLE POLITICHE IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE E ASILO

dichiarazione nella quale affermano di voler diventare cittadini italiani e devono farlo prima di compiere il diciannovesimo anno di età.

Specialmente nei confronti dei figli degli immigrati nati in Italia (le cosiddette seconde generazioni che hanno superato il mezzo milione di unità), ma anche nei confronti dei loro genitori da tempo residenti o comunque portatori di un progetto definitivo di insediamento, si è parlato della necessità di un miglioramento della vigente normativa sulla cittadinanza. Tuttavia, pur essendo diversi aspetti condivisi in maniera *bipartisan*, non si è arrivati a una loro approvazione.

Esperienze innovative in materia di mediazione culturale. La normativa italiana sull'immigrazione dedica una grande attenzione alla mediazione culturale come attività in grado di unire armoniosamente gli italiani e i nuovi venuti. I mediatori culturali, in prevalenza immigrati, sono diverse migliaia (nell'ordine di 4-5 mila secondo una stima realistica), per i tre quarti donne. In qualche ricerca è stato evidenziato (Creifos 2006) che in 4 casi su 10 hanno un titolo universitario e hanno seguito un corso per potersi inserire nel lavoro della mediazione, che è quasi sempre precario e non regolato da un apposito albo professionale. La mediazione viene esercitata dai mediatori, figure professionali utilizzate specialmente dagli enti locali, in prevalenza nei servizi educativi e sanitari, ma anche da strutture pubbliche nazionali (ad esempio le questure, il carcere). I mediatori hanno il compito non solo di far conoscere le culture dei paesi di origine, ma anche di adoperarsi per favorire il raccordo di tali culture con quelle del paese di accoglienza. Si tratta di una funzione utilissima che mira a evitare equivoci, contrasti, processi di emarginazione e a favorire un armonioso inserimento.

La sperimentazione della mediazione culturale è molto diffusa in Italia ma non altrettanto conosciuta in altri Stati membri, come è emerso in occasione di un convegno italo-tedesco dedicato alle rispettive politiche di integrazione (Roma, giugno 2008): in quell'occasione il ministro federale Maria Boehmer ritenne opportuno confrontarsi su queste prospettive innovative con un gruppo di mediatori interculturali romani. Questa sperimentazione, pur essendo positiva, abbisogna di una più funzionale messa a punto, della quale si parla da più anni, senza però che il legislatore sia finora intervenuto. In prospettiva, bisogna essere coscienti che il mediatore è per definizione una funzione a tempo, perché una società nella quale l'immigrazione è una componente strutturale deve portare le sue strutture a diventare intrinsecamente interculturali, anche con l'inserimento degli immigrati al loro interno, prospettiva che attualmente trova in Italia un impedimento nel fatto che gli immigrati non comunitari sono esclusi dall'assunzione presso gli uffici pubblici.

Scuola, università e cultura. I minori stranieri, tra nati in Italia (circa 500.000) e venuti a seguito di ricongiungimento, aumentano al ritmo di più di 100.000 l'anno e

L'ORGANIZZAZIONE DELLE POLITICHE IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE E ASILO

complessivamente hanno superato le 800.000 unità. A loro volta gli studenti, figli di immigrati e iscritti alle scuole italiane, hanno superato le 600.000 unità (circa il 7% della popolazione scolastica) e aumentano al ritmo di poco meno 100.000 unità l'anno. Non sono pochi i problemi che si presentano in un sistema scolastico scarsamente dotato di mezzi per favorire un inserimento adeguato dei figli degli immigrati, specialmente quando il trasferimento dall'estero avviene nel corso dell'anno scolastico. Secondo fonti ministeriali il 42,5% degli alunni stranieri non è in regola con gli studi, con ritardi scolastici particolarmente accentuati nella scuola secondaria superiore, dove il 19% degli iscritti stranieri ha più di 18 anni. Un altro serio problema è l'eccessiva canalizzazione di questi ragazzi verso il ramo tecnico-professionale.

Ha preso crescente importanza anche la presenza di studenti stranieri presso le università italiane, che hanno raggiunto le 50.000 unità (il doppio rispetto ad appena 10 anni fa, ma pur sempre solo il 2,6% della popolazione universitaria rispetto al 7% dei paesi Ocse) e conoscono un ricambio annuale di 10.000 unità. Inoltre, gli iscritti ai dottorati di ricerca sono nell'anno accademico 2007/2008 2.136 su 38.890 (5,9%), gli iscritti ai master di I e II livello 2.385 su 43.127 (5,5%) e i laureati circa 5.000 l'anno.

La ricchezza culturale di cui gli immigrati sono portatori è espressa anche dalle rispettive lingue (già nel 2001 l'Università per stranieri di Siena ne censì 150). Basti pensare che queste lingue, oltre a essere una ricchezza per i contenuti che veicolano e a sostenere l'identità culturale maturata nei paesi di origine, possono fungere anche da volano per i contatti commerciali. Sono 146 le testate di e per gli immigrati "in lingua", risultate attive ad aprile 2007, per i due terzi costituite negli ultimi 5 anni (censimento curato dall'Ong Cospe). Si tratta di 63 giornali (per lo più mensili), 59 trasmissioni radiofoniche, 24 programmi televisivi (in prevalenza settimanali). Questo panorama, dinamico e in crescita, è alle prese con difficoltà finanziarie e anche giuridiche: attualmente una testata in lingua straniera deve essere diretta da giornalisti italiani, che il più delle volte non conoscono l'idioma della testata stessa.

Il discorso sulla partecipazione prima richiamato ha una stretta attinenza anche con la scuola e il protagonismo culturale, che qui è stato già affrontato, perché è a quel livello che si formano le future *élites*.

L'accoglienza dei richiedenti asilo. Il Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR), che è stato già in precedenza richiamato e di cui si dirà anche in seguito, è stato istituito dalla legge n.189/2002 e riunisce la rete dei progetti territoriali di accoglienza, realizzati dagli enti locali, per l'assistenza e la protezione dei richiedenti asilo, dei rifugiati e dei titolari di protezione umanitaria, attingendo per le risorse a un apposito Fondo nazionale costituito presso il Ministero dell'Interno.

L'ORGANIZZAZIONE DELLE POLITICHE IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE E ASILO

La gestione del Servizio Centrale dello SPRAR è affidata all'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI). Il Servizio Centrale, che affianca i progetti territoriali ai quali assicura un supporto di informazione, promozione, consulenza e assistenza, si propone come un punto di osservazione privilegiato sulla popolazione rifugiata in Italia ed è in grado di conoscere in modo analitico il profilo socio-demografico delle persone assistite.

Il modello seguito è quello della "accoglienza integrata", sia per le collaborazioni sia per gli obiettivi, in quanto viene realizzata in sinergia con enti del terzo settore, istituzioni centrali e amministrazioni locali e si propone di garantire un'accoglienza comprensiva di tutta una serie di servizi di orientamento, assistenza e inserimento della persona. Si va oltre la semplice distribuzione di vitto e alloggio e si prevedono in modo complementare anche misure di orientamento legale e sociale, nonché la costruzione di percorsi individuali di inserimento socio-economico.

Nel 2008 i progetti territoriali di accoglienza dello SPRAR sono stati 115, per un numero complessivo di 2.556 posti, di cui 454 destinati ad accogliere persone portatrici di specifiche vulnerabilità. Nel 2007, gli interventi di assistenza sociale, mediazione e assistenza sanitaria sono stati in percentuale i servizi maggiormente garantiti dai progetti territoriali dello SPRAR, anche in misura superiore alle attività per l'inserimento lavorativo e per l'alloggio. Bisogna tenere conto che, almeno inizialmente, queste persone vengono trattenute all'interno di un centro di identificazione e che, in ogni caso, vengano a mancare i tempi sufficienti e le opportunità per avviare un percorso verso l'autonomia. Difficilmente, peraltro, si conosce la lingua italiana, per cui la capacità di un inserimento autonomo può essere acquisita solo con il tempo.

In ogni modo, negli anni '2000, l'Italia ha fatto notevoli passi in avanti nel concepire e realizzare un sistema organico di assistenza ai richiedenti asilo e protezione umanitaria, che ha dato risultati soddisfacenti e può essere ulteriormente incrementato con un maggior coinvolgimento di tutti gli enti locali.

Accesso al mercato del lavoro

L'ordinamento italiano disciplina l'accesso al mercato del lavoro dei cittadini stranieri, con differenziazioni che tengono conto del Paese di provenienza dei lavoratori (comunitario o non comunitario), del particolare status (richiedente asilo o meno), del tipo di lavoro (autonomo, subordinato, collegato a progetti speciali, ecc.), della residenza al momento della stipula del contratto (lavoratori stranieri residenti all'estero o già soggiornanti in Italia) e dei flussi di ingresso stabiliti annualmente dal Governo con apposito decreto.

L'ORGANIZZAZIONE DELLE POLITICHE IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE E ASILO

L'accesso al mercato del lavoro da parte dei richiedenti asilo. Data l'assenza di una legge organica sul diritto d'asilo, l'ordinamento italiano, per quanto concerne l'accesso al mercato del lavoro da parte dei richiedenti asilo e rifugiati, fa riferimento a quanto contenuto nel decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251. Il decreto, le cui norme sono entrate in vigore il 19 gennaio 2008, recepisce la direttiva 2004/83/CE del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta.

In particolare, al capo V del suddetto decreto, intitolato "Contenuto della protezione internazionale", l'art. 25 ("accesso all'occupazione"), stabilisce che gli stranieri riconosciuti titolari dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria «hanno diritto di godere del medesimo trattamento previsto per il cittadino italiano in materia di lavoro subordinato, lavoro autonomo, per l'iscrizione agli albi professionali, per la formazione professionale e per il tirocinio sul luogo di lavoro». Inoltre, sempre all'articolo 25, secondo comma, si riconosce ai titolari dello status di rifugiato «l'accesso al pubblico impiego, con le modalità previste per i cittadini dell'Unione europea».

Lo stesso decreto legislativo, al comma 2 dell'articolo 23, consente l'accesso al lavoro ai titolari dello status di protezione sussidiaria, cui viene rilasciato «un permesso di soggiorno [...] con validità triennale rinnovabile previa verifica della permanenza delle condizioni che hanno consentito il riconoscimento della protezione sussidiaria». Il dibattito parlamentare più recente, in particolare in seno alla III e alla XIV Commissione permanente del Senato, ha preso in esame la possibilità di rafforzare maggiormente le tutele nei confronti dei richiedenti asilo, prevedendo in particolare due misure: la prima riguardante la possibilità di «accedere all'occupazione dopo al massimo sei mesi a decorrere dalla presentazione della domanda di protezione internazionale»; la seconda, invece, riguarda le condizioni nazionali di accesso al mercato del lavoro, le quali «non dovranno limitare indebitamente l'ingresso dei richiedenti asilo in quel mercato». Tali proposte scaturiscono dalle convinzioni che «un accesso agevolato all'occupazione possa evitare l'esclusione sociale del richiedente asilo dalla società che lo accoglie, favorendone quindi l'integrazione».

L'accesso al lavoro subordinato di cittadini stranieri (non comunitari) residenti all'estero. Per gli stranieri non richiedenti lo status di rifugiato, che domandano di poter accedere al mercato di lavoro italiano, valgono le norme previste dal "Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero", di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, tenuto conto delle modifiche apportate dalla legge 30 luglio 2002, n. 189.

L'ORGANIZZAZIONE DELLE POLITICHE IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE E ASILO

La legislazione individua i criteri generali per la definizione dei flussi di ingresso nel territorio italiano e rinvia alle valutazioni annuali, attraverso un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (cosiddetto "decreto-flussi"), la determinazione dell'entità massima degli stessi.

Per quanto concerne l'assunzione dall'estero di non comunitari come lavoratori subordinati a tempo determinato, indeterminato o a carattere stagionale, la procedura prevede che il datore di lavoro, nell'ambito delle quote previste dall'apposito "decreto-flussi", debba recarsi presso lo Sportello Unico per l'Immigrazione istituito presso la Prefettura della Provincia ove dovrebbe aver luogo la prestazione lavorativa. Lo stesso datore di lavoro, nel caso in cui conosca il lavoratore da assumere, effettua una richiesta nominativa di "nulla osta" al lavoro, accompagnando la stessa con la documentazione attestante l'esistenza di idonea sistemazione alloggiativa per il lavoratore e la relativa proposta di contratto di soggiorno.

Recentemente, il Ministero dell'Interno, tramite il Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, ha messo a punto una procedura che permette al datore di lavoro di inviare telematicamente le richieste di "nulla osta" in ordine ad alcune tipologie contrattuali.

Effettuate le verifiche previste dalla normativa circa la sussistenza dei requisiti richiesti (in collaborazione con la Questura e la Direzione provinciale del lavoro), lo Sportello Unico, in caso di parere favorevole, rilascia il nulla osta al datore di lavoro e trasmette per via telematica la documentazione agli uffici consolari del Paese di residenza del lavoratore. Quest'ultimo avrà 6 mesi di tempo per richiedere il visto d'ingresso e, una volta giunto in Italia, dovrà presentarsi entro 8 giorni allo Sportello Unico competente per ritirare il codice fiscale, sottoscrivere il contratto di soggiorno e compilare il relativo modulo per la presentazione della domanda di permesso di soggiorno per motivi di lavoro. Tale modulo, la cui compilazione potrà essere effettuata – laddove possibile – con l'assistenza gratuita dei Patronati, andrà poi spedito attraverso gli uffici postali in cui sia operativo il cosiddetto "Sportello Amico" alla Questura o ad essa consegnato. La Questura, dopo aver effettuato i rilievi foto-dattiloscopici, provvederà successivamente alla consegna del permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

È appena il caso di segnalare come, dal punto di vista previdenziale e assicurativo, il lavoratore straniero in regime di lavoro subordinato ha diritto alle medesime tutele previste per i lavoratori subordinati italiani.

L'accesso al lavoro subordinato stagionale. La materia è disciplinata espressamente dall'articolo 20 della legge 30 luglio 2002, n. 189, che ha sostituito l'articolo 24 del Testo Unico del 1998. La procedura descritta precedentemente è valida anche per l'assunzione per lavoro stagionale di un lavoratore straniero residente all'estero. Il periodo di validità dell'autorizzazione è ovviamente legato al tipo di

L'ORGANIZZAZIONE DELLE POLITICHE IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE E ASILO

lavoro stagionale, anche se in ogni caso non potrà essere inferiore ai 20 giorni e superiore ai 9 mesi.

È possibile convertire il permesso di soggiorno per lavoro stagionale, in corso di validità, in permesso di soggiorno per lavoro subordinato solo dopo il secondo ingresso del cittadino straniero per la stessa tipologia di lavoro, a seguito del rientro nel proprio Stato di provenienza. In ogni caso, la conversione potrà avvenire solo qualora si presentino le condizioni e nell'ambito delle quote per lavoro subordinato stabilite dall'apposito "decreto-flussi".

Riguardo alla previdenza e all'assistenza dei lavoratori stagionali, l'articolo 25 del Testo Unico del 1998 prevede che, tenuto conto «della durata limitata dei contratti nonché della loro specificità, agli stranieri titolari di permesso di soggiorno per lavoro stagionale si applicano le seguenti forme di previdenza e assistenza obbligatoria, secondo le norme vigenti nei settori di attività: a) assicurazione per l'invaldità, la vecchiaia e i superstiti; b) assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali; c) assicurazione contro le malattie; d) assicurazione di maternità». Peraltro, il comma 5 del medesimo articolo stabilisce che è «fatta salva la possibilità di ricostruzione della posizione contributiva in caso di successivo ingresso».

L'accesso al lavoro autonomo. Il tema è espressamente disciplinato dall'articolo 26 del "Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero", di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, solo parzialmente emendato dalla legge 30 luglio 2002, n. 189.

I cittadini non comunitari possono esercitare in Italia un'attività non occasionale di lavoro autonomo (industriale, professionale, artigianale, commerciale o attraverso la costituzione di società di capitali o di persone oppure accedendo a cariche societarie), a condizione che la stessa attività non sia riservata dalla legge ai cittadini italiani o a cittadini appartenenti ad uno degli Stati membri dell'Unione Europea.

Oltre a ciò, sono richiesti dalla legge gli stessi requisiti morali e professionali previsti per i lavoratori autonomi italiani, compresi – ove necessari – i requisiti per l'iscrizione ad albi o registri professionali. Inoltre, è necessario dimostrare la disponibilità di un reddito sufficiente, proveniente da fonti lecite, e di un'ideale sistemazione alloggiativa, nonché di adeguate risorse per l'esercizio dell'attività che si intende avviare in Italia.

La normativa vigente richiede altresì che, nel caso in cui si intenda esercitare una professione, vi sia il riconoscimento del titolo professionale straniero conseguito in un Paese non comunitario. In particolare, nell'ipotesi di una professione sanitaria (anche occasionale) è necessario il riconoscimento preventivo da parte del Ministero della Sanità. Per le professioni quali agente di cambio, agronomo, agrotecnico, assistente sociale, avvocato, biologo, chimico, commercialista, consulente del lavoro

L'ORGANIZZAZIONE DELLE POLITICHE IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE E ASILO

ro, geologo, geometra, giornalista, ingegnere, perito agrario, perito industriale e psicologo, è prevista la vigilanza del Ministero di Giustizia.

L'accertamento del possesso dei requisiti richiesti dalla legge, ai fini del rilascio del visto di ingresso per lavoro autonomo (con l'espressa indicazione dell'attività cui il visto fa riferimento), è in capo alla rappresentanza diplomatica o consolare italiana competente territorialmente. Il visto così ottenuto dovrà essere utilizzato entro 180 giorni dalla data di rilascio, al fine di richiedere la concessione del permesso di soggiorno per lavoro autonomo.

L'accesso al mercato del lavoro da parte di altre categorie di lavoratori stranieri. Tale ambito racchiude tutte le attività lavorative, indicate dettagliatamente nel 1° comma dell'articolo 27 del Testo Unico del 1998, che non rientrano nella programmazione annuale dei flussi d'ingresso. Si tratta, nello specifico, di particolari categorie lavorative afferenti il mondo della cultura e della ricerca scientifica, dello sport e dello spettacolo, dell'economia e delle professioni altamente specializzate, fra cui: dirigenti aziendali; docenti, ricercatori e lettori universitari; traduttori ed interpreti; giornalisti corrispondenti accreditati in Italia; circensi, musicisti, attori, ballerini, ecc.

In generale, per queste categorie di lavoratori stranieri lo Sportello Unico competente al rilascio del "nulla osta" è quello appartenente al luogo in cui sarà esercitata l'attività lavorativa. Tuttavia, per alcuni lavoratori, quali ad esempio gli artisti da impiegare presso enti musicali o teatrali, le richieste vanno presentate direttamente alla Direzione generale del mercato del lavoro (Ufficio per il collocamento nazionale dei lavoratori dello spettacolo), e non allo Sportello Unico costituito presso la Prefettura. Analogo discorso vale per coloro che intendono svolgere un'attività sportiva professionistica: in questo caso il "nulla osta" è sostituito dalla cosiddetta "dichiarazione nominativa di assenso" rilasciata dal Comitato olimpico nazionale italiano (Coni). In ogni caso, rispetto agli esempi citati, sarà compito della Direzione generale del mercato del lavoro e del Coni inoltrare le opportune comunicazioni allo Sportello Unico, al fine di ottenere la stipula del contratto di soggiorno.

Altre categorie particolari di lavoratori stranieri sono gli stranieri non comunitari impegnati in progetti speciali e i docenti di scuole e università straniere operanti in Italia. Rispetto a questi ultimi, i datori di lavoro (istituzioni scolastiche straniere, filiali di università straniere, oppure filiali di istituti superiori stranieri a livello universitario) sono tenuti a presentare allo Sportello Unico una "richiesta nominativa e numerica di nulla osta al lavoro subordinato" ai sensi della legge 24 maggio 2002, n. 103.

L'accesso al mercato del lavoro da parte di lavoratori stranieri già soggiornanti regolarmente in Italia. Fino ad ora sono stati esaminati i casi di assunzione di

L'ORGANIZZAZIONE DELLE POLITICHE IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE E ASILO

lavoratori stranieri (non comunitari) residenti all'estero. L'ordinamento italiano prevede, naturalmente, anche la possibilità di stipula dei contratti di lavoro anche da parte di stranieri già soggiornanti regolarmente nel territorio nazionale.

Nel caso di un nuovo contratto di soggiorno per lavoro subordinato tra il cittadino straniero regolarmente soggiornante e un datore di lavoro, che si sostituisce o si aggiunge al primo, vale quanto previsto dalla circolare del Ministero del Lavoro n. 9, dell'8 marzo 2005. Le parti contraenti stipulano autonomamente il nuovo contratto di soggiorno ma il datore di lavoro è comunque tenuto ad inoltrare la documentazione allo Sportello Unico per l'Immigrazione. Quest'ultimo invia la richiesta alla Direzione provinciale del lavoro al fine di verificare la disponibilità delle quote di ingresso. Nel caso in cui la risposta sia positiva, lo straniero sottoscrive il contratto di soggiorno e richiede il rilascio di un permesso di soggiorno per lavoro subordinato.

Oltre ai casi appena citati, lo straniero già soggiornante regolarmente in Italia può accedere ad un contratto di lavoro subordinato o autonomo sia nel caso in cui sia titolare di un permesso di soggiorno per motivi di studio o formazione professionale, sia qualora disponga di un permesso di soggiorno per lavoro stagionale e abbia la possibilità di svolgere un lavoro subordinato a tempo indeterminato.

Accesso al mercato del lavoro nell'ipotesi di conversione del permesso di soggiorno. Si è già fatto cenno alla possibilità di convertire il permesso di soggiorno per lavoro stagionale in permesso di soggiorno per lavoro subordinato. Oltre a ciò, in alcuni casi specifici, ai cittadini stranieri detentori di un permesso di soggiorno non legato a motivi lavorativi – e dunque già presenti in Italia ad altro titolo – è data la possibilità di convertire il proprio titolo in permesso di soggiorno per motivi di lavoro, autonomo o subordinato.

È questo, pertanto, il caso della conversione del permesso di soggiorno per motivi di studio o formazione professionale, in corso di validità, in permesso di soggiorno per lavoro. Ciò anche nell'ipotesi in cui il titolare abbia conseguito il diploma di laurea in Italia. Nel caso in cui il permesso riguardi il lavoro subordinato non viene effettuata la verifica in ordine alla disponibilità delle quote di lavoro, anche se il numero dei permessi di soggiorno per motivi di studio o formazione professionale, così convertiti, viene sottratto alle quote di ingresso nell'ambito dei decreti flussi dell'anno successivo.

Ritorno

Le direttive comunitarie. La "Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea" del 7 dicembre del 2000, nell'articolo 19 paragrafo 2, ha formalmente sancito il principio secondo cui nessuna persona può essere rimossa, espulsa o estradata in uno Stato dove sussista un serio rischio di condanna capitale o, comunque, di torture o

L'ORGANIZZAZIONE DELLE POLITICHE IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE E ASILO

di altri trattamenti e pene disumane e degradanti. Il principio che il ritorno debba avvenire in condizioni di sicurezza, rispetto dei diritti e della dignità della persona interessata, è stato ribadito anche a riguardo delle vittime della tratta degli esseri umani dall'articolo 16 della "Convenzione sulle azioni contro il traffico degli esseri umani" ratificata dal Consiglio di Europa il 16 maggio 2005.

Riguardo l'implementazione di una politica europea sul ritorno, vanno ricordate due Decisioni e tre Direttive del Consiglio:

- le Decisioni del Consiglio 2004/191/EC e 2004/573/EC: la prima verte sui criteri di compensazione economica per le spese determinate dal riconoscimento reciproco delle decisioni di espulsione (conformemente alla Direttiva 2001/40/EC) e la seconda sull'organizzazione di voli congiunti.

- la Direttiva 2001/40/EC sul riconoscimento reciproco delle decisioni di espulsione di cittadini provenienti da Paesi terzi e la Direttiva 2003/110/EC sulla mutua assistenza in caso di transito aereo per scopi di allontanamento;

- la Direttiva 2008/115/EC recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al ritorno di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

Quest'ultima, in particolare, frutto di un lungo negoziato tra Parlamento europeo e Consiglio dell'UE, ha stabilito norme minime sulla durata e sulle condizioni di detenzione temporanea e sul divieto di reingresso, nonché una serie di garanzie giuridiche per gli immigrati irregolari.

Gli sbarchi. Il mare Mediterraneo, che è stato da sempre un fondamentale elemento per gli scambi, con l'intensificarsi dei flussi migratori e di politiche restrittive, è diventato una sorta di sconfinato cimitero.

Secondo la stima prudente di *Fortress Europe* (<http://fortresseurope.blogspot.com>), l'organizzazione che documenta dal 1988 le morti occorse nel passaggio clandestino delle frontiere, fino all'inizio del 2009 le vittime accertate sono state 13.767, delle quali 9.806 annegate nel Mar Mediterraneo e nell'Oceano Atlantico. Le zone interessate sono il Canale di Sicilia (tra la Libia, la Tunisia, Malta e l'Italia), l'Egeo (tra la Turchia e la Grecia) e il mare Adriatico (tra l'Albania, il Montenegro e l'Italia).

Alle tragedie che si consumano nel "Mare nostrum", partendo dalle coste del Nord Africa, si sono aggiunte quelle che avvengono al largo delle isole Canarie nell'Atlantico o attraversando lo stretto di Gibilterra in direzione della Spagna, che hanno coinvolto persone provenienti dal Marocco, dall'Algeria, dalla Mauritania e dal Senegal. Negli ultimi anni sono stati numerosi anche i naufragi nel Golfo di Aden, che ha coinvolto imbarcazioni stracolme di profughi somali ed etiopi diretti verso lo Yemen.

Il Sahara, un pericoloso passaggio obbligato per arrivare al mare, si percorre su camion e fuoristrada attraverso le piste tra Sudan, Ciad, Niger e Mali da un lato, e Libia e Algeria dall'altro. Vi sono poi le morti che avvengono nel senso inverso, per-

L'ORGANIZZAZIONE DELLE POLITICHE IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE E ASILO

ché la Libia, l'Algeria e il Marocco, quando accettano gli irregolari espulsi, sono soliti riportarli nelle zone frontaliere in pieno deserto.

Il dinamismo degli sbarchi in Italia, che nei primi anni del Duemila era andato riducendosi, ha conosciuto da ultimo un aumento (oltre 30.000 nel 2008), anche a seguito dei rigidi controlli instaurati a Ceuta e Melilla, pur restando vero che l'incidenza rimane contenuta attorno a valori del 10-15% rispetto alla complessiva presenza irregolare e che nel 2009 si è verificata una diminuzione anche a seguito delle modifiche legislative intervenute (legge 94/2009). Va tenuto conto che circa la metà delle persone approdate via mare ottiene o il riconoscimento di rifugiato o un permesso di soggiorno per motivi umanitari, quindi definire irregolari tutte le persone coinvolte negli sbarchi sarebbe improprio. Gli sbarchi sono andati a spostarsi ad ovest, interessando prima le coste pugliesi, poi quelle calabresi e infine quelle siciliane, con propaggini anche in Sardegna. La maggior parte delle presenze irregolari è costituita, quindi, dai cosiddetti "overstayers", persone che hanno avuto un titolo di soggiorno non più rinnovato dopo la sua scadenza. Molti di essi raggiungono l'Italia legalmente attraverso i confini Schengen (Francia, Austria, Grecia e Slovenia), ma rimangono poi in posizione di illegittimità dopo la scadenza del soggiorno autorizzato.

Anche le tragedie via terra non sono state da meno. Viaggiando nascoste nei tir (e asfissiate dalla mancanza d'aria o schiacciate dalle merci), sotto i treni o addirittura nei carrelli degli aerei o attraversando valichi, fiumi e campi minati, o a seguito di incidenti, o fulminate o assiderate, sono morte centinaia di persone provenienti da numerosi Paesi (Albania, Austria, Bosnia, Croazia, Francia, Germania, Gran Bretagna, Grecia, Slovenia, Turchia, Irlanda, Italia, Paesi Bassi, Spagna e Ungheria).

I respingimenti. La Polizia dell'Immigrazione e delle Frontiere è abilitata a disporre il respingimento degli stranieri che si presentano ai valichi di frontiera senza i necessari requisiti, segnatamente il mancato possesso di documenti validi: visto d'ingresso, documentazione idonea a comprovare lo scopo del soggiorno, l'effettiva disponibilità di adeguati mezzi di sussistenza. Invece, il respingimento con accompagnamento alla frontiera è disposto nei confronti di coloro che siano entrati nel territorio dello Stato, sottraendosi ai controlli di frontiera e siano stati fermati subito dopo, oppure siano stati temporaneamente ammessi nel territorio per necessità di pubblico soccorso.

Nel passato era particolarmente accentuata la pressione alle frontiere dei romeni, venuta meno già a partire dalla fine del 2001 essendo stato per loro liberalizzato l'ingresso per periodi inferiori ai tre mesi. Successivamente i flussi si sono determinati in prevalenza da altri Paesi dell'Est Europa, dell'Africa e dell'Asia.

La legge n. 189 del 2002, all'articolo 10, assegna alla Direzione centrale dell'immigrazione del Dipartimento Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno il coordi-

L'ORGANIZZAZIONE DELLE POLITICHE IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE E ASILO

namento dell'azione di contrasto in mare, disciplinata dal "Decreto interministeriale in materia di contrasto all'immigrazione clandestina" del 14 luglio 2003. In particolare spetta a questa Direzione centrale il compito di acquisire e analizzare le informazioni connesse all'attività di vigilanza, prevenzione e contrasto dell'immigrazione clandestina via mare e il raccordo degli interventi operativi fatti dai mezzi della marina militare, delle forze di polizia e delle capitanerie di porto.

Le espulsioni. Se ai respingimenti può essere attribuito un ruolo di prevenzione dell'immigrazione irregolare, le espulsioni si configurano come provvedimenti giudiziari o amministrativi per contrastare la presenza irregolare riscontrata sul territorio. Vi sono fattispecie in cui l'espulsione avviene con accompagnamento coattivo alla frontiera e altre che non prevedono tale accompagnamento. La maggiore facilità di contrastare gli irregolari alle frontiere tramite il respingimento ha fatto sì nel passato che proprio attraverso questo strumento sia stato realizzato il maggior numero di allontanamenti. La legge n. 189/2002 ha incrementato le espulsioni coattive e ridotto i casi di applicazione delle intimazioni di espulsione; anche l'applicazione degli accordi di riammissione e di collaborazione con gli Stati di partenza ha migliorato il controllo delle frontiere.

L'esecuzione delle espulsioni e i rimpatri in forza degli accordi di riammissione, previo o meno il trattenimento nei centri di permanenza temporanea (prima CPT ora Centri di Identificazione ed Espulsione - CIE), dopo aver conosciuto un aumento per alcuni anni, sono diminuiti e si collocano ai livelli conosciuti alla fine degli anni '90.

Nel 2007 su 74.762 persone in posizione irregolare individuate dalle forze dell'ordine, solo il 35,8% (26.779) è stato effettivamente rimpatriato, un valore dimezzato rispetto al 1999 (64,1%). A seguito dell'ultimo allargamento dell'UE dal conteggio sono stati esclusi i bulgari e, specialmente, i romeni, e così il numero degli intercettati in posizione irregolare sono scesi dopo tanti anni al di sotto delle 100 mila unità.

In linea generale si può ritenere che il ricorso alle espulsioni è da ricollegare alla circostanza che l'ingresso in Italia non sia avvenuto clandestinamente, ma con titoli di soggiorno validi, anche acquisiti in altri Paesi Schengen, e successivamente scaduti senza un ulteriore rinnovo. In particolare l'ingresso dai Paesi più lontani è probabilmente avvenuto attraverso la frontiera aerea, in cui è più difficile eludere i controlli. Nel caso di nazionalità che hanno in Italia una presenza storica, come la marocchina o la tunisina, la leggera prevalenza delle espulsioni sui respingimenti lascia intendere che sia ricorrente lo scivolamento nell'irregolarità successivamente al mancato rinnovo del permesso di soggiorno. In maniera più netta, questo si poteva sostenere, prima dell'adesione all'UE, nei riguardi dei polacchi e dei romeni, che riuscivano ad evitare il respingimento, non essendo tenuti a esibire il visto al momento dell'ingresso, ma non l'espulsione se privi di permesso di soggiorno.

L'ORGANIZZAZIONE DELLE POLITICHE IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE E ASILO

I rimpatri obbligatori. Le persone che, pur avendo ricevuto un provvedimento di intimazione all'espulsione o un ordine, da parte del Questore, di lasciare il territorio dello Stato (entro 5 giorni dalla dimissione da un centro di permanenza), non lo ottemperano, aumentano naturalmente la consistenza delle presenze irregolari sul territorio: tuttavia, se essi vengono intercettati dalle forze dell'ordine, sono assoggettati all'accompagnamento coatto nei Paesi d'origine.

La politica dei rimpatri ha potuto esplicare tutta la sua efficacia solo a seguito della stipula di accordi bilaterali tra l'Italia e i Paesi di origine dei migranti. Gli accordi in questione prevedono una collaborazione bilaterale per contrastare i flussi irregolari, attraverso il coinvolgimento nelle misure di rimpatrio dei Paesi di partenza e la riserva a loro favore nei decreti di programmazione dei flussi di quote preferenziali da parte dell'Italia.

Si è visto che la media delle persone effettivamente allontanate ovvero rimpatriate (espulsi con accompagnamento alla frontiera e respinti) è andata diminuendo. Vi sono tuttavia forti differenze territoriali: nelle regioni di frontiera o nelle quali sono presenti dei Centri di Permanenza Temporanea (CPT, ora CIE) l'incidenza delle persone allontanate lievita quasi fisiologicamente, come conseguenza del fatto che è proprio da quelle province che l'allontanamento viene effettuato.

La graduatoria delle nazionalità dei rimpatriati ricalca, con qualche scostamento, quella degli espulsi e dei respinti a livello nazionale. Anche l'incidenza dei rimpatri sul totale delle persone coinvolte varia a seconda della nazionalità coinvolta.

Oltre al rimpatrio forzato è previsto, come si vedrà, anche il "rimpatrio o ritorno volontario assistito" caratterizzato dalla volontarietà e dall'assistenza che viene offerta a chi desidera tornare nel proprio Paese, senza collegamento quindi con un decreto di espulsione o un provvedimento di respingimento.

Il ritorno volontario. Nel panorama italiano, il ritorno volontario assistito è stato previsto formalmente per la prima volta dalla Legge 286/98 "Turco/Napolitano" in riferimento alle vittime di tratta e, poi, esteso dalla Legge 189/2002 "Bossi/Fini" ad altre categorie, per cui i beneficiari di programmi di ritorno volontario assistito possono essere generalmente distinti in due grandi gruppi:

a) *Emergenze umanitarie e asilo:* titolari di permesso per protezione umanitaria temporanea e sfollati per emergenze umanitarie, richiedenti asilo, rifugiati, ma anche persone che hanno rinunciato alla domanda di asilo o a cui è stato negato lo status di rifugiato o altra forma di protezione temporanea e, infine, soggetti ex Convenzione di Dublino;

b) *Vittime di tratta e casi umanitari:* gruppi di migranti in stato di vulnerabilità, vittime della tratta, casi umanitari, minori non accompagnati e lavoratori in difficoltà. Sono esclusi i migranti irregolari, per i quali la legislazione italiana attualmente non prevede alcun accesso diretto ai programmi di ritorno volontario.

L'ORGANIZZAZIONE DELLE POLITICHE IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE E ASILO

Il numero complessivo di ritorni assistiti, dal 1991 fino ai primi mesi del 2006, è stato pari a 7.223 beneficiari così disaggregati:

- circa tre quarti dei casi (72,7%) hanno riguardato quanti hanno beneficiato di programmi speciali di ritorno, legati alle emergenze umanitarie prima nei Balcani (inizio anni '90) e poi in Kosovo (inizio del 2000). Dal 2001, anno di istituzione del Piano Nazionale Asilo (PNA, poi divenuto operativamente, dal dicembre 2003, Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati, SPRAR), al settembre 2006 si sono aggiunti altri 797 casi riguardanti richiedenti asilo, rifugiati, titolari di protezione temporanea, ecc., pari a circa l'11,0% del totale;

- il restante 16,3% dei casi ha riguardato 458 vittime di tratta (6,3%), la cui assistenza al ritorno volontario ha inizio nel 1999; 571 lavoratori in difficoltà, assistiti dal 1992 a oggi grazie al Fondo per il rimpatrio gestito dall'Inps (10,0%); alcuni altri casi umanitari.

I programmi d'assistenza sono gestiti sul piano operativo dall'OIM e in alcuni casi anche da organizzazioni non governative e da enti locali. Il ritorno volontario assistito non si limita esclusivamente al concetto del viaggio di ritorno nel Paese d'origine, ma include tre fasi distinte: le attività propedeutiche alla partenza (informazioni, preparativi, colloqui con la persona che fa richiesta di assistenza al ritorno, iter organizzativo e logistico, "counselling"), il viaggio di ritorno, l'accoglienza all'arrivo e, infine, vari programmi di reinserimento nel luogo di destinazione finale. È importante sottolineare anche che, optando per il ritorno volontario assistito, generalmente non vi è alcun divieto di ritorno sul territorio italiano.

I costi del ritorno volontario assistito possono variare tra i 2.000 e i 5.000 € a beneficiario, a seconda degli obiettivi del progetto, del Paese di ritorno e delle caratteristiche del beneficiario. Nel caso delle vittime della tratta, infatti, i costi possono essere maggiori, essendo il percorso di reinserimento più complesso.

Una volta che l'interessato è tornato nel Paese di origine ha inizio il processo di reintegrazione, anche attraverso l'erogazione di apposite borse, l'avvio di progetti di micro-imprenditoria (o, in alternativa, di percorsi di formazione o riqualificazione professionale), l'assistenza all'acquisto di beni di prima necessità o di attrezzature professionali.

La fase finale prevede infine il monitoraggio, cioè la verifica dell'effettiva reintegrazione. La sostenibilità viene meno soprattutto quando il beneficiario percepisce il ritorno come un fallimento del proprio progetto migratorio, anche a causa delle aspettative deluse dei propri familiari, per cui aumenta la frustrazione che può alimentare il desiderio di ripartire.

La sostenibilità del ritorno forzato è invece molto più problematica, come attestano i costi elevati dei respingimenti e dei ritorni: al riguardo, l'ANCI ha evidenziato che il ritorno assistito viene a costare un quarto rispetto a quello forzato, anche se il fattore economico non è l'unico da prendere in considerazione.

L'ORGANIZZAZIONE DELLE POLITICHE IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE E ASILO

Collegamenti con altre aree politiche

Inserire le modifiche legislative in una tradizione condivisa. Il Mipex/Migrant Integration Policy Index, su 28 stati (venticinque dell'UE, più Norvegia, Svizzera e Canada), ha collocato nel 2006 l'Italia subito dopo Svezia, Portogallo, Belgio, Paesi Bassi, Canada e Finlandia, e prima di Norvegia, Regno Unito, Spagna, Francia, Germania e Svizzera, per quanto riguarda il livello di integrazione degli immigrati rilevabili dalle norme giuridiche. Questa analisi ha preso in considerazione alcuni miglioramenti normativi riguardanti l'accesso al mercato del lavoro, il soggiorno di lungo periodo e il ricongiungimento familiare, mentre la posizione italiana è meno soddisfacente per quanto riguarda la partecipazione politica e la lotta alla discriminazione e, sempre secondo questo rapporto, molto arretrata per quanto riguarda l'accesso alla cittadinanza. Dal confronto di ogni singolo Paese rispetto a quello più virtuoso, per ogni singolo indicatore si ricava uno standard ottimale, rispetto al quale la Svezia si discosta solo dell'11% e l'Italia del 35%, appena qualche punto percentuale in meno rispetto ai Paesi classificatisi al vertice della graduatoria.

UE. Indice delle politiche d'integrazione degli immigrati.**Valutazione in percentuale, rispetto alla migliore delle prassi d'integrazione (2006)**

	Accesso al mercato del lavoro	Ricongiung. familiare	Soggiorno lunga durata	Partecipazione politica	Accesso alla cittad.	Anti- discriminaz.	Valutazione media
1.Svezia	100	92	76	93	71	94	89
3.Belgio	75	61	74	57	71	75	69
4.Paesi Bassi	70	59	66	80	51	81	68
5.Finlandia	70	68	65	81	44	75	67
6.Canada	80	76	60	32	67	85	67
7.Italia	85	79	67	55	33	69	65

FONTE: Mipex - Migrant Integration Policy Index

Questa classificazione dell'Italia è di per sé soddisfacente ma molto parziale. Gli studiosi del settore sono più prudenti, essendo consapevoli che l'integrazione è un concetto estremamente complesso la cui valutazione comporta la presa in considerazione di numerosi altri fattori. Illuminante al riguardo è stato il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) nel *IV e V Rapporto. Indici di integrazione degli immigrati in Italia* (marzo 2008), che così presenta la finalità della ricerca nell'intervento del prof. Giorgio Alessandrini: "La lettura di questa analisi aiuterà a rendersi conto della situazione degli immigrati con maggiore concretezza e a promuovere un dibattito scevro da schematismi ideologici, che permetta di fare passi in avanti sulla base della conoscenza reale del fenomeno e delle sue caratteristiche di fondo".

L'ORGANIZZAZIONE DELLE POLITICHE IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE E ASILO

Un altro fattore molto importante, di cui tenere conto quando si fa riferimento al contesto italiano, è il continuo avvicendamento tra gli schieramenti politici e i loro interventi su questa materia, senza che sia stato finora possibile, come invece è avvenuto in altri Paesi, condividere i lineamenti di base di una politica comune: per questo motivo lo scenario si presenta in continuo cambiamento.

Uno sviluppo normale del fenomeno migratorio deve andare necessariamente nel segno del suo consolidamento e, come auspicato dal CNEL, deve adoperarsi affinché i nuovi venuti abbiano le stesse opportunità dei cittadini del posto, evitando che essi vengano relegati in una condizione periferica senza la possibilità di svilupparsi pienamente a livello personale e di fornire tutto il loro contributo al Paese che li ha accolti.

È in questa ottica di reciproco interesse che vanno inquadrati, secondo il CNEL, i futuri possibili sviluppi legislativi, dalla riforma della normativa sulla cittadinanza (ritenuta troppo restrittiva specialmente nei confronti degli immigrati di seconda generazione) all'estensione del diritto di voto amministrativo (così come già avviene per i cittadini comunitari) nella convinzione che si può essere cittadini nati in un altro Paese e, nello stesso tempo, essere per elezione cittadini del Paese di accoglienza.

L'impatto amministrativo delle modifiche normative. Il diritto-dovere delle strutture pubbliche di controllare la posizione dei cittadini non comunitari è continuamente chiamato a trovare il giusto equilibrio tra il "laissez faire" e normative troppo rigide e di difficile applicazione, la cui complessità genera negli immigrati situazioni di disagio e può appannare l'immagine di un paese accogliente, mentre nell'ipotesi contraria viene meno la consapevolezza politica di poter regolare il fenomeno.

Una considerazione simile riveste particolare importanza in Italia, dove l'aumento della presenza immigrata è stato contrassegnato da ritmi di crescita tali da non trovare l'uguale in tutta l'Unione, se non in Spagna, e da creare notevoli disagi agli uffici preposti all'esame delle pratiche degli immigrati.

La necessità di questo difficile equilibrio è stata molto sentita in occasione della regolarizzazione del 2002, quando vennero presentate 704.000 domande di regolarizzazione ed è diventata impellente in questa seconda metà degli anni '2000: basti pensare che in occasione delle quote annuali stabilite per l'ingresso di nuovi lavoratori dall'estero nel triennio 2005-2007 sono state presentate più di 1,5 milioni di domande di assunzione in un solo triennio.

Per rispondere a questo carico burocratico, dall'11 dicembre 2006 è stata stipulata la convenzione tra il Ministero dell'Interno e le Poste Italiane, ente che dispone di una rete di migliaia di uffici postali disseminati in tutto il Paese. Sembra necessario continuare, perfezionandola, su questa via di maggiore coinvolgimento. È sta-

L'ORGANIZZAZIONE DELLE POLITICHE IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE E ASILO

to anche ipotizzato di passare a una convenzione con l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI), al fine di rendere la materia dei permessi di soggiorno sempre più di natura civilistica.

Ciò dimostra che la gestione dei soggiorni degli immigrati non è solo una questione giuridica o di ordine pubblico ma anche di normale convivenza tra i nuovi venuti e le strutture della società che li accoglie. Proprio a causa dei forti ritmi di aumento, il carico burocratico non può essere confrontato con quello degli altri Stati Membri.

La peculiarità dei richiedenti asilo. L'Italia, nel contesto europeo, non si è distinta nel passato per l'elevato numero di richieste di asilo. Nel 2008, invece, è intervenuto un notevole cambiamento con circa 31.000 richieste, più del doppio rispetto al 2007 (14 mila) e un livello anche superiore a quello del 1999, quando furono circa 25.000. Le condizioni dei Paesi di partenza inducono a pensare alle situazioni drammatiche di molti Stati dell'Africa Subsahariana e del Vicino e Medio Oriente e alla posizione geografica dell'Italia, posta proprio alla confluenza dell'Asia e dell'Africa, e da queste coste facilmente raggiungibile. Il 2008 è stato, in effetti, l'anno del *boom* degli sbarchi degli stranieri (oltre 30.000).

L'Italia, con l'emanazione del decreto legislativo n. 25 del 28 gennaio 2008 (in vigore dal mese di marzo), ha recepito l'importante direttiva dell'Unione Europea riguardante le procedure minime per il riconoscimento dello status (2005/85/CE), perfezionando così la specifica normativa e colmando diverse lacune per cui questa evoluzione è stata giudicata positivamente

Invece, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, a fronte dell'introduzione del reato di immigrazione clandestina, ha auspicato che questa modifica non vada a ledere l'agibilità del diritto d'asilo e che, in caso di rifiuto, i richiedenti diniegati non vengano costretti a lasciare l'Italia e tornare nel Paese dal quale sono fuggiti, senza poter presentare ricorso o attenderne l'eventuale esito (8 agosto 2009).

Dall'esame delle domande presentate, risulta che oltre il 50% viene accolto in prima istanza e circa un terzo di quelle rigettate viene accolto in sede giudiziaria, il che attesta l'importanza di una seconda istanza.

Un'attenzione particolare ai comunitari. Si era soliti parlare dei comunitari semplicemente come cittadini europei che si spostano e, invece, dopo l'allargamento a 10 nel 2006 e l'adesione nel 2007 della Romania e della Bulgaria, chi è impegnato tra gli immigrati si è reso conto che spesso i comunitari, pur soggetti a una normativa più aperta, mostrano un forte bisogno di tutela e sono spesso accomunati alle condizioni di vita degli immigrati non comunitari.

La stessa "irregolarità", prima riferita solo ai non comunitari, seppure in una for-

L'ORGANIZZAZIONE DELLE POLITICHE IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE E ASILO

ma diversa, riguarda anche loro e non solo in Italia. Anche in Spagna, uno studio del Reale Istituto Elcano ha posto in evidenza che sono più numerosi i cittadini comunitari in situazione irregolare che gli stranieri di Paesi terzi senza permesso di soggiorno, così che è "quasi impossibile" conoscere il numero di inglesi, francesi o tedeschi stabilitisi nel Paese, poiché «una gran parte di essi passa periodi nel Paese e al tempo stesso conserva la residenza negli Stati di origine».

Gli europei dell'Est continuano a essere, fin dalla metà degli anni '90, i protagonisti dei flussi d'ingresso in Italia, nell'ultimo periodo con la preminenza dei romeni tra i comunitari e degli ucraini e dei moldavi tra i non comunitari.

La forte propensione dei romeni a stabilirsi in Italia, dove hanno costituito la loro più forte collettività all'estero, non è stata ostacolata dal mantenimento della blanda moratoria alla libera circolazione introdotta dall'Italia nel 2008, che ha permesso loro di accedere ai più importanti settori del mercato occupazionale: domestico, stagionale, edilizio, metalmeccanico e anche ai settori con posti altamente qualificati.

Purtroppo, la crescita quantitativa della presenza romena non ha trovato l'equivalente nell'accettazione da parte della società italiana e si è determinata una sorta di corto circuito che, partendo da alcuni incresciosi fatti di natura penale, ha portato quasi a criminalizzare l'intera collettività romena, come ha messo in evidenza il volume di Caritas Italiana *Romania. Immigrazione e lavoro in Italia* (Idos, 2008): sembra, tuttora, che questo processo preoccupante stia andando ridimensionandosi.

La mutua comprensione è una questione di reciproco interesse, tenuto anche conto che i cittadini dell'Unione Europea residenti in Italia, ora ben più numerosi rispetto al passato, ai sensi della legge 6 febbraio 1996, n. 52 e del D.Lgs. 12 aprile 1996, n. 197 (di attuazione della Direttiva 94/80/CE), sono potenziali elettori non solo in occasione delle elezioni europee (potendo essere eletti anche come parlamentari) ma anche in occasione di quelle comunali e circoscrizionali (ed essere eletti anche come consiglieri) e, con la loro consistenza, possono modificare i risultati anche in grandi città.

Questa prospettiva riguarda anche un altro grande Paese di immigrazione, come la Spagna, dove l'Ufficio del Censimento Elettorale, sulla base delle anagrafi municipali, ha calcolato che sono più di 1.900.000 i cittadini dell'Unione Europea residenti che possono votare alle elezioni del Parlamento europeo, cioè quasi il triplo delle precedenti elezioni europee del 2004, quando erano stati censiti poco più di 700.000 cittadini comunitari.

Senz'altro anche in Italia il numero ragguardevole e la partecipazione al voto costituiranno fattori per rasserenare il confronto.

L'ORGANIZZAZIONE DELLE POLITICHE IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE E ASILO

**Conclusioni: analisi dei sistemi
in materia di immigrazione e asilo**

Partire dal contesto europeo. In queste considerazioni d'insieme cercheremo di recepire gli spunti emersi in precedenza e di valutare anche ulteriori elementi, al fine di tracciare un quadro globale di quanto è avvenuto e può in futuro avvenire nel Paese. Facendo l'Italia organicamente parte dell'Unione Europea, è preferibile prendere l'avvio dal livello comunitario, dove gli immigrati sono complessivamente 30 milioni e gli irregolari circa 8 milioni (questa stima viene riferita alla stessa Commissione Europea). In Italia gli immigrati sono 4 milioni e gli irregolari stimabili tra i 500 e gli 800 mila.

Sia in Italia che nell'Unione i cittadini stranieri senza documenti sono una minoranza, eppure l'attenzione dell'opinione pubblica si concentra quasi esclusivamente su di loro e i toni negativi finiscono per coinvolgere l'intera presenza immigrata.

Secondo le organizzazioni specializzate nel settore migratorio la depressione economica, che ha iniziato a farsi sentire già nella seconda metà del 2008, ha causato un aumento dell'esclusione sociale. Anche nel Rapporto Censis 2008 si legge che in Italia la crisi ha lasciato il segno, perché ha moltiplicato le piccole e grandi paure (da quella dei rom, alla micro-criminalità, alla povertà per la mancanza o la precarietà di lavoro) e alla gran parte degli italiani (il 71,7% del campione intervistato dal Censis) ha fatto pensare alle ripercussioni sulla propria vita del terremoto dei mercati finanziari.

Il 2008, per giunta caratterizzato da una competizione elettorale per il rinnovo del Parlamento nazionale, non è stato un anno facile, tanto che la Giornata mondiale contro il razzismo (21 marzo 2009) è stata condotta all'insegna del motto "Non aver paura, apriti agli altri, apri ai diritti".

Bisogna abituarsi all'idea che in un mondo globalizzato sconvolto da guerre e da carestie e in cui gli squilibri tra Sud e Nord del mondo sono sempre più acuti, il fenomeno dell'immigrazione e quello dei richiedenti asilo sono un dato strutturale e permanente, per cui le misure restrittive ritenute necessarie vanno collocate nell'ambito di politiche lungimiranti.

L'irregolarità e le vie legali dell'immigrazione. Mentre i flussi migratori sono di per sé un bene, non lo sono invece le vie della clandestinità. La clandestinità oscura gli aspetti positivi del fenomeno migratorio, sottopone a sfruttamento e a grave lesione dei diritti, sottovaluta l'utilizzo dei cervelli, restringe la gamma di beni e servizi di cui il migrante può fruire. In altre parole, viene pregiudicato il contributo degli immigrati alla crescita economica del Paese di accoglienza, mentre di converso viene consentito alle organizzazioni criminali di realizzare proventi enormi e di coinvolgere nelle attività illecite gli stessi immigrati. In questo modo viene sottrat-

L'ORGANIZZAZIONE DELLE POLITICHE IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE E ASILO

to alle persone che si trasferiscono in un altro Paese quel contesto di gradualità, che consente di abituarsi armoniosamente gli uni agli altri senza la pressione di un'emergenza continua.

Tra l'altro, ai flussi irregolari si associano altri due fenomeni negativi: l'inserimento nel mercato del lavoro nero e la delinquenza.

Una parte dei datori di lavoro è interessata a utilizzare lavoratori stranieri non in regola con la legge per lucrare sui loro diritti contributivi, salariali e sindacali e perciò bisogna fare di più per riuscire a far prevalere le vie della legalità.

Certamente le vie legali dell'immigrazione, perché possano avere un valore pedagogico e incentivante, devono essere agevoli, sia nella enunciazione teorica sia nella concreta attuazione e anche su questo versante è possibile fare di più.

L'immigrazione irregolare viene anche collegata con la delinquenza e troppo spesso i due termini vengano ritenuti sinonimi. Quando si arriva a questa equiparazione si presta scarsa attenzione alle condizioni di vita più disagiate degli immigrati e anche alle loro minori possibilità di fruire di misure alternative al carcere. La paura della criminalità ha iniziato a diffondersi fra la popolazione delle città italiane negli anni '70, molto tempo prima che i flussi migratori diventassero un fenomeno di massa, e non è vero che l'aumento della criminalità e quello degli immigrati siano andati di pari passo, anche se è vero che non mancano i collegamenti, così come è vero che la mancata fruizione di un soggiorno legale può favorire, in un certo numero di irregolari, la predisposizione alla devianza per ragioni di necessità. Stando così le cose, il massimo contrasto va effettuato nei confronti delle organizzazioni che esercitano criminosamente queste attività attraverso ramificazioni a carattere internazionale.

Necessaria una maggiore attenzione alla cooperazione internazionale. La necessità di prestare maggiore attenzione alla cooperazione internazionale va ribadita anche in una fase in cui la preoccupazione per l'equilibrio dei bilanci è non solo forte e comprensibile ma anche resa più acuta dal peggioramento della situazione economica. Così come fanno le organizzazioni internazionali, la premessa sul sostegno allo sviluppo del mondo non dovrebbe mai mancare quando si riflette sulle problematiche migratorie.

La competizione elettorale, svoltasi in Italia nei giorni 13-14 aprile 2008, ha messo in evidenza lo scarso interesse per la cooperazione internazionale e l'assenza di proposte concrete nei programmi elettorali dei partiti: lo ha sottolineato il Coordinamento Italiano Network Internazionali (CINI), che si è fatto carico di condurre un sondaggio sul futuro della cooperazione internazionale tra i candidati premier e i componenti delle Commissioni Esteri di Camera e Senato. Dai formulari restituiti (10 su 50) è emersa la quasi completa unanimità per quanto riguarda la necessità di aumentare le risorse pubbliche per l'aiuto allo sviluppo, il perseguimento della coe-

L'ORGANIZZAZIONE DELLE POLITICHE IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE E ASILO

renza tra le politiche che hanno conseguenze sui Paesi del Sud del mondo, il riconoscimento dell'importanza del ruolo della società civile sulla cooperazione internazionale, la gestione unificata delle risorse e il sostegno al terzo settore. Il CINI ha anche lamentato la mancanza di proposte concrete in tutti i programmi dei partiti, sperando a sua giustificazione che si sia trattato soltanto una questione di necessità di spazio e di brevità nella stesura dei programmi.

Un'altra ONG specializzata nel settore, l'Agenzia italiana di risposta alle emergenze (AGIRE), che coordina l'azione di raccolta fondi tra 12 ONG italiane, ha reso noto che in 12 anni la spesa pubblica dell'Italia per gli aiuti di emergenza (tra 163 e 218 milioni di euro) è rimasta pressoché invariata, collocando il Paese all'undicesimo posto tra i Paesi OCSE per fondi erogati e al diciannovesimo per contributo pro capite e percentuale sul PIL, mentre i cittadini e le imprese italiane hanno mostrato la propensione ad una maggiore generosità (70 milioni messi a disposizione nel 2007, pari al 90% dei fondi stanziati dal governo).

È risaputo che l'aiuto allo sviluppo non ha come conseguenza immediata la diminuzione dei flussi migratori ma, ciò nonostante, tale impegno rimane doveroso perché serve a mantenere ragioni di speranza nei Paesi di partenza e ad attenuare le disparità di reddito e di condizioni di vita, senza le quali neppure a lungo termine le migrazioni potranno diventare un fenomeno normale.

Le vie del futuro. Su un piano generale, che concerne non solo l'Italia ma tutta l'Unione Europea, bisogna attrezzarsi per riuscire a costruire una nuova strategia di integrazione perché i modelli del passato sono in parte superati, e proprio per questo si determinano i ritardi e le difficoltà e si rende sempre più necessaria la collaborazione a livello europeo perché nessuno Stato membro può presumere di conoscere perfettamente il cammino da percorrere. Comunque, essendo l'immigrazione iniziata in Italia da almeno tre decenni, è giusto farsi carico di un bilancio e prepararsi meglio al futuro. I termini della convivenza iniziano, almeno teoricamente, a essere percepiti con maggiore chiarezza sia dagli italiani che dagli immigrati e si ritiene che il rispetto delle norme locali di convivenza possa comporsi con l'apertura alle differenze di cui sono portatori gli immigrati.

Per quanto riguarda la disponibilità alla convivenza, va precisato che gli immigrati non contestano l'adattamento al Paese che li accoglie, fatta eccezione per quelle frange che continuano a confondere il piano religioso e l'ordine societario, e comunque non considerano un riferimento rigido le tradizioni del proprio Paese e anzi desiderano poter essere protagonisti in quello di accoglienza per dare anch'essi un apporto.

Per quanto riguarda gli italiani, diverse indagini hanno sottolineato che essi sono diffidenti per paura di perdere il proprio patrimonio culturale e religioso, mentre l'accoglienza dei nuovi cittadini non presuppone affatto l'abbandono delle proprie radi-

L'ORGANIZZAZIONE DELLE POLITICHE IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE E ASILO

ci e, anzi, il confronto con la diversità può configurarsi come uno stimolo per approfondirle.

Si può aggiungere che la presenza così consistente di immigrati e la loro crescita così forte, fattori che attualmente operano piuttosto come ostacolo all'accoglienza, possono in prospettiva favorire una maggiore presa di coscienza della posta in gioco. Secondo le previsioni, gli immigrati sono destinati a diventare più di 12 milioni nel 2050 e, contribuendo a far fronte alle esigenze demografiche e produttive, costituiranno una condizione necessaria per il futuro benessere del Paese.

Infine, in un mondo che si definisce globale, l'immigrazione richiama a una riflessione strutturale sulle ingiustizie economiche e sul sottosviluppo, sulla mancanza di speranza nelle aree di origine, sul bisogno disperato di andare altrove per sopravvivere, così come è avvenuto per gli italiani in un secolo e mezzo di esodo.

L'immigrazione è, insomma, una questione epocale, che richiede non solo fermezza, ma anche pazienza, lungimiranza e solidarietà con chi sta peggio: le considerazioni e i dati statistici qui riportati indicano non solo la complessità del fenomeno migratorio, ma anche la sua funzionalità.

Conoscere bene per governare meglio. Con questo motto il Prefetto Mario Morcone, direttore del Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione, ha presentato il Primo Rapporto sui Consigli Territoriali per l'Immigrazione, sottolineando che non solo la dimensione numerica della presenza immigrata in Italia ma ancora di più la molteplicità della sua strutturazione e la rapidità delle sue dinamiche pongono l'esigenza di disporre di strumenti di osservazione permanenti.

Il Rapporto in questione si inquadra in questa ottica. I Consigli Territoriali per l'Immigrazione sono stati voluti dal legislatore come un ponte tra l'immigrazione stessa e la società che li accoglie, sia nella dimensione pubblica che in quella coinvolgente l'ambito sociale. I Consigli, per l'appunto, esprimono congiuntamente il partenariato istituzionale e sociale.

Il contenuto del Rapporto rende maggiormente consapevoli dei bisogni e delle criticità che si riscontrano in questo settore. Per pervenire ad un vero e proprio sistema informativo, è indispensabile ripetere annualmente il monitoraggio.

Sarà così possibile – sostiene ancora il Prefetto Morcone – “la programmazione di efficaci politiche di intervento a livello nazionale e locale”, come anche sarà possibile “la pianificazione di strategie di intervento in grado di gestire la complessità del fenomeno e la molteplicità delle problematiche ad esso connesse”.

L'auspicio è, in conclusione, quello di “adeguare le scelte politiche ai bisogni reali, imponendo uno sviluppo dei processi di inclusione sociale, presupposto indispensabile per la governabilità del fenomeno migratorio”. È questo anche l'obiettivo che ha animato la presente relazione su “L'organizzazione delle politiche in materia di asilo e di immigrazione in Italia”.

Mercato del lavoro e flussi qualificati*

A. LA SITUAZIONE A METÀ DEGLI ANNI '2000

Presentazione della ricerca

Nel presente studio, nel paragrafo *La questione dei lavoratori altamente qualificati in Italia* si illustra, sulla base dei dati socio-statistici, come la maggior parte dei lavoratori non comunitari, pur avendo fruito mediamente di una buona preparazione, non abbia avuto un inserimento corrispondente alle capacità, acquisite e sia stata chiamata ad assolvere mansioni meno qualificate che permangono in gran numero anche in una società altamente industrializzata. Questo andamento però, qualora vengano condotte opportune politiche di riqualificazione, non impedisce di ricollocare successivamente gli interessati in mansioni più elevate, tra l'altro dopo che gli stessi hanno avuto modo di conoscere meglio il mondo del lavoro locale e imparare la lingua. In Italia i datori di lavoro non sono chiusi all'inserimento nelle loro aziende di lavoratori qualificati ma preferiscono, per lo più, selezionarli dopo averli già conosciuti sul campo, per cui l'approvvigionamento non avviene, salvo che per determinate figure (il caso tipico è quello degli infermieri), tramite la chiamata diretta dall'estero bensì successivamente, dopo che essi già si sono insediati in Italia.

Nel paragrafo su *Archivi statistici e metodologia interpretativa* sono presentate le banche dati alle quali lo studio fa riferimento ed è illustrata la natura dei dati da esse raccolti. Da un lato si fa riferimento alle intenzioni dei datori di lavoro di assumere manodopera non comunitaria altamente qualificata nel 2005, che sono state registrate dall'Unione delle Camere di Commercio tramite l'indagine Excelsior; dall'altro, ricorrendo all'archivio di un istituto previdenziale (INAIL), che ha registrato per lo stesso anno tutti i contratti di lavoro stipulati, si vede quanti sono stati effettivamente i lavoratori assunti. Poiché sarebbe stato dispersivo e a poco

* A cura di Maria Paola Nanni, Franco Pittau, Antonio Ricci, IDOS/EMN Italia.

MERCATO DEL LAVORO E FLUSSI QUALIFICATI

sarebbe servito riportare una congerie di dati sui singoli anni dal 2000 al 2005, si è preferito commentare in profondità i dati relativi all'ultimo anno (2005), fornendo per gli anni precedenti solo qualche sintetico riferimento.

Il paragrafo dedicato alla *Normativa nazionale sulle migrazioni dei lavoratori altamente qualificati non comunitari* presenta un succinto sommario concernente la programmazione dei flussi e le quote di ingresso annuali con specifico riferimento alle figure altamente qualificate.

In Italia non operano *Programmi riguardanti lavoratori altamente qualificati non comunitari*. Per comprendere i motivi di questa impostazione bisogna tenere presente, come prima accennato, che sono molto ampi i flussi di ingresso annuali, tra nuovi lavoratori e ricongiungimenti familiari, ai quali si aggiunge un consistente numero di minori che pervengono all'età lavorativa, per cui in buona misura la possibilità di selezionare profili alti è già assicurata in loco.

I diritti e gli obblighi dei lavoratori altamente qualificati sono simili a quelli degli altri lavoratori immigrati ai quali per altro la normativa italiana, sia dopo l'entrata in vigore della direttiva comunitaria sui soggiornanti di lungo periodo che con le riforme all'epoca in discussione su proposta dei ministri Amato e Ferrero (marzo 2007), tende ad assicurare la stabilità del soggiorno, beneficio che, per così dire, sta alla base di tutti gli altri.

Le ricerche sui lavoratori altamente qualificati non comunitari, come viene spiegato in questo paragrafo, non sono ancora in Italia molto estese e, tuttavia, consentono di evidenziare alcuni aspetti. Si riscontra, innanzitutto, un certo spreco delle qualificazioni acquisite dagli immigrati, il che deve essere ricondotto ad un più generale limite del mercato occupazionale italiano, che anche nel caso degli autoctoni, spesso costretti a emigrare all'estero, non riesce a trovare impieghi adeguati alle professionalità acquisite. Quindi, l'analisi di alcune iniziative di selezione e formazione condotte all'estero ha evidenziato che la sperimentazione è stata limitata solo a qualche figura professionale, è risultata costosa finanziariamente proprio perché condotta all'estero e ha avuto come oggetto della formazione aspetti preliminari quali l'insegnamento della lingua e di alcuni lineamenti del sistema socio-giuridico italiano.

I dati statistici specifici sulle figure o altamente qualificate (dirigenti e professionisti) o mediamente qualificate (esperti in amministrazione e vendita e operai specializzati) vengono desunti dalle intenzioni di assunzioni espresse dei datori di lavoro, senza che vi sia un modo diretto di controllare a posteriore il livello professionale delle assunzioni, anche se è ragionevole presupporre una certa corrispondenza tra intenzioni e pratiche operative; invece si può fare un vero e proprio bilancio delle persone assunte per comparti produttivi. In linea generale si può affermare che l'esigenza di qualificazione nel 2005 è aumentata, in special modo rispetto agli anni precedenti.

MERCATO DEL LAVORO E FLUSSI QUALIFICATI

La questione dei lavoratori altamente qualificati

La cornice statistica sul mercato del lavoro così come si è configurato nel 2005 con riferimento ai lavoratori immigrati, contiene gli elementi che aiutano a capire i termini in questione.

Nel 2005 sono stati emanati tre decreti flussi: il primo ha previsto l'ingresso di 79.500 neocomunitari, il secondo l'ingresso di 79.500 extracomunitari (di cui 25.000 stagionali) e il terzo ha completato il contingente degli extracomunitari con altri 20.000 lavoratori stagionali.

Per i neocomunitari dell'Est Europa la quota stabilita di 79.500 ingressi è stata utilizzata (rilevazione di giugno 2005), da 44.096 persone, per il 60% maschi. Il gruppo prevalente è stato quello dei polacchi (24.149), seguiti da slovacchi (12.735), cechi (3.719) e ungheresi (1.968). Tra di essi i lavoratori non stagionali sono stati 11.737, per un terzo inseriti nel settore domestico; mentre i 32.359 stagionali si sono indirizzati per i quattro quinti in agricoltura e per il resto nel turismo.

Un discorso più articolato merita l'ingresso dei lavoratori extracomunitari, per i quali nel 2005 vi è stata la possibilità di 45.000 ingressi per lavoro stagionale e di 54.500 ingressi per lavoro non stagionale, questi ultimi così ripartiti: 20.800 unità di lavoro dipendente riservate a nazionalità predeterminate, 15.000 per collaboratori familiari e 15.000 per altri settori (dei quali solo 27.900 assegnati alle Regioni), 2.500 a lavoratori autonomi, 1.000 a dirigenti e personale altamente qualificato e 200 a lavoratori di origine italiana.

ITALIA. Bilancio decreto flussi 2005

<i>Categorie</i>	<i>Quote assegnate</i>	<i>Domande presentate</i>
Lavoratori neocomunitari	79.500	44.096
Lavoratori extracomunitari stagionali	45.000	37.837
Lavoratori extracomunitari non stagionali	27.900*	123.567**

*Queste sono le quote assegnate alle Regioni per consentire la presentazione di domande di famiglie e aziende: altri 26.600 posti sono rimasti a disposizione a livello centrale per i paesi convenzionati, per i lavoratori autonomi, per i dirigenti e per gli italiani in provenienza dall'estero.

**Il numero effettivo delle domande è quantificato successivamente in 250.000 unità a livello ministeriale

N.B. Nel 2006 le quote di ingresso dei lavoratori non comunitari sono state 170.000 e le domande di assunzione presentate 520.000.

FONTE: Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes. Elaborazioni su dati del Ministero del Lavoro e dell'Interno

MERCATO DEL LAVORO E FLUSSI QUALIFICATI

Nel 2005 sono stati rilasciati dal Ministero degli Affari Esteri 78.989 visti per lavoro subordinato. Il lavoro è il motivo più ricorrente dopo quello per motivi familiari, anche se è rimasto, seppur di poco, al di sotto della quota stabilita di 79.500 unità tra normale lavoro dipendente e lavoro stagionale. In effetti, a volte la lentezza delle procedure fa sì che un certo numero di datori di lavoro rinunci all'impiego dei lavoratori stagionali inizialmente ipotizzato. Dei visti per lavoro 4.559 sono stati rilasciati a marittimi, 982 a lavoratori dello spettacolo e 977 a sportivi. Al numero complessivo citato si aggiungono altri 5.946 visti per lavoro dipendente di durata inferiore a tre mesi.

Sempre nel 2005 sono stati rilasciati 89.931 visti per ricongiungimento familiare e 3.964 visti per familiari al seguito, presenze che hanno parimenti un'incidenza sul mercato del lavoro. Il ricongiungimento è stato negli ultimi anni il motivo di maggiore ingresso in Italia e ciò mostra che l'immigrazione in Italia, anche se all'inizio vede come protagonisti uomini soli e donne sole, nel volgere di pochi anni attira i familiari rimasti in patria, tra i quali i figli minori, prima di inserirsi nel lavoro, devono assolvere l'obbligo scolastico, mentre i coniugi che si ricongiungono sono autorizzati a lavorare fin dal loro ingresso in ingresso.

Sono, inoltre risultati regolarmente soggiornanti circa 38.000 studenti universitari (di cui circa 5.000 venuti nel corso dell'anno) e anche questi studenti sono autorizzati a lavorare, ma solo per 20 ore la settimana.

Un'altra informazione necessaria è quella riguardante il livello qualitativo di inserimento degli immigrati nel mercato occupazionale italiano, desumibile, oltre che da ricerche specifiche, dalle informazioni fornite dal Censimento, dai primi elementi messi a disposizione dalla nuova indagine sulla forza lavoro condotta dall'Istat e da qualche indagine sul campo.

Quattro ogni dieci stranieri addetti a lavori non qualificati possiedono un diploma di scuola media superiore; tre ogni dieci hanno ottenuto un diploma di scuola media; poco meno di due hanno al più la licenza elementare e, naturalmente, la parte restante ha conseguito un diploma di laurea. Risulta così evidente il sottoinquadramento della componente straniera.

Questa constatazione va completata con l'altra secondo cui il lavoro degli immigrati ha un carattere di complementarità rispetto a quello autoctono, anche nelle aree ad alta disoccupazione o ad alto tasso di sviluppo e questo per due ragioni di fondo:

- necessità di un ricambio generazionale, essendo la popolazione italiana in forte diminuzione;
- indisponibilità degli autoctoni a occupare determinati posti di lavoro, caratterizzati da un grado elevato di flessibilità e precarietà, quando non addirittura strutturati nel mercato del lavoro nero.

Quanto accennato sulle pessimistiche previsioni demografiche merita qualche ulteriore precisazione.

MERCATO DEL LAVORO E FLUSSI QUALIFICATI

Nell'*Annuario statistico italiano 2005* l'Istat ha precisato che l'Italia (58.751.711 abitanti a fine 2005, 289.336 in più rispetto all'anno precedente) è un paese che invecchia, perché vi sono 130 anziani ogni 100 ragazzi fino a 14 anni: in nessun altro paese dell'UE esiste un indice di vecchiaia così alto sebbene anche in Germania, Grecia, Spagna, Portogallo, Lettonia e Slovenia gli anziani superino in maniera netta i giovani.

In queste condizioni, l'impatto dell'immigrazione risulta quanto mai positivo. Negli ultimi 10 anni, infatti, l'incidenza delle nascite di bambini stranieri sul totale dei nati dalla popolazione residente in Italia ha fatto registrare un fortissimo incremento, passando da poco più di 9 mila nati del 1995 a 52 mila del 2005: in termini percentuali, l'incidenza sul totale delle nascite è passata dall'1,7% al 9,4%, con un impatto maggiore nelle aree a forte concentrazione di immigrati. L'influsso dell'immigrazione continuerà a essere tonificante, ma non determinante, sull'andamento demografico e l'Italia resterà il caso europeo più problematico, perché a metà secolo la sua popolazione scenderà, secondo l'ISTAT, a 52.709.000 unità. Le nascite, tra il 2005 e il 2050 saranno 20.402.000 mentre i decessi ben 32.680.000, con uno scarto superiore ai 12 milioni solo in parte compensati dai nuovi arrivi di immigrati. Intanto, i giovani lavoratori tra i 19 e i 44 anni subiranno un salasso di 4,5 milioni di unità tra il 2005 e il 2020, il che impone con urgenza un ricambio generazionale e influisce sui flussi in arrivo.

La popolazione italiana inizia a riconoscere il supporto demografico assicurato dagli immigrati, mentre non è stato ancora inquadrato nei suoi giusti termini il loro apporto qualitativo al mercato del lavoro che dipende non solo dalle strutture produttive locali ma anche da quelle sociali, sulle quali influisce non solo la normativa nazionale ma anche la strategia degli Enti locali. In ogni modo l'andamento economico, specialmente a partire dalla seconda metà degli anni '90, ha fatto risaltare sempre più la necessità dell'inserimento lavorativo degli immigrati, necessità alla quale i decisori pubblici sono riusciti solo in parte a rispondere.

Vediamo ora come il mercato occupazionale italiano venga commentato da alcuni studiosi del settore. A causa di una normativa carente e delle frequenti regolazioni "più per deriva spontanea che per scelta esplicita, il modello migratorio italiano si è orientato verso il reclutamento di manodopera da destinare alle occupazioni collocate nelle fasce inferiori dei mercati del lavoro locali, per le quali è venuta scarseggiando l'offerta di lavoro nazionale. ...Si può affermare che la partecipazione degli immigrati al nostro mercato del lavoro presenta in larga misura caratteri di integrazione subalterna: gli immigrati sono accettati nei luoghi di lavoro sulla base dell'idea che il ruolo ad essi destinato sia quello di occupare i posti a cui gli italiani non ambiscono più, con il corollario implicito che, qualora si rendano disponibili occupazioni più interessanti, gli italiani abbiano un indiscutibile diritto di priorità. ...Se guardiamo ad altri elementi statisticamente rileva-

MERCATO DEL LAVORO E FLUSSI QUALIFICATI

bili, come i tipi di contratti utilizzati o l'incidenza degli eventi infortunistici, troviamo poi elementi che consentono di ribadire che i lavori degli immigrati sono ancora, troppo spesso, definibili come i lavori delle cinque P: precari, pesanti, pericolosi, poco pagati, penalizzati socialmente. ... Una conseguenza dell'integrazione subalterna è il sottoutilizzo delle capacità degli immigrati, che trova una sponda istituzionale nella grande riluttanza a riconoscere i loro titoli di studio. ... Anche nel caso italiano si riscontra però un'elevata incidenza della popolazione immigrata nella fascia inferiore delle economie urbane, composta di piccole imprese, oggi soprattutto di servizi, edilizia minore, ristorazione, servizi alle imprese e alle persone, con una quota più o meno ampia di lavoro non dichiarato. In questi ambiti, gli immigrati stranieri stanno prendendo il posto che nel passato toccava agli immigrati interni provenienti dalle regioni meno sviluppate¹.

A seguito di questo andamento si è determinato un sottoutilizzo delle risorse professionali dell'immigrato. Circa un terzo degli occupati stranieri risulta inserito nel segmento inferiore del sistema occupazionale, mentre per la generalità dei lavoratori ciò avviene in misura inferiore al 10%. Le professioni svolte da queste persone rientrano tra quelle non qualificate: manovale edile, bracciante agricolo, operaio nelle imprese di pulizia, collaboratore domestico, assistente familiare, portantino nei servizi sanitari, ecc. Si tratta di lavori a bassa qualificazione, per i quali è richiesta nella maggior parte dei casi capacità di forza fisica e resistenza. Eppure circa la metà degli occupati stranieri è in possesso di una laurea o di un diploma; la restante parte, per una quota decisamente più elevata, è in possesso della licenza media piuttosto che di quella elementare o di nessun titolo (rispettivamente il 36,4 e il 14,3%). Purtroppo quasi il 40% di quelli che hanno una laurea svolge un lavoro non qualificato o un'attività comunque manuale; l'incidenza degli occupati in lavori non qualificati aumenta fino ad oltre il 60% per gli occupati in possesso di un diploma, per arrivare a rappresentare la quasi totalità della popolazione straniera occupata per quanti hanno al più la licenza elementare. È comunque da segnalare che una quota significativa della popolazione straniera occupata esercita attività in cui sono richieste maggiori competenze professionali: basti pensare a fabbri, elettricisti, carpentieri, meccanici, conduttori di impianti e professioni simili che uniscono al lavoro manuale margini di responsabilità e di autonomia².

Si può quindi concludere che in Italia "...Il modello tradizionale...assegna ai new comers i posti ai gradini più bassi della gerarchia professionale, con alcune significative aperture nei settori informatico ed infermieristico"³.

Inoltre, una tendenza largamente riscontrabile in Italia è l'etnicizzazione di determinati settori lavorativi, tanto che nell'immaginario collettivo si è consolidato il collegamento tra quei lavori e la funzione dei lavoratori stranieri. Ad esempio, è notevole la presenza degli immigrati nei servizi di pulizia (presso gli alber-

MERCATO DEL LAVORO E FLUSSI QUALIFICATI

ghi, le aziende e gli uffici pubblici), con prevalente impiego di donne, quasi che la funzione da loro esercitata all'interno delle loro famiglie debba prolungarsi anche al di fuori, in ambito lavorativo.

L'alto numero di immigrati, richiesto per profili generici e senza qualificazione, rispecchia in qualche modo il pregiudizio, che gli immigrati siano maggiormente portati a svolgere mansioni servili. Non è, però, escluso che una parte degli imprenditori preferisca i lavoratori immigrati in questi posti, non tanto per motivi ideologici bensì perché essi, a causa della più debole posizione giuridica, consentono di effettuare risparmi (più difficili nel caso dei lavoratori locali) e di rimandare le ristrutturazioni aziendali, richieste dalla odierna concorrenza; indubbiamente in un mercato di lavoro diventato estremamente flessibile l'immigrazione, se privata di diritti e ridotta ad un "esercito di riserva" come lo è stata negli anni del primo sviluppo industriale, diventa un'opportunità supplementare per i datori di lavoro senza scrupoli.

Quanto esposto aiuta, almeno parzialmente, a capire perché in Italia i datori di lavoro ricorrono meno all'assunzione diretta dall'estero di lavoratori dai profili qualificati; non è detto, però, che manchi il loro interesse a selezionare i più qualificati tra gli immigrati già presenti in Italia, quindi dopo averli conosciuti personalmente, secondo i meccanismi di promozione interni al processo di produzione. Conviene quindi ribadire ancora una volta che le attese dei datori di lavoro non vengono soddisfatte unicamente con le quote in entrata.

Si ripresenta, così, un tema ricorrente in un paese come l'Italia, dove sono di gran lunga prevalenti le piccole imprese e dove i titolari sono interessati a conoscere previamente le persone da assumere. A questo riguardo il dibattito sviluppatosi nell'Unione a seguito della presentazione del *Libro Verde* del Commissario Franco Frattini (gennaio 2005) è risultato non del tutto soddisfacente, perché ha lasciato intendere che l'incontro tra domanda e offerta di lavoro debba avvenire sempre a distanza. In realtà il meccanismo della chiamata dall'estero non va assolutizzato contro le attese degli stessi imprenditori, alle cui esigenze è finalizzato, e bisogna riconoscere che lo stesso ha creato a più riprese in Italia sacche di lavoro nero. La previsione di una direttiva sui lavoratori altamente qualificati dovrebbe far riflettere criticamente sulla questione e portare a ipotizzare meccanismi più flessibili di ingresso e di inserimento occupazionale. È tempo di sperimentare un concetto di "quota" più efficace in base al quale, accertato il fabbisogno delle forze lavoro necessarie, si allentano le rigidità attualmente esistenti, ad esempio, come è stato più volte ipotizzato, rilaciando un permesso di soggiorno per la ricerca del lavoro.

Altre difficoltà si collocano a livello normativo. In Italia, infatti, "si delinea ... un preciso rischio di discriminazione indiretta dato che, per gli immigrati, i contratti atipici risultano comparativamente più svantaggiosi, giacché l'occu-

MERCATO DEL LAVORO E FLUSSI QUALIFICATI

pazione precaria e intermittente mette a rischio i rinnovi del permesso⁴. In altre parole, la normativa sull'immigrazione, specialmente dopo le innovazioni introdotte con la legge 189/2002, è caratterizzata dalla rigidità, mentre il mercato del lavoro è caratterizzato da un'estrema flessibilità dopo l'entrata in vigore della legge Biagi: per contemperare i due tronconi normativi sembra indispensabile introdurre elementi di maggiore stabilizzazione a favore degli immigrati.

ITALIA. Assunzione dei lavoratori non comunitari previste dall'indagine Unioncamere/Excelsior (1999-2005)

	1999	2001	2002	2003	2004	2005
Valori assoluti	150.442	149.468	163.794	223.944	195.009	182.890
Numeri indici	100,0	99,4	108,9	148,9	129,6	121,6

N.B. In queste previsioni che sono di massima, non sono inclusi gli stagionali

FONTE: Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes EMN-Idos Italian Contact Point. Elaborazioni su dati Unioncamere

ITALIA. Assunzioni previste di lavoratori non comunitari qualificati e non (2005)

DIPENDENTI AZIENDE	DIRIGENTI E PROFESSIONISTI		SPECIALIZZATI		PERSONALE NON QUALIFICATO	
	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.
1-9	6,5%	4.015	71,5%	44.150	16,6%	120.250
10-49	6,7%	2.295	61,7%	21.140	27,2	9.320
50-249	8,1%	2.605	49,7%	15.485	29,2	12.605
250 e oltre	7,9%	4.325	56,7%	31.030	32,7	17.885

FONTE: Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes EMN-Idos Italian Contact Point. Elaborazioni su dati Unioncamere

Archivi statistici e metodologia interpretativa

I dati sul fabbisogno di manodopera qualificata in Italia nel 2005 sono stati desunti dal Sistema Informativo Excelsior, realizzato da Unioncamere in accordo con il Ministero del Lavoro e l'Unione Europea su un campione di oltre 100 mila aziende. Nel campione non sono inclusi i comparti della Pubblica Amministrazione, del Servizio Sanitario Nazionale, della scuola e dell'università e delle organizzazioni associative, come anche non sono incluse le famiglie, che a loro volta assumono un numero tutt'altro che trascurabile dei collaboratori familiari (sono occupati nel settore più di mezzo milione di immigrati). Nell'indagine sono, invece, incluse le aziende del settore agricolo e zootecnico, che abbiano almeno un dipendente. Gli stagionali vengono presi in considerazione di questa indagine ma calcolati a parte.

MERCATO DEL LAVORO E FLUSSI QUALIFICATI

Le previste 182.890 assunzioni sono concentrate per il 30,5% nel Nord Ovest, il 32,9% nel Nord Est, il 29,1% nel Centro e il 21,0% nel Sud e nelle Isole. Le regioni con il maggior fabbisogno di manodopera sono la Lombardia (35.580), l'Emilia Romagna (20.989), il Veneto (18.020) e il Lazio (17.281). I nuovi lavoratori comunitari da assumere incidono mediamente per il 28,2% sul totale delle assunzioni previsti per il 2005, ma l'incidenza è superiore in tutto il Nord con punte del 34,0% in Emilia Romagna e Valle d'Aosta e del 41,0% nel Friuli Venezia Giulia.

L'indagine Excelsior ha adottato, con gli opportuni adattamenti, la classificazione delle professioni di ISCO-88 (*Industrial Standard Classification of Occupation*), pubblicato nel 1988 dall'ILO-International Labour Office di Ginevra.

Per comodità di esposizione abbiamo coniato una denominazione sintetica per indicare i *sub-major groups* di ISCO-88, ripartendoli per livelli decrescenti di qualificazione:

- dirigenti e professionisti (gruppi da 1 a 3): dirigenti e direttori, professioni intellettuali, scientifiche e ad elevata specializzazione; professioni tecniche;
- esperti in amministrazione e vendita (gruppi 4 e 5): professioni esecutive relative all'amministrazione e alla gestione; professioni relative alle vendite e ai servizi per le famiglie;
- specializzati (gruppi da 6 a 8): lavoratori specializzati nell'agricoltura e nella pesca; operai specializzati, conduttori d'impianti, operatori macchinari e operai montaggio industriale;
- personale non qualificato (gruppo 9): questo termine include le occupazioni elementari nelle vendite e nei servizi; i manovali dell'agricoltura, della pesca e affini; i manovali del settore minerario, delle costruzioni, industriale e dei trasporti.

Secondo le indagini annuali Excelsior la disponibilità dei datori di lavoro ad assumere manodopera extracomunitaria è andata ampliandosi fino ad arrivare all'assunzione di un immigrato ogni tre assunti nel 2003, per poi diminuire, a causa della congiuntura economica poco favorevole, al 28,2% sul totale delle assunzioni. Di queste assunzioni sono protagonisti, come già spiegato, non solo quelli che vengono direttamente dall'estero ma anche persone che stanno già in Italia, come ad esempio i coniugi venuti per ricongiungimento familiare e i minori che hanno assolto l'obbligo scolastico.

Per il 2005 è stata stimata una necessità di 182.890 nuove assunzioni di personale non comunitario, che vede prevalere sull'industria i servizi con 112.260 unità, pari al 61,4%.

Questo personale aggiuntivo per il 2005 è diversamente ripartito nell'industria e nei servizi a seconda del livello di professionalità.

MERCATO DEL LAVORO E FLUSSI QUALIFICATI

ITALIA. Personale non comunitario necessario per l'anno 2005

Personale	Ind. + Serv.	%	Industria	%	Servizi	%
Dirigenti e profession.	10.715	7,4	3.250	4,6	9.990	8,9
Esp. amm. e vendita	50.660	27,7	1.340	1,9	49.395	44,4
Specializzati	68.765	37,6	54880	77,7	13.920	12,4
Non qualificati	50.110	27,4	24.510	15,7	38.955	34,7
Totale	182.990	100,0	70.630	100,0	112.260	100,0

FONTI: Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes EMN-Idos Italian Contact Point. Elaborazioni su dati Unioncamere

Il più alto livello di specializzazione (dirigenti e professionisti) riguarda solo il 7,3% del fabbisogno annuale, mentre circa i due terzi del fabbisogno fanno riferimento a posizioni intermedie (esperti e specializzati) sia nell'industria (produzione) che nei servizi (commercializzazione e amministrazione); invece, più di un quarto del fabbisogno prevede l'immissione di figure non specializzate.

Tra l'industria e i servizi sono notevoli le differenze per grandi gruppi professionali.

Nell'industria il 46,2% delle assunzioni (36.620) ritenute necessarie è considerato di difficile reperimento, nei tre quarti dei casi o per mancanza della qualificazione necessaria (43,1%) o per la ridotta presenza della figura (32,5%), mentre il tempo necessario per la ricerca è mediamente di 4,8 mesi.

Nei servizi solo il 32,6% (36.570 unità) delle assunzioni presenta difficoltà di reperimento ed è più contenuto il peso della mancanza della qualificazione richiesta (24,3%) o della ridotta presenza della figura (40,8%), mentre il tempo di ricerca è mediamente di 3,2 mesi.

È fondamentale tenere presente che l'intento dichiarato dei datori di lavoro non è sempre l'equivalente di un'assunzione effettiva e, a seconda dei casi, può trattarsi solamente di una disponibilità generica a ricorrere ai lavoratori non comunitari per supplire alla carenza riscontrata *in loco*; inoltre, nel mercato del lavoro nero, gli immigrati possono essere assunti senza che di ciò rimanga traccia negli archivi e ciò pregiudica in qualche misura l'analisi statistica.

Mentre l'archivio Excelsior di Unioncamere registra le intenzioni di assunzioni dei datori di lavoro, l'archivio INAIL/DNA (Denuncia Nominativa Assicurati) registra tutte le assunzioni effettuate nel corso dell'anno, anche con riferimento alle persone venute ex novo dall'estero o che già stavano in Italia senza averne in precedenza sottoscritto un contratto di lavoro. L'inconveniente di questo prezioso archivio è di essere basato sul paese di nascita all'estero e non sull'effettiva cittadinanza straniera, per cui in una certa misura vengono inclusi anche italiani, nati al di fuori dell'Unione Europea e poi rimpatriati, con una certa sovrastima dell'impatto dei lavoratori stranieri.

MERCATO DEL LAVORO E FLUSSI QUALIFICATI

Nel 2005 sono state 172.692 le nuove assunzioni di lavoratori extracomunitari in precedenza non registrati nello schedario ed esse hanno inciso per circa un quinto sul totale dei nuovi assunti, quindi in misura inferiore rispetto al previsto.

Il totale dei cittadini provenienti da paesi extracomunitari assunti per la prima volta non coincide – perché più elevato - con quello stabilito nel Decreto Flussi emanato dal governo per determinare il numero massimo di lavoratori di paesi terzi ammessi ad espletare la propria attività in Italia nel 2005 (99.500 unità). La mancata corrispondenza, come prima ricordato, è dovuta al fatto che i neoassunti non sono necessariamente gli stessi entrati nel paese a seguito delle quote annuali, potendo invece trattarsi di persone già presenti in Italia e in possesso di un titolo di soggiorno abilitante allo svolgimento di attività lavorativa, come ad esempio, quello per ricongiungimento o per motivi familiari.

Anche per quanto riguarda i cittadini neocomunitari non c'è coincidenza fra i neoassunti (27.802) e gli autorizzati al lavoro in base al Decreto Flussi del 2005 (50.000). Ciò porta a ritenere, congiuntamente che una parte delle assunzioni sia stata a carattere stagionale, con cessazione dei rapporti di lavoro prima della fine dell'anno) e che, per essi, la programmazione stabilita con il Decreto Flussi sia risultata troppo elevata rispetto alla reale offerta di lavoro, con un radicale ridimensionamento della temuta invasione di neocomunitari che nei fatti non si è verificata.

Se dai nuovi assunti passiamo allo stock dei lavoratori occupati, (17.399.589 nell'archivio INAIL), riscontriamo che nella banca dati Inail incidono per l'88,1% gli italiani (15.321.190), per il 10,1% i cittadini nati in paesi extracomunitari e per il restante 1,8% i cittadini comunitari (1,1%) e neocomunitari (0,7%). La componente degli italiani è del tutto prevalente nelle regioni meridionali e nelle Isole, in cui arriva a costituire rispettivamente il 93,3% e il 95,1% del totale; il Centro ed il Nord Ovest rispecchiano il valore medio nazionale (88,6% e 88,2%), mentre è nelle regioni del Nord Est che si riscontra l'incidenza più bassa di occupati italiani (84,6%).

Normativa nazionale sulle migrazioni dei lavoratori altamente qualificati non comunitari

La vigente normativa italiana sull'ingresso e sul soggiorno dei lavoratori altamente qualificati non comunitari prevede due differenti procedure: gli ingressi nell'ambito delle quote stabilite nei flussi annuali (art. 21 del Testo Unico sull'immigrazione) e gli ingressi previsti in casi particolari al di fuori delle quote (art. 27 del Testo Unico sull'immigrazione).

MERCATO DEL LAVORO E FLUSSI QUALIFICATI

Ingresso per lavoro in base alle quote annuali (art. 21 Testo Unico sull'immigrazione). Annualmente il Governo, tenuto conto della situazione dell'immigrazione nel paese e delle segnalazioni delle regioni, approva uno o più decreti per definire il numero dei lavoratori non comunitari autorizzati a venire in Italia per lavoro dipendente, autonomo e stagionale, specificandone anche la ripartizione territoriale. All'interno di tali quote i decreti precisano sia il numero delle persone interessate a intraprendere un'attività imprenditoriale in Italia sia le figure altamente qualificate, quali ricercatori, imprenditori che svolgono attività di interesse per l'economia nazionale, liberi professionisti, soci e amministratori di società non cooperative, artisti di chiara fama internazionale e di alta qualificazione professionale ingaggiati da enti pubblici e privati.

Le domande, presentate dai datori di lavoro per far venire i lavoratori dall'estero dopo la pubblicazione del decreto, possono far riferimento sia a nominativi di persone residenti all'estero o, genericamente, possono far presente tale necessità all'ufficio competente (Sportello Unico) da soddisfare tramite i lavoratori iscritti negli elenchi compilati dai paesi che collaborano con l'Italia nel contrasto all'immigrazione clandestina, ai quali vengono assegnate quote preferenziali nella programmazione annuale dei flussi. Queste liste, predisposte secondo un apposito modello e destinate a essere messe a disposizione per via telematica, menzionano le capacità professionali degli interessati e la loro appartenenza ad una determinata categoria di lavoratori, qualifica o mansione e forniscono precisazioni sia sulle precedenti esperienze lavorative che sulla conoscenza della lingua italiano o delle lingue estere.

La quota di lavoratori qualificati prevista nel decreto non è ripartita per settori di attività e neppure per figure professionali secondo il sistema ISCO-88. Anche per queste figure, seppure indicate nelle quote annuali, vige l'obbligo di accertare se sul territorio non vi siano italiani, o comunitari o altri immigrati residenti disponibili ad accettare il posto rimasto vacante e però questo accertamento, anche nel caso che venga accertata la disponibilità "in loco", non impegna il datore di lavoro a rinunciare all'immigrato che ha pensato di assumere dall'estero.

Queste previsioni sono completate dall'articolo 23 del Testo Unico sull'immigrazione (titoli di prelazione), in base al quale, nell'ambito dei programmi approvati dal Governo, le regioni, gli enti locali, le organizzazioni nazionali dei datori di lavoro e dei lavoratori e gli organismi internazionali e altri enti ed associazioni che si occupano di immigrazione possono organizzare attività di istruzione e di formazione professionale nei paesi di origine finalizzate all'inserimento mirato dei lavoratori stranieri nei settori produttivi italiani o di italiani che operano nei paesi di origine. I lavoratori che abbiano partecipato a queste attività, per i quali vengono compilate apposite liste, sono preferiti, nei settori di impiego per i quali sono stati formati, agli altri lavoratori da far venire. Le liste, distinte per paesi di ori-

MERCATO DEL LAVORO E FLUSSI QUALIFICATI

gine e messe a disposizione telematicamente, riportano la qualifica professionale (ma senza riferimento alla ripartizione di ISCO-88), il grado di conoscenza della lingua italiana, il tipo di rapporto preferito e l'indicazione del programma formativo svolto con riferimento al settore di impiego di destinazione.

In Italia non sono previsti requisiti relativi alla conoscenza dell'italiano, ma si sa che l'intento consiste nell'inserirle in una futura riforma, che è stata già preannunciata dal Governo (marzo 2007).

Ingresso per lavoro in casi particolari (art. 27 Testo Unico sull'immigrazione). La procedura per l'ingresso di questi lavoratori non è assoggettata ai limiti delle quote annuali né all'accertamento previo della priorità della manodopera locale: la durata del permesso non può, in linea generale, superare i due anni e può essere rinnovata per un'uguale durata e però può essere a tempo indeterminato per chi viene assunto dalle Università o come infermiere.

Nel testo della legge e nel regolamento non si fa al sistema ISCO-88. L'articolo prende in considerazione anche figure, che non rientrano nel novero dei lavoratori altamente qualificati (lavoratori domestici già alle dipendenze di italiani residenti all'estero che rimpatriano e marittimi).

Le altre persone dai profili ad alta qualificazione, che possono entrare secondo questo sistema, sono:

- dirigenti o personale altamente specializzato di società aventi sede o filiali o uffici di rappresentanza in Italia;
- lettori, ricercatori e professori universitari;
- traduttori e interpreti;
- lavoratori chiamati per svolgere funzioni specifiche ma temporanee;
- lavoratori dipendenti da aziende operanti all'estero venute in Italia per svolgere determinate prestazioni oggetto di contratto d'appalto;
- personale artistico e tecnico per spettacoli lirici, teatrali, concertistici e di balletto; ballerini, artisti e musicisti da impiegare presso i locali di intrattenimento; artisti del settore musicale, teatrale, cinematografico, radiofonico e televisivo da impiegare nell'ambito di manifestazioni culturali e folcloristiche (previa autorizzazione, possono essere anche assunti in Italia per periodi non superiori ai tre mesi);
- stranieri destinati a svolgere qualsiasi tipo di attività sportiva professionistica;
- giornalisti corrispondenti accreditati in Italia e regolarmente retribuiti dall'estero;
- persone che svolgono in Italia attività di ricerca o un lavoro occasione nell'ambito di programma di scambi di giovani o collocati alla parti.

MERCATO DEL LAVORO E FLUSSI QUALIFICATI

ITALIA. Incidenza di dirigenti e professionisti non comunitari sulle assunzioni previste per il 2005 nell'indagine Unioncamere/Excelsior

Figure professionali	Assunzioni max previste	% su assunz totali	di cui di difficile reperimento
1. <i>Dirigenti e direttori</i>	150	5,9	41,1
2. <i>Professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione</i>	2.760	9,3	34,6
di cui Programmatori informatici (33,0%)	910	14,9	30,2
di cui Progettisti e analisti informatici (10,1%)	280	12,8	24,0
3. <i>Professioni tecniche</i>	10.350	13,4	51,0
di cui Infermieri professionali (26,1%)	2.700	63,8	92,8
di cui Tecnici dell'ammin., della contabilità e affini (17,4%)	1.800	9,6	26,6
di cui Agenti di vendita e rappresentanti di commercio (8,1%)	830	7,5	34,7

FONTE: Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes EMN-Idos Italian Contact Point. Elaborazioni su dati Unioncamere

Programmi riguardanti i lavoratori altamente qualificati non comunitari

La normativa italiana non prevede particolare benefici per incrementare la venuta dei lavoratori altamente qualificati, salvo la possibilità più generale (e ciò può valere anche per figure mediamente qualificate) per la loro formazione linguistica e professionale all'estero.

Alla preparazione linguistica si sta dedicando sempre maggiore attenzione perché essa costituisce un fattore di positiva integrazione e una leva, che consente agli interessati di far valere la formazione acquisita e però essa richiede un tale dispendio di risorse finanziarie, considerata l'ampiezza assunta dai flussi in Italia, che viene sperimentata solo in pochi casi, quasi a titolo di esemplificazione e di incentivazione. Si è posto così il problema di valorizzare in maniera usuale le strutture che potrebbero assolvere questo compito, segnatamente gli Istituti Italiani di Cultura e i comitati della Società "Dante Alighieri", anche con la collaborazione delle numerose associazioni di italiani operanti all'estero in collegamento con le strutture diplomatiche e consolari. Questa è una via percorribile che consente di utilizzare al meglio le numerose strutture preposte all'insegnamento dell'italiano esistenti nel mondo, che consentono annualmente di studiare questa lingua a circa mezzo milione di persone sparse nel mondo⁵.

Un altro punto su cui fare forza, per attrarre personale altamente qualificato, è, come sottolineato in diverse ricerche, il riconoscimento dei titoli di studio conse-

MERCATO DEL LAVORO E FLUSSI QUALIFICATI

guiti all'estero, riconoscimento soggetto a non poche difficoltà, in parte temperate dall'esistenza di accordi bilaterali con alcuni paesi.

Spesso gli immigrati hanno una scarsa conoscenza delle procedure necessarie e sono ricorrenti le complicazioni nel reperimento dei documenti richiesti, specialmente quando essi vanno richiesti nel paese di origine mentre l'immigrato per lo più non si trova nelle condizioni di potervi tornare appositamente.

Bisogna anche aggiungere che il riconoscimento avviene spesso a un livello inferiore rispetto a quello raggiunto.

Non va poi trascurato il fatto che il problema del riconoscimento dei titoli si pone in misura maggiore per alcune competenze (es. medicina) piuttosto che per altre (es. informatica). In ogni caso, anche per le competenze professionali che non richiedono una certificazione, sussiste il problema dello scarso valore attribuito ai diplomi da parte dei datori di lavoro.

Ostacoli sulla via della valorizzazione professionale degli immigrati si riscontrano anche sul piano operativo a causa del comportamento non sempre corretto dei datori di lavoro, che sono propensi a valutare al ribasso l'istruzione e le competenze conseguite all'estero. Da un'indagine a carattere nazionale, condotta in ambito sindacale⁶, risulta che le lagnanze degli immigrati sono in ordine di priorità le seguenti:

- l'inosservanza delle tutele contrattuali;
- la composizione della busta paga;
- il pagamento dei contributi.

Bisogna, però, tenere presente che l'elenco delle disfunzioni è più ampio: inquadramento a bassi livelli, retribuzione scarsa, orari di lavoro ampliati e magari notturni, part-time che diventa full-time, straordinari non retribuiti, mancata erogazione dei contributi (talvolta sono costretti a rimediare gli stessi interessati), mancata fruizione di ferie e permessi, inadempienze in materia di tredicesime e di liquidazioni, licenziamenti senza giusta causa e senza preavviso, scarsa attenzione alle esigenze religiose e alimentari dei lavoratori, mancanze in materia di sicurezza sul lavoro e infortuni, caporalato nelle assunzioni e lavoro nero. Nell'indagine viene anche sottolineato dagli intervistati che molti immigrati lavorano prima ancora di essere messi in regola, quindi in una posizione del tutto precaria, e che i datori di lavoro si comportano in maniera discriminatoria perché li trattano diversamente dagli italiani. Chiaramente questi comportamenti sono di ostacolo all'emersione delle loro qualifiche e l'inquadramento non corrispondente alle mansioni svolte viene lamentato nell'indagine in tre quarti dei casi.

Come evidenziato anche in altre ricerche, gli immigrati hanno tuttora difficoltà a ottenere mansioni adeguate alla loro professionalità. Si fermano, di regola, nei più bassi gradini dell'inquadramento: il che rinvia da un lato, come già accennato, alla problematica del riconoscimento dei titoli di studio, dall'altro alle carenze

MERCATO DEL LAVORO E FLUSSI QUALIFICATI

del sistema di formazione professionale e dei corsi di riqualificazione, rimedi efficaci per evitare che gli stranieri esercitino sempre le stesse mansioni. Comunque, con il tempo, si riscontra un miglioramento professionale.

Un altro fattore in grado di favorire il collocamento qualificato è costituito dagli accordi di riammissione, anche se di per sé questi hanno il compito precipuo di coinvolgere i paesi di origine nel controllo dei flussi irregolari⁷.

L'Italia ha stipulato accordi di riammissione con 29 paesi che hanno consentito di raggiungere un buon livello di cooperazione, specialmente per quanto concerne gli scambi informativi e l'assistenza tecnica con le autorità di polizia straniere impegnate nella lotta all'immigrazione clandestina.

Accordi di riammissione stipulati dall'Italia (2005)

Albania	Serbia-Montenegro	Lettonia
Algeria	Sri Lanka	Lituania
Croazia	Svizzera	Malta
Bosnia Erzegovina	Tunisia	Polonia
Georgia	Austria	Slovacchia
Filippine	Francia	Slovenia
Macedonia	Grecia	Ungheria
Marocco	Spagna	Bulgaria
Moldavia	Cipro	Romania
Nigeria	Estonia	Totale: 29 Paesi

FONTE: Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes EMN-Idos Italian Contact Point. Elaborazioni su dati Unioncamere

I paesi esteri a forte pressione migratoria sono comprensibilmente interessati a ricevere un aiuto dell'Italia per attuare programmi di sviluppo in loco e creare opportunità di immigrazione legale per i propri cittadini. Risponde a questi interessi il fatto che l'Italia riservi ai paesi convenzionati quote prioritarie nella programmazione annuale dei flussi. Queste quote possono essere utilizzate anche per favorire la selezione di immigrati qualificati, benché a questo livello non siano finora intervenute esperienze così significative da essere prese a modello, pur essendo stati fatti passi in avanti in tale direzione. Ad esempio, sulla base degli accordi stipulati con l'Albania e con la Tunisia, per la cui applicazione collaborò l'OIM, questi paesi compilarono liste di lavoratori con le relative qualifiche (come peraltro è previsto nel Testo Unico sull'immigrazione e nelle disposizioni per la sua applicazione) ma non risultò poi così scontata la disponibilità dei datori di lavoro a sfruttare questa possibilità di scelta telematica. Anche per i programmi del futuro, pertanto, si dovrà essere molto pragmatici, favorendo congiuntamente tutte le forme che possono facilitare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, sen-

MERCATO DEL LAVORO E FLUSSI QUALIFICATI

za trascurare la possibilità di incontro diretto e, per quanto riguarda, quelle a distanza, adoperandosi perché la possibilità virtuali diventino una prassi.

Diritti e obblighi dei lavoratori altamente qualificati

Il sistema normativo italiano inquadra allo stesso modo tutti gli immigrati provenienti dall'estero, inclusi quelli altamente qualificati, e per questo motivo richiamiamo succintamente il quadro normativo generale di riferimento.

Il permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato è rilasciato a seguito della stipula del contratto di soggiorno per lavoro. La durata del permesso di soggiorno prevista in tal caso, non può superare un anno per un contratto di lavoro subordinato a tempo determinato e due anni per un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato e deve contenere, pena la nullità:

- 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;
- l'impegno al pagamento da parte del datore di lavoro delle spese di viaggio per il rientro del lavoratore.

Il contratto di soggiorno per lavoro è sottoscritto presso lo Sportello Unico per l'immigrazione della provincia dove il datore di lavoro ha la residenza o la sede legale o dove avrà luogo la prestazione lavorativa. Lo Sportello Unico per l'immigrazione, istituito in ogni provincia, è responsabile dell'intero procedimento relativo all'assunzione di lavoratori subordinati a tempo determinato ed indeterminato. La procedura per il rilascio del permesso di soggiorno per lavoro subordinato ha inizio con la richiesta di nulla osta al lavoro inoltrata dal datore di lavoro allo Sportello unico per l'immigrazione della provincia competente come già accennato. Il datore di lavoro, che non abbia conoscenza diretta del lavoratore, può richiedere il nulla osta al lavoro di una o più persone iscritte nelle apposite liste presso gli uffici consolari italiani all'estero. Tali richieste vengono comunicate al Centro per l'Impiego competente che provvede a diffondere le offerte per via telematica agli altri Centri e renderle disponibili anche su siti internet. Decorso 20 giorni, il Centro per l'Impiego trasmette allo Sportello Unico una certificazione negativa ovvero eventuali domande pervenute. Se tale termine trascorre senza che il Centro per l'Impiego abbia fornito alcuna indicazione o se tale ufficio abbia comunicato una certificazione negativa o, nel caso di certificazione positiva, il datore di lavoro può comunque confermare la richiesta di nulla osta e lo Sportello unico, nel termine complessivo massimo di 40 giorni dalla presentazione della richiesta è obbligato a rilasciare in ogni caso il nulla osta, sentito il Questore, nel rispetto delle condizio-

MERCATO DEL LAVORO E FLUSSI QUALIFICATI

ni prescritte dai relativi contratti collettivi di lavoro e dei limiti numerici, quantitativi e qualitativi, fissati dal "decreto flussi". In fin dei conti, la procedura da seguire per rispettare la priorità della manodopera locale, non rivela una grande efficacia e potrebbe essere abolita senza inconvenienti di sorta anche perché sono rari i casi in cui viene segnalata la disponibilità di manodopera locale.

Lo Sportello Unico trasmette la documentazione ricevuta, ivi compreso il codice fiscale, agli uffici consolari per il rilascio del visto. Il nulla osta al lavoro subordinato ha validità per un periodo non superiore a sei mesi dalla data del rilascio. Entro otto giorni dall'ingresso, lo straniero si reca presso lo Sportello unico che ha rilasciato il nulla osta per la firma del contratto di soggiorno, che sarà ivi conservato, e richiede il rilascio del permesso di soggiorno per lavoro subordinato. Tale permesso consente anche l'esercizio del lavoro autonomo a condizione che lo straniero abbia ottenuto l'abilitazione o l'autorizzazione richieste per lo svolgimento dell'attività considerata.

Il permesso di soggiorno per ricongiungimento familiare ha la stessa durata del permesso del familiare cui lo straniero si è congiunto. La procedura per il rilascio del permesso di soggiorno per ricongiungimento familiare ha anch'essa inizio con la richiesta di nulla osta inoltrata dal familiare in Italia allo Sportello che richiede il ricongiungimento familiare deve essere titolare di carta di soggiorno, ovvero di un permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, rilasciato per lavoro subordinato o autonomo, ovvero per asilo, studio o motivi religiosi (art. 28 Testo Unico).

I familiari di cui si può chiedere il ricongiungimento possono essere solamente:

- il coniuge non legalmente separato;
- i figli minorenni (a cui sono equiparati gli adottati, affidati o sottoposti a tutela), anche a carico del coniuge e nati fuori del matrimonio, a condizione che l'altro genitore abbia prestato il suo consenso;
- i figli maggiorenni a carico, qualora non possano provvedere al loro sostentamento a causa del loro stato di salute che comporti invalidità totale secondo la legislazione italiana;
- i genitori del richiedente (ma non del coniuge), purché a suo carico.

La domanda inoltrata allo Sportello Unico per l'immigrazione per far venire i propri familiari deve dichiarare la disponibilità di:

- un alloggio che rientri nei parametri minimi previsti dalla legge regionale per l'edilizia residenziale pubblica, producendo l'apposita attestazione dell'ufficio comunale ovvero il certificato di idoneità igienico sanitaria rilasciato dalla Asl competente per territorio;
- un reddito annuo derivante da fonti lecite proprie e dei familiari conviventi, di importo non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale (4.874,61 euro nel 2005) se si chiede il ricongiungimento di un solo familiare, al doppio dell'impor-

MERCATO DEL LAVORO E FLUSSI QUALIFICATI

to annuo dell'assegno sociale se si chiede il ricongiungimento di 2 o 3 familiari, al triplo dell'importo annuo dell'assegno sociale se si chiede il ricongiungimento di 4 o più familiari.

Il titolare del permesso di soggiorno per ricongiungimento familiare ha accesso al Servizio Sanitario Nazionale, all'iscrizione nelle liste di collocamento, allo studio, al lavoro subordinato ed autonomo.

Si parla di visto d'ingresso al seguito del familiare quando lo straniero intende trasferirsi in Italia, recando con sé la propria famiglia. In tal caso, sussistendone i presupposti, la persona non dovrà istruire la pratica di ricongiungimento presso lo Sportello Unico, ma direttamente presso la sede consolare, in modo da ottenere per sé e per i propri congiunti un visto d'ingresso. Dovrà comunque preliminarmente munirsi di un nulla osta, da richiedere allo Sportello Unico per il tramite anche di un procuratore, che attesti la sussistenza dei requisiti di alloggio e di reddito previsti dagli articoli del T.U. sul ricongiungimento familiare. Il quadro dei doveri diventa meno oneroso quando i cittadini, dopo cinque anni di residenza legale, vengono riconosciuti lungosoggiornanti e diventano titolari di carta di soggiorno.

Nel complesso bisogna riconoscere che le procedure previste sono molto complesse che da anni le strutture pubbliche preposte al disbrigo di questi adempimenti non riescono ad operare in tempi accettabili.

ITALIA. Figure professionali con assunzioni di lavoratori non comunitari superiori al 30% delle assunzioni totali. Indagine Union camere/Excelsior 2005.

<i>Esperti in amministr. e vendite (Gruppi ISCO 4-5)</i>			<i>Specializzati (Gruppi ISCO 6-7-8)</i>		
	<i>v.a.</i>	<i>%</i>		<i>v.a.</i>	<i>%</i>
Camerieri, baristi, addetti alle mense	15.040	41,0	Addetti all'edilizia muratori	9.700	30,6
Assistente socio-sanitari presso	7.280	60,4	Addetti alle pulizie strutt. edili	3.290	74,6
Assistenti socio sanitari a domicilio	1.540	69,4	Carpentieri in legno	2.210	41,5
			Carpentieri in metallo	2.080	30,7
			Saldatori e tagliatori	1.890	41,7
			Meccanici e riparatori di auto	1.670	32,2
			Addetti alle macchine utensili	3.240	34,8
			Addetti alle linee, macchine e assemblatori	2.410	34,6
			Addetti alle macchine per la lavoraz. prodotti in plastica	1.300	44,8

FONTE: Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes EMN-Idos Italian Contact Point. Elaborazioni su dati Unioncamere

Anche i tentativi in atto per allentare il peso burocratico delle pratiche riguardanti l'ingresso e il soggiorno degli immigrati non ha finora dato risultati soddisfacenti e l'auspicio è che si pervenga ad una impostazione finalmente

MERCATO DEL LAVORO E FLUSSI QUALIFICATI

soddisfacente, tenuto anche conto della maggiore consistenza della presenza immigrata, con il conseguimento organico dei comuni, finora avviato solo in via sperimentale.

Ricerche sui lavoratori altamente qualificati non comunitari

Il tema delle migrazioni qualificate (*brain drain* e *brain waste*) è un argomento cruciale nell'analisi delle componenti migratorie, con riferimento ai riflessi espliciti sui paesi di origine. Nonostante la rilevanza del fenomeno e l'interesse che suscita a livello internazionale, in Italia si stenta ad affrontare la questione in modo adeguato, e questo sia sul piano politico-normativo che su quello degli studi e delle ricerche.

Ritorniamo qui su alcuni punti trattati nei precedenti paragrafi e riportiamo i risultati di alcune indagini sul campo.

Una ricerca del CERFE⁸ ha raccolto i risultati di un'adeguata indagine condotta in Toscana tramite interviste somministrate a un campione di 285 immigrati (135 diplomati e 150 laureati, di cui 15 con specializzazione successiva).

Si stima che circa il 15% degli immigrati presenti in Toscana abbia conseguito un titolo di studio equiparabile alla laurea o a un titolo superiore. Il 71% degli intervistati si è laureato nel proprio paese, a conferma del persistere di un andamento dei flussi che penalizza le aree di partenza dei migranti. Tra gli immigrati originari dall'Est Europa la percentuale dei laureati sale all'85% e conosce una significativa differenza di genere (84% di laureate nel proprio paese rispetto al 60,5% dei maschi). Inoltre, il fatto che il 36,2% proviene dalla capitale del paese d'origine e un altro 52,7% da un'altra grande città, lascia intuire che la migrazione intellettuale può ritenersi tipica delle aree urbane.

Questi immigrati nel proprio paese erano tecnici, amministrativi e intellettuali in possesso di una media (46,4%) ed elevata (32,0%) formazione, che in prevalenza avevano avuto l'opportunità di svolgere incarichi professionali di alta responsabilità, mentre soltanto in pochi esercitavano un lavoro manuale (15,4%).

Il loro inserimento nel paese di approdo risulta facilitato dalle competenze formative e professionali acquisite, e questo principalmente per il fatto che due su tre possiedono un'ottima padronanza della lingua italiana e di altre due lingue (un terzo degli intervistati conosce tre lingue, oltre all'italiano). Oltre la metà (56,5%), inoltre, ha conoscenze medio-alte dei programmi di videoscrittura e di calcolo e più di un terzo usa regolarmente il computer, naviga in internet e si serve della posta elettronica.

Nonostante ciò, gli immigrati qualificati solitamente subiscono un processo di

MERCATO DEL LAVORO E FLUSSI QUALIFICATI

dequalificazione, a causa dell'impiego in attività non confacenti alla preparazione ricevuta (questo avviene per l'81,4% degli uomini e il 70,3% delle donne), della sottoccupazione e della disoccupazione. Le donne si trovano con maggior frequenza a svolgere mansioni inadeguate alle qualifiche conseguite, risultando così soggette a un duplice processo di declassamento, sia rispetto alla loro preparazione, sia nei confronti degli immigrati maschi.

Immigrati qualificati: tipo di lavoro svolto (2002)

Qualifiche	%
Operaio e lavoratore non specializzati	34,8
Operaio qualificato	6,0
Piccolo commerciante	6,0
Impiegato non tecnico	6,1
Tecnici, amministrativi e intellettuali a media qualificazione	29,6
Tecnici, amministrativi, intellettuali a elevata qualificazione	15,7
Altro	2,6
Senza risposta	1,7

FONTE: Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes EMN-Idos Italian Contact Point. Elaborazioni su dati Indagine Cerfe 2002

Il processo di dequalificazione è attestato anche dal reddito: oltre la metà (51,4%) degli intervistati laureati percepisce meno di 774,68 euro mensili e appena un terzo si dichiara economicamente soddisfatto della propria occupazione.

Un tale stato di cose trova conferma nei risultati di un'ulteriore indagine sul campo, svoltasi tra gennaio e marzo 2006 sul territorio della città di Roma nell'ambito di un progetto finanziato dalla Commissione Europea⁹, nonché negli ulteriori rari studi condotti sull'argomento¹⁰ ci si rende così conto del fatto che in Italia il fenomeno dell'immigrazione qualificata consiste in misura molto ridotta nello spostamento di tecnici e professionisti per andare ad inserirsi in settori di particolare interesse per i quali gli specialisti locali non sono sufficienti. Per la mancanza di un significativo ed efficace sostegno di politiche specifiche e per la prevalenza di situazioni di sottoccupazione e di dequalificazione umana e professionale. Ne consegue, pertanto la progressiva "dispersione" del capitale umano degli immigrati altamente qualificati, per cui non è un proprio parlare di *brain waste*.

Le informazioni raccolte "sul campo" nell'indagine, condotta a Roma testimoniano come i migranti dotati di un'alta qualifica si vedano relegati in settori lavorativi caratterizzati da un basso profilo professionale e da un alto grado di precarietà e inseriti in posti di lavoro a scarsa tutela e bassa retribuzione, quelli che solitamente sono rifiutati dagli autoctoni.

All'interno dell'articolata rete di ostacoli, che segna il percorso di inserimento

MERCATO DEL LAVORO E FLUSSI QUALIFICATI

occupazionale di questi immigrati, appare particolarmente rilevante il ruolo giocato dalla macchinosità e la lentezza dell'iter burocratico per il riconoscimento dei titoli di studio, nonché tutta quella serie di problematiche che caratterizzano l'esperienza del primo inserimento: dalla difficoltà di accesso alle informazioni necessarie per un fruttuoso rapporto con il sistema burocratico-amministrativo, alle resistenze sociali della popolazione autoctona, dalle difficoltà per la concessione e il rinnovo del titolo di soggiorno, alla diffusione delle assunzioni informali e del lavoro nero.

Un servizio di informazione e orientamento rivolto ai migranti qualificati e la semplificazione delle procedure per il riconoscimento del titolo di studio servirebbero ad evitare che gli interessati abbandonino definitivamente la propria professione o ricorrano a soluzioni diverse: tra queste spicca la scelta del lavoro autonomo, nel quale diversi tra i migranti intervistati hanno riconosciuto una concreta possibilità di riqualificazione e di realizzazione dei loro progetti di mobilità sociale (alla questione è dedicata un'intera sezione arricchita da diverse indagini sul campo¹¹).

Inoltre, occorrerebbe una più attenta valutazione e individuazione delle lacune formative che un laureato all'estero deve colmare per poter esercitare adeguatamente le proprie mansioni sul territorio italiano, cui far seguito con l'istituzione di percorsi formativi specifici, attraverso i quali poter ottenere, in modo più lineare, l'abilitazione professionale. Le offerte formative attualmente disponibili non risultano adeguate e in grado di migliorare la situazione, in quanto si rivolgono alla popolazione immigrata nel suo insieme e non sono tarate sulle particolari esigenze dei migranti qualificati.

La politica italiana in materia di immigrazione, a lungo rimasta timida di fronte alle possibili reazioni dell'opinione pubblica orientata al "contenimento" degli arrivi attraverso il meccanismo delle quote ridotte e il meccanismo a imbuto della chiamata nominativa, si è rivelata inadeguata all'accoglienza di immigrati qualificati, nei confronti dei quali non ha esercitato una funzione di "attrazione", e neppure quella di "supporto". Per molti intervistati e studiosi dell'immigrazione l'istituto dello sponsor, introdotto dalla legge 40/1998 e poi soppresso a seguito delle modifiche apportate con la legge 189/02, seppure non rivolto specificatamente a migranti qualificati, costituiva uno strumento utile, in quanto capace di favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Accanto alla mancata previsione di adeguati programmi d'attrazione e alla questione del riconoscimento dei titoli, si pone il tema della formazione all'estero ai fini dell'ingresso in Italia per motivi di lavoro, secondo quanto previsto dall'art. 23 del TU. Un tale percorso, comunque, è stato finora sperimentato per lo più per figure professionali non ad alta qualificazione, che tuttavia risultano particolarmente richieste nel mercato del lavoro italiano.

MERCATO DEL LAVORO E FLUSSI QUALIFICATI

Tra le prime esperienze portate avanti con successo, ricordiamo quella promossa dall'associazione laica "Amici del Sahara", il Comune di Roma, la Regione Lazio, l'Ambasciata italiana in Tunisia e il Governo tunisino, che ha portato, nel 2000, alla realizzazione di due scuole di formazione per giovani intenzionati a emigrare in Italia, una Douz e l'altra a Kibili nel Sud del paese maghrebino, per un totale di otto classi¹².

Nel corso del primo anno di attività sono stati 123 i ragazzini tunisini che hanno frequentato i corsi, 23 dei quali provenienti dalla regione El Fhouar ai confini con l'Algeria. Le lezioni, a cadenza quotidiana, si sono svolte nell'arco di sei mesi e le principali materie di studio sono state la lingua e la cultura italiane, con particolare attenzione all'educazione civica, al quadro dei diritti e dei doveri, alla normativa sanitaria.

Concluso l'iter formativo i ragazzi sono arrivati a Roma, accolti dal Comune che ha provveduto alla copertura delle spese di vitto e alloggio. Non senza difficoltà sono riusciti a inserirsi nel mercato del lavoro locale, principalmente nel campo siderurgico, ristorativi e come manovali nei cantieri edili. Tre di loro, inoltre, dopo aver perfezionato la conoscenza della lingua italiana, sono stati assunti dalla stessa associazione "Amici del Sahara" per lavorare come insegnanti nelle scuole di Douz e Kibili.

Risale invece alla fine del 2002 un progetto nato dalla collaborazione tra il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, l'OIM e la Società "Dante Alighieri", che ha preso il via sulla scia di precedenti iniziative condotte con il contributo del Dipartimento degli Affari Sociali e i Centri Territoriali Permanenti del Ministero dell'Istruzione¹³.

Più in particolare, nel corso degli ultimi 5 anni, l'OIM Roma ha progettato e realizzato in Italia corsi di orientamento culturale e linguistico per circa 2.700 lavoratori migranti provenienti da paesi vicini come Albania, Tunisia e Egitto. In quest'occasione sono state sperimentate le prime strategie relative alla selezione dei lavoratori, alla realizzazione di banche dati e al reclutamento a distanza da parte dei datori di lavoro.

Sempre a partire dalla fine del 2002 è stato quindi avviato il progetto di "alfabetizzazione primaria" di formazione linguistica e culturale che ha coinvolto i Comitati "Dante Alighieri" di Tunisi (Tunisia, luglio 2004), Chisinau (Moldova, gennaio 2005) e Colombo (Sri Lanka, febbraio 2005) e le agenzie del lavoro di Sofia e Plovdiv (Bulgaria, gennaio-febbraio 2005).

I cittadini tunisini interessati sono stati 238, tutti destinati ad inserirsi nel mercato del lavoro veneto e lombardo seppure con varie mansioni (operatori sanitari, lavoratori edili, meccanici,...), i moldavi sono stati invece 200, tutti destinati all'edilizia lombarda, e gli srilankesi 60, quasi tutte donne da formare come collaboratrici domestiche e familiari per un ugual numero di famiglie toscane delle zone

MERCATO DEL LAVORO E FLUSSI QUALIFICATI

di Firenze, Prato, Pistoia e Arezzo. In Bulgaria, infine, il progetto ha visto coinvolte 30 donne di età compresa tra i 26 e i 58 anni, destinate al settore infermieristico lombardo.

Per ogni livello di conoscenza della lingua italiana è stato organizzato un corso di 72 ore suddivise in tre settimane, cui si è aggiunto, nello Sri Lanka, un laboratorio pomeridiano d'approfondimento.

Nonostante l'emersione di alcune criticità (legate per esempio all'uso diffuso delle varianti dialettali) che hanno portato a proseguire le attività formative anche dopo l'arrivo in Italia, il percorso intrapreso è stato giudicato positivamente dalle autorità preposte a livello ministeriale, che hanno deciso di promuovere ulteriormente questo meccanismo attraverso lo stanziamento di nuove risorse. Più in particolare, è stato destinato alle Regioni e alle Province Autonome di Trento e di Bolzano un finanziamento complessivo di 5 milioni di euro, che dovrà essere integrato da ciascuna amministrazione nella misura minima del 15% dell'importo ricevuto.

Una valutazione complessiva di questa possibilità contemplata dal Testo Unico sull'immigrazione non può non insistere sul passaggio da qualche iniziativa pilota, come finora è avvenuto a una "possibilità di sistema", abbattendo i costi attraverso la valorizzazione sistematica delle strutture già operanti all'estero per l'insegnamento dell'italiano, l'attenzione a figure professionali più qualificate e una selezione ben più ampia di quanto finora sia avvenuto.

B. I LAVORATORI STRANIERI QUALIFICATI ALLA FINE DEL 2008

Il ridotto utilizzo di immigrati ad alta qualifica: l'indicatore elaborato dal CNEL¹⁴

Secondo i dati forniti dall'Istituto Nazionale di Statistica, che annualmente conduce un'indagine sulla forza lavoro immigrata, stimabile tra l'1,5 e i 2 milioni di unità, i servizi assorbono poco più della metà di questa presenza (a fronte dei due terzi registrati per l'insieme della forza lavoro): 4 su 6 sono collocati nei comparti del commercio, alberghi e ristorazione e servizi alle famiglie (quasi del tutto "riservati", questi ultimi, alla componente straniera). L'industria attira il 40% dei lavoratori stranieri (10 punti percentuali in più rispetto a quanto avviene per gli italiani). Mentre in Italia nell'insieme circa 87 ogni 100 occupati lavorano a orario full-time, la quota di occupazione straniera a tempo pieno è ridotta, specialmente tra le donne. Un analogo andamento contraddistingue il carattere permanente o a termine dell'occupazione: gli stranieri sono più precari, specialmente le donne, delle quali il 20% ha contratti di lavoro a termine contro il 13% dell'insie-

MERCATO DEL LAVORO E FLUSSI QUALIFICATI

me dell'occupazione dipendente femminile. Una caratteristica comune, alla quale si è fatto cenno, è l'inserimento a un livello di mansioni più basso rispetto a quello per il quale sono stati formati¹⁵.

L'alto numero di immigrati impiegato con profili generici e senza qualificazione rispecchia e rafforza in qualche modo il pregiudizio che gli immigrati siano maggiormente portati a svolgere mansioni servili, secondo le note dinamiche della "discriminazione statistica". Secondo l'indagine campionaria sulla forza lavoro straniera, nel 2006 un quarto degli immigrati ha lavorato in orari disagiati: il 19% la sera (dalle 20,00 alle 23,00), il 12% la notte (dopo le 23,00) e il 15% la domenica¹⁶.

Il Cnel (Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro) conduce dal 2003 un rapporto sull'inserimento degli immigrati in Italia basato su indici statistici accuratamente selezionati. Nel VI Rapporto la graduatoria "assoluta" delle Regioni e Province italiane, basata sui dati relativi alla sola popolazione immigrata in ciascun contesto territoriale, è stata completata con la graduatoria "comparativa" o "differenziale", basata sullo *scarto* tra la situazione degli immigrati e quella degli italiani all'interno dello stesso territorio, che mostra come le condizioni degli immigrati siano più o meno distanti dagli standard di vita degli autoctoni in riferimento agli indicatori considerati, indicando così cosa sia necessario fare per pervenire a una maggiore uguaglianza¹⁷.

Inoltre, nel VI Rapporto CNEI tra gli indicatori è stata inserita anche l'incidenza dei lavoratori qualificati (dirigenti e impiegati) sul totale degli immigrati occupati presso le aziende (al netto di operai e apprendisti), con risultati che mostrano come per gli immigrati la situazione sia tutt'altro che soddisfacente.

Sono ad alta qualifica tra gli italiani 4.905.473 lavoratori (dati relativi al 2006), pari al 37,35% del totale di riferimento, e tra i non comunitari 87.983 persone, pari al 7,49% del totale di riferimento. Questi dati aiutano a capire, interpretati alla luce dell'alto livello di formazione che in media contraddistingue la popolazione immigrata in Italia, perché il fenomeno migratorio equivalga in larga misura a un *brain waste* o "spreco di cervelli"¹⁸.

Il confronto tra le aree territoriali non va effettuato sulla base del semplice numero degli occupati non comunitari, bensì a partire dalla percentuale di quelli ad alta qualifica rispetto al loro numero complessivo.

La graduatoria che se ne ricava è quanto di più inaspettato si possa immaginare e colloca al vertice la Sardegna, la Sicilia e il Lazio, rispettivamente con queste percentuali di personale qualificato: 15%, 14% e 12%. Questa collocazione poteva essere presunta per il Lazio, un territorio caratterizzato da un diffuso terziario avanzato, ma non certo per le altre due Regioni. Parimenti sorprendente è il fatto che negli ultimi 9 posti sono confinate molte Regioni del Nord e del Centro, alle quali si aggiunge l'Abruzzo, dimostrando così che nelle aree economicamente for-

MERCATO DEL LAVORO E FLUSSI QUALIFICATI

ti, dove l'occupazione tira maggiormente, vi è un forte fabbisogno anche di forza lavoro da inserire in mansioni a bassa qualifica.

Senz'altro stupisce constatare che a Cagliari, capoluogo della Sardegna, una Regione di media grandezza, non importa se rispetto a un ridotto numero di occupati, i lavoratori altamente qualificati incidano per un quinto sul totale e a Palermo e a Oristano per un quarto, mentre a Roma e a Milano questo avviene solo nel 13% dei casi: sembra, pertanto, che anche sotto questo aspetto i contesti territoriali più ridotti siano in grado di favorire un inserimento più soddisfacente.

Se si prendono in esame le risultanze di questo indicatore in maniera differenziale, è possibile stilare una graduatoria nella quale i primi posti spettano alle Regioni nelle quali è più ridotto lo scostamento tra le percentuali di personale altamente qualificato riscontrato, rispettivamente, tra i lavoratori non comunitari e la totalità dei lavoratori.

La graduatoria differenziale non è molto dissimile da quella precedente. Nella fascia massima troviamo quattro Regioni del Meridione (Sardegna, Basilicata, Molise, Puglia) con scostamenti contenuti, tra i 13 e i 17 punti percentuali. Nella fascia minima troviamo, invece, 5 Regioni del Centro-Nord (Piemonte, Emilia Romagna, Liguria, Lazio, Lombardia) con scostamenti accentuati, tra il 31% e il 35%.

Appare ancora una volta che i lavoratori non comunitari, pur potendo contare mediamente su una buona preparazione, solitamente non fruiscono di un inserimento corrispondente alle capacità acquisite. Del resto, che l'Italia non riesca a collocare un elevato bisogno di manodopera qualificata, lo si deduce anche dal fatto che diverse migliaia di giovani laureati sono costretti a emigrare all'estero.

Il fabbisogno di immigrati qualificati: l'indagine Excelsior del 2008¹⁹

Successivamente è apparso con maggiore evidenza che la crescita della componente immigrata è uno dei principali fattori della trasformazione del mercato del lavoro italiano. Gli immigrati rappresentano ormai un tassello di tutto rilievo all'interno delle strategie competitive e di gestione del capitale umano del sistema produttivo italiano o, per dirla con le stesse parole del *Rapporto Excelsior 2008*, sono "una componente specifica dei fabbisogni occupazionali delle nostre imprese". Per essi gli sbocchi occupazionali risultano oramai molto diversificati e, inoltre, avvengono in misura crescente anche a un livello di maggiore qualificazione.

Secondo le previsioni Excelsior, nel 2008 si registra una lieve flessione nelle assunzioni a carattere non stagionale: la previsione di minima è di 111.200 persone (-30,3% rispetto all'anno precedente) e quella di massima di 167.800 (-26,3%), con un'incidenza del 20,3% sulle entrate complessive nel mondo del lavoro (nel 2007 l'incidenza era del 27,2%).

Il picco delle assunzioni si ebbe nel 2003 quando un terzo delle assunzioni programmate riguardava manodopera straniera. In questa fase critica del ciclo econo-

MERCATO DEL LAVORO E FLUSSI QUALIFICATI

mico gli immigrati sono i primi a risentire degli effetti negativi e ciò porta a soppesare con una certa cautela le previsioni di assunzione, senza peraltro negarne la dimensione strutturale.

Sono i servizi ad assorbire la quota maggioritaria di manodopera immigrata, tuttavia con una rilevante divaricazione tra la previsione di minima e quella di massima (rispettivamente, 58.200 e 99.700 unità), che non si riscontra invece nell'industria (53.100 unità la previsione minima e 68.100 la massima). Si può concludere che nell'industria, e specialmente in edilizia, la componente straniera viene sentita come più determinante e ciò spiega anche perché in quel settore sono programmate più iniziative di formazione dopo l'assunzione (77%).

Nelle aziende con meno di 50 dipendenti la previsione di minima e quella di massima differiscono di poco e anche questo scarto ridotto sembra confermare il carattere strutturale del fabbisogno. Per le piccole aziende il ricorso alla manodopera straniera si presenta, quindi, come una scelta obbligata.

Il primo settore per numero di entrate stabili è quello delle costruzioni, con 24.630 unità.

Subito dopo, il settore che maggiormente abbisogna di manodopera straniera, è quello dei servizi operativi alle imprese (21.700 entrate stabili e 4.000 a carattere stagionale).

Quasi alla pari è il settore alberghi e ristoranti (20.050 entrate stabili, alle quali si aggiungono 30.810 assunzioni stagionali).

A superare le 10.000 unità di entrate tra gli altri settori vi sono l'industria dei metalli, il commercio al dettaglio, i trasporti e le attività postali, la sanità e i servizi sanitari privati.

L'area territoriale che incide maggiormente sul complesso delle assunzioni è il Nord Ovest (51.500), mentre il Nord Est prevale per l'incidenza di queste entrate sul complesso delle assunzioni (24,3% contro il 21,3% del Nord Ovest).

La Provincia con maggiori richieste è quella di Roma (16.300 non stagionali e 3.200 stagionali), che però non è molto distanziata da Milano (14.850 assunzioni non stagionali e 2.400 assunzioni stagionali). Seguono, per numero di assunzioni non stagionali: Torino (6.740), Brescia (6.640), Bologna (4.740), Firenze (4.100). La prima città del Sud è Napoli (4.030). Troviamo quindi:

- con 3.500 assunzioni: Padova;
- con 3.000 assunzioni: Bergamo, Verona, Treviso, Venezia;
- con 2.500 assunzioni: Modena;
- con 2.000 assunzioni: Varese, Genova, Vicenza, Parma, Reggio Emilia, Ravenna;
- con 1.500 assunzioni: Cuneo, Alessandria, Mantova, Forlì, Cesena, Rimini, Perugia, Pesaro, Ancona, Macerata, Ascoli Piceno, l'Aquila, Bari;
- con 1.000 assunzioni: Savona, Como, Pavia, Udine, Pordenone, Piacenza, Ferrara, Lucca, Pisa, Arezzo, Teramo, Chieti, Foggia, Lucca, Cosenza, Sassari, Cagliari, Catania.

MERCATO DEL LAVORO E FLUSSI QUALIFICATI

Pur ridimensionata numericamente, la componente richiesta di manodopera straniera è caratterizzata da un livello più alto di qualificazione in entrata.

Complessivamente si può affermare che per ogni 100 assunzioni non stagionali di personale italiano, ne sono previste altre 25,4 di personale immigrato.

Le assunzioni degli immigrati sono, invece, pari a oltre i due terzi delle assunzioni totali degli italiani per quanto riguarda le professioni non qualificate (69,5%). A questa esigenza, da tempo conosciuta, se ne affianca però una segno opposto che va nel senso della qualificazione: questo è il *primo elemento di discontinuità* rispetto al passato. Infatti, l'incidenza inizia a essere consistente anche ai livelli qualificati. Si parte da un'incidenza pari 4,1 ogni 100 dirigenti italiani assunti, peraltro con numeri bassi (90 persone), per raggiungere un'incidenza doppia con riferimento alle professioni intellettuali, scientifiche e ad elevata specializzazione (8,5% e 2.810 persone: servono, segnatamente, specialisti in scienze matematiche, fisiche, naturali ed assimilate), come anche cresce l'incidenza relativamente agli impiegati (sono 8.450 gli immigrati da assumere rispetto agli 85.450 italiani previsti) e si arriva a un'incidenza attorno al 30% per qualificazioni intermedie quali:

- le attività qualificate nelle attività commerciali e nei servizi (39.690);
- gli operai specializzati (39.080);
- i conduttori di impianti e operai semiqualeficati, addetti a macchinari fissi e mobili (26.250).

Il fenomeno dell'"etnicizzazione" appare più marcato per quanto riguarda, in particolare, alcuni gruppi professionali:

- gli operai specializzati e le professioni non qualificate in agricoltura;
- le professioni qualificate nei servizi sanitari (barellieri, assistenti disabili, anziani ecc.);
- le mansioni non qualificate nei servizi (addetti alle pulizie, custodi, lavandai, spazzini);
- diverse figure nel comparto edile, dell'industria meccanica, della gomma.

È invece ancora limitata la tendenza a utilizzare gli immigrati in ruoli per i quali è necessaria l'istruzione secondaria e terziaria (30,2% circa delle entrate contro il 56,5% degli italiani): si tratta, tuttavia, di una evoluzione positiva rispetto al 22,8% del 2006 e al 23,9% del 2007.

Le figure per le quali non si richiede uno specifico capitale formativo dovrebbero scendere, nel 2008, al di sotto del 50% (48,2% tra gli immigrati e 30,8% tra gli italiani), mentre per il titolo universitario i valori sono del 12,3% tra gli italiani e del 4,1% tra gli immigrati.

Va aggiunto, come *secondo elemento di discontinuità* rispetto al passato, che le aziende non solo cercano in misura crescente figure qualificate ma le vogliono anche con un bagaglio di competenze acquisite sul campo (*on the job*), con una

MERCATO DEL LAVORO E FLUSSI QUALIFICATI

specifica esperienza, oltre che nello stesso settore di attività, possibilmente anche nella stessa professione. È diventato, invece, sensibilmente più contenuto il ricorso a lavoratori immigrati alla prima esperienza lavorativa.

Un *terzo elemento di discontinuità* consiste nel fatto che, in risposta alle esigenze di maggiore qualificazione e di esperienza, si prevede la necessità di formazione ulteriore per il 78% della manodopera straniera in entrata. L'insistenza sulla formazione è in aumento rispetto agli anni precedenti ed è funzionale alla qualificazione delle strategie produttive, da attuare per lo più sia con periodi di affiancamento che con corsi formali interni o esterni alle aziende.

Si può aggiungere che la formazione è l'elemento determinante anche per quelli che, pur dotati di potenzialità più elevate, sono stati inseriti in mansioni molto basse: la riqualificazione, unitamente alla migliore conoscenza della lingua e della realtà lavorativa italiana, rende possibile questo avanzamento.

In conclusione, le esigenze di competizione del sistema produttivo attestano che non è più sufficiente programmare quantitativamente gli ingressi senza entrare nel merito dei loro aspetti qualitativi, da riferire questi non solo ai nuovi lavoratori provenienti dall'estero ma anche a quelli già presenti in Italia. Questa esigenza è differenziata per tipologia aziendale e cresce man mano che aumenta la dimensione.

La necessità di formazione aumenta quanto più sono grandi le aziende. Al contrario, la mancanza di esperienze specifiche è meno rilevante quando si tratta di aziende medio-piccole. Il settore delle costruzioni è uno di quelli a più alta richiesta di esperienza specifica (66,9%), quasi alla pari con la sanità e i servizi sanitari privati (69,7%).

A livello territoriale le esigenze di formazione *post-entry* più elevate riguardano le Regioni del Friuli Venezia Giulia, dell'Emilia Romagna e del Piemonte (tutte tra il 31% e il 35%). È curioso rilevare che nelle Regioni meridionali è meno elevata la consistenza di manodopera prevista in ingresso e di formazione in ingresso, mentre risulta più marcata la richiesta di specifica esperienza (50,1% nel Centro e 57,1% nel Sud e delle Isole) rispetto alle Regioni settentrionali (Nord Ovest 48,9% e Nord Est 47,9%).

In conclusione, si sta radicando la convinzione che il mercato del lavoro dipendente stia evidenziando la necessità di inserimento a livelli più elevati, sia perché questa è l'esigenza di un mercato diventato più competitivo e aperto all'innovazione, sia perché il capitale formativo degli immigrati soggiornanti in Italia è in grado di favorire questa evoluzione. Il settore del lavoro dipendente, a sua volta, è collegato a quello del lavoro autonomo e imprenditoriale degli immigrati. Basti pensare che un immigrato, una volta affermatosi ai livelli alti nel settore dipendente, tenderà a conseguire un pari livello di successo se decide di fare l'imprenditore. Resta vero, però, che la via della qualità e dell'innovazione va adeguata-

MERCATO DEL LAVORO E FLUSSI QUALIFICATI

mente stimolata e sostenuta, il che impegna anche i decisori pubblici e le strutture di supporto.

Esperienze fatte all'estero e necessità di potenziare le reti formative in loco²⁰

Si è tutti coscienti quanto sia importante la preparazione linguistica e professionale dei lavoratori da inserire nel mercato occupazionale. Tra l'altro, la possibilità di apprendere in maniera soddisfacente la lingua italiana rientra nel concetto di pari opportunità in quanto condiziona le prospettive di rendimento e avanzamento nel lavoro, di inserimento nella società, di contatti interpersonali. Non si tratta di rinnegare la lingua madre bensì di comporla con le esigenze che scaturiscono dal nuovo contesto e, anzi, l'accesso non superficiale all'italiano di cittadini socializzati in un'altra lingua è un'opportunità di arricchimento linguistico per lo stesso Paese ospitante. Notevoli sono poi le implicazioni sul piano dei rapporti internazionali, che investono gli scambi culturali ed economici dell'Italia con gli altri Paesi, dando uno spessore concreto al concetto di "italianità" veicolato non solo dai numerosi immigrati insediati in Italia, ma anche dalle reti alle quali essi fanno riferimento nei Paesi di origine. Per limitarsi ad un solo esempio, quello albanese, non si può non rimanere piacevolmente sorpresi, partecipando a convegni di studio a Tirana, nel constatare che i partecipanti, pur non essendo tutti migranti, parlano quasi tutti l'italiano.

Queste persone formate all'estero, circa 500 attraverso gli appositi programmi, sono state inserite nel decreto flussi a titolo di prelazione ai sensi dell'articolo 32 del Testo Unico sull'immigrazione.

Chi pensa che una buona normativa si debba avvalere di più canali d'inserimento (quelli esistenti non sono da abolire ma semmai da completare con la venuta "controllata" per la ricerca del posto di lavoro), giudica positivamente questa possibilità di sperimentazione, senza però attribuirle un'efficacia risoltrice in un contesto di migrazioni di massa ma solo una funzione anticipatrice, propedeutica, sperimentale.

La quota flussi annuale, che da 170.000 unità nel 2007 è scesa a 150.000 nel 2008, ha comunque una portata 300 volte superiore al numero delle persone coperte con i corsi di lingua all'estero per giunta nel corso di un biennio, per cui questa leva di intervento avrebbe in concreto la capacità di coprire ben pochi tra i nuovi lavoratori in arrivo.

Certamente si può ipotizzare un relativo aumento dei corsi e una loro diversificazione per Paesi ma chiaramente entro limiti contenuti perché, anche se dal volume citato della Società Dante Alighieri non si desumono le spese sostenute per l'intervento all'estero, queste devono essere state complessivamente consistenti. Neppure si può trascurare il fatto che i costi sono tanto più accettabili quanto più

MERCATO DEL LAVORO E FLUSSI QUALIFICATI

è grande il beneficio che se ne ricava, ad esempio più se affrontato per le infermiere che per le collaboratrici familiari, tanto più che, dopo l'inclusione della Romania e della Bulgaria nell'Unione, è più agevole rinvenire assistenti familiari sul posto.

La composizione ideale tra ampliamento dei lavoratori beneficiari dei corsi di italiano e contenimento dei costi necessari, senza pregiudicare gli standard qualitativi, sembra si possa ottenere con la valorizzazione delle reti all'estero, esistenti o potenziali.

In tutte le parti del mondo opera la nostra rete diplomatico-consolare, una delle più grandi tra i Paesi industrializzati, che si fa carico anche di corsi di italiano; sono numerosi gli Istituti italiani di cultura; operano più di 100 Comitati della Società Dante Alighieri; sono diffuse migliaia di associazioni di italiani, che si occupano anche della lingua italiana. Queste diverse strutture, ciascuna con le proprie competenze, al fine di favorire in loco in maniera ordinaria l'insegnamento dell'italiano sia per finalità culturali sia per potenziali candidati all'immigrazione, possono essere meglio collegate tra di loro come anche con le strutture che dall'Italia possono fornire le linee direttive (i Ministeri competenti, la Dante Alighieri, l'Oim, le Università e le altre strutture che si ritenga opportuno coinvolgere). Si tratta di strutture rodiate, che ogni anno all'estero garantiscono la possibilità di studiare la lingua italiana a più di mezzo milione di persone, sia italiani o di origine italiane, sia altre persone del posto²¹.

Anche qualche esperienza estera può proporsi come utile riferimento. La Spagna, ad esempio, ha la consuetudine di coinvolgere in questo sforzo formativo anche i Governi locali, che ovviamente traggono benefici nel collocamento all'estero dei loro lavoratori, e anche questa buona prassi potrebbe essere fatta nostra. Per quanto riguarda l'associazionismo degli italiani, che spesso è stato costretto a vegetare tra i miti del passato e la retorica del presente, queste prospettive potrebbero costituire un collegamento molto concreto con l'Italia di oggi e le sue esigenze.

La necessità di potenziare le reti formative in Italia in simbiosi tra pubblico e privato²²

Il concetto di rete andrebbe sviluppato anche in Italia, poiché le stesse esperienze analizzate nel volume della Società Dante Alighieri hanno sottolineato in alcuni casi la necessità di integrare la formazione ricevuta all'estero.

Delle reti per l'insegnamento della lingua italiana si è occupato il Quinto Rapporto dell'*Osservatorio Romano sulle Migrazioni*, sottolineando che per gli immigrati è necessario nel nuovo contesto pervenire a un'autonomia nella comunicazione (sviluppo del lessico e della strumentalità di base), che sostenga anche la capacità di convivenza²³.

MERCATO DEL LAVORO E FLUSSI QUALIFICATI

Il lavoro è certamente la motivazione principale che spinge i cittadini stranieri a raggiungere il nostro Paese. Non sorprende quindi come l'esigenza di acquisire competenze linguistiche riguardi principalmente la ricerca del lavoro, l'ambientazione nel contesto lavorativo, l'acquisizione di termini/processi che facilitino le abilità professionali, l'adattamento/comprendimento dell'organizzazione del lavoro, il sistema relazionale con il datore di lavoro e con i colleghi dell'unità lavorativa. In ordine di importanza segue la conoscenza dell'italiano che mette in grado di seguire i rapporti burocratici e, quindi, le necessità legate all'inserimento sociale. Come ad esempio le difficoltà legate al reperimento di una abitazione adeguata (rispondente cioè ai parametri definiti a livello regionale) e a costi sostenibili.

Sulle esigenze di alfabetizzazione influiscono vari fattori: età, scolarizzazione nel Paese d'origine, periodo di permanenza in Italia, stabilità lavorativa, conoscenza di lingue veicolari. Anche i diversi Paesi di provenienza esercitano un impatto differenziato, essendo noto che, in generale, il processo di acquisizione linguistica è mediamente più rapido per i migranti provenienti dall'Europa dell'Est, e mediamente più lungo per gli asiatici. Alcune ricerche hanno anche messo in evidenza come il problema linguistico non si esaurisce nella fase iniziale dell'insediamento e permane in misura elevata in un arco di tempo che va, a seconda dei casi, da 1 a 5 anni.

Ritornando al concetto di rete, è fondamentale tenere presente che per l'offerta dell'italiano come lingua seconda si affiancano alle strutture della rete pubblica le scuole delle associazioni di volontariato, sviluppatesi a partire dalla metà degli anni '80, alcune a ciclo continuo e altre con un'operatività più sporadica. Queste scuole sono sostenute, a titolo gratuito, da insegnanti volontari (in attività e in quiescenza), laureandi e tirocinanti, abilitati Ditals (certificazione di competenza in didattica dell'italiano a stranieri), professionisti e semplici cittadini. La volontarietà dell'impegno non toglie alla professionalità dell'approccio didattico, sostenuto anche da motivazioni molto forti, così che sono state numerose le esperienze originali con la produzione di manuali (anche a diffusione nazionale) e altro materiale specifico.

L'italiano come lingua seconda si insegna anche presso i centri di accoglienza, le strutture pastorali (tra le quali numerose parrocchie), le università per la terza età, le biblioteche scolastiche e perfino le sedi sindacali e quelle di partito. A loro volta le aziende promuovono corsi brevi (anche di sole 8 ore) finalizzati all'acquisizione di competenze linguistiche professionali.

La consistenza della rete pubblico/privato è notevole. Solo a Roma, nel periodo giugno 2007/giugno 2008, gli iscritti ai tre livelli di corsi di italiano (base, autonomia, padronanza) sono stati complessivamente 13.000-14.000, dei quali 6.997 presso la rete pubblica dei Centri Territoriali Permanenti (6.997) e gli altri (circa il 40%) nel circuito delle reti volontarie.

I corsi, anche se sono molto aumentati, non risultano ancora sufficienti a sod-

MERCATO DEL LAVORO E FLUSSI QUALIFICATI

disfare una domanda in rapida crescita. Una duplice conclusione sembra, pertanto, imporsi:

1) tenuto conto che la formazione iniziata all'estero ha bisogno di essere completata in Italia, si impone un più efficace collegamento tra chi ha condotto le iniziative all'estero e gli Enti Locali e le strutture sociali dei territori interessati;

2) poiché le iniziative condotte all'estero coinvolgono un numero molto ristretto di lavoratori, è indispensabile insistere in maniera organica per il più ampio coinvolgimento degli immigrati, una volta arrivati in Italia, nell'apprendimento della lingua italiana.

Seguendo questa strategia coordinata sembra possibile far fronte alle crescenti necessità formative poste da un'immigrazione di massa, nella consapevolezza che questo impegno è indispensabile per l'integrazione sociale, la valorizzazione del capitale professionale dei lavoratori e l'autonomia personale.

La Regione Veneto: un esempio di collegamento tra le esperienze all'estero e quelle in loco²⁴

Un esempio molto recente di collegamento tra la formazione dei lavoratori all'estero e la sua continuazione in Italia ha per protagonista la Regione Veneto. Questa sperimentazione si è rivolta solo ai lavoratori prescelti ai sensi dell'art. 23 per la formazione previa all'estero che, essendo di numero limitato, presentano implicazioni finanziarie sostenibili: per essi, sulla base di un'apposita delibera, la Regione Veneto funge da perno di collegamento tra le attività svolte all'estero e in Regione.

Il 6 dicembre 2008, su proposta dell'assessore ai Flussi migratori, Oscar De Bona, la Giunta della Regione Veneto ha approvato il "Patto di accoglienza e integrazione degli immigrati", che aiuta la Regione a rendere il meno traumatico possibile l'inserimento degli immigrati regolari.

Il Patto ha goduto del più ampio sostegno assicurato dal Tavolo unico, dalla Consulta regionale, dagli amministratori locali, dalle parti sociali e imprenditoriali e dai rappresentanti delle associazioni degli immigrati. Questo generalizzato clima di adesione è stato facilitato dal lungo lavoro preparatorio, che ha permesso di evidenziare la condivisione di elementi comuni da parte delle strutture pubbliche e del mondo sociale. Questa recente iniziativa, d'altra parte, si pone in continuità con le convenzioni che la Regione ha sottoscritto con le Conferenze dei Sindaci del Veneto per attuare il programma regionale di integrazione sociale e scolastica degli immigrati non comunitari, in collaborazione con l'agenzia "Italia Lavoro".

Il "Patto", da sottoscrivere presso i rappresentanti della Regione, ha lo scopo di favorire l'inserimento nel territorio regionale dei cittadini stranieri regolarmente soggiornanti e rappresenta per la prima volta in Italia, a livello pubblico, una "carta" che rafforza e valorizza in particolare il rapporto tra mondo del lavoro e cittadini non comunitari. Ad essi viene richiesto di sottoscrivere l'impegno ad integrar-

MERCATO DEL LAVORO E FLUSSI QUALIFICATI

si e soprattutto di rispettare i principi e i valori cardine della nostra società.

Da parte sua la Regione si impegna ad assicurare il superamento di situazioni di discriminazione e a garantire benefici supplementari che consistono in corsi di educazione civica e corsi di lingua italiana, oltre che in alcuni incontri specificatamente dedicati ai nuovi venuti. Il pacchetto prevede:

- un incontro preliminare per illustrare: il significato della sottoscrizione del patto di accoglienza e d'integrazione, le procedure, i servizi che vengono offerti, le prestazioni che si richiedono;
- un bilancio delle competenze linguistiche e civiche;
- l'erogazione di almeno due giornate formative-informative da effettuarsi a seguito della firma del Patto d'accoglienza e d'integrazione (una giornata di informazione sulla storia, le istituzioni civiche, la cultura dell'Italia; una giornata di informazioni di utilità pratica sulla vita in Italia);
- l'erogazione di due ulteriori giornate formative-informative da effettuarsi nel proseguo del percorso di integrazione;
- una formazione linguistica atta a far raggiungere al beneficiario il livello B1 della lingua italiana.

Si tratta di un inizio di percorso che, pur coinvolgendo un numero contenuto di cittadini immigrati, concorre a migliorare la gestione del fenomeno migratorio, con beneficio dei lavoratori coinvolti e con un arricchimento del concetto di integrazione in una prospettiva positiva di convivenza.

La propensione all'imprenditoria come espressione del bisogno di una maggiore qualificazione²⁵

Sono diversi i motivi che spingono gli immigrati a scegliere la carriera imprenditoriale, settore nel quale stanno dimostrando un notevole dinamismo, nonostante la negatività dell'attuale congiuntura economica negativa.

Non si tratta solo dell'interesse a guadagnare di più, cosa peraltro comprensibile. Diverse indagini hanno posto in evidenza che il livello di istruzione degli imprenditori stranieri si pone al di sopra di quello dei lavoratori dipendenti immigrati, peraltro tutt'altro che trascurabile. Messa in conto la difficoltà di far riconoscere i loro titoli, essi si adoperano per valorizzare nel concreto il loro elevato livello di formazione e le capacità che non hanno avuto la possibilità di esprimere nei lavori più umili che generalmente sono loro affidati. Scrollandosi da dosso i pregiudizi, vogliono dare di se stessi un'immagine più veritiera e mostrare di essere capaci di realizzazioni significative che vanno a beneficio dell'intera collettività.

L'imprenditoria è un'avventura impegnativa che essi affrontano con coraggio, lo stesso che sta all'origine della loro decisione di emigrare. La volontà di affermarsi

MERCATO DEL LAVORO E FLUSSI QUALIFICATI

è fortissima, anche se talvolta viene sopraffatta, o quanto meno frenata, dagli ostacoli legislativi, burocratici, finanziari, ambientali.

I dati relativi all'imprenditoria degli immigrati, caratterizzati da una crescita esponenziale, non possono non destare impressione.

Sono 165.114 (giugno 2008) gli immigrati titolari d'impresa, da intendere come cittadini stranieri e non semplicemente come persone nate all'estero, tra i quali vanno inclusi anche gli italiani rimpatriati. Si tratta di 1 ogni 33 imprese registrate in Italia (il 2,7% delle 6.133.429 imprese registrate e il 3,3% delle 5.169.086 attive). Rispetto al 2003 (56.421 aziende) il loro numero risulta triplicato. Il peso delle singole collettività è molto differenziato, con la prevalenza di marocchini, romeni e cinesi.

Il fenomeno è recentissimo: risale a prima del 2000 solo il 15% delle aziende ora operanti, mentre l'85% è stato registrato dal 2000 in poi. Si tratta di 140.000 aziende create mediamente al ritmo 20.000 ogni anno. Questo è tanto più sorprendente se si considera che tra gli italiani in quest'ultimo periodo la situazione è stabile, e anzi per qualche anno si è registrata una diminuzione del numero delle aziende operanti. Gli immigrati stanno facendo rivivere il fenomeno che si verificò nelle Regioni del Nord tra gli anni '60 e '70, quando si registrò il *boom* delle piccole imprese create dai meridionali dopo una loro prima esperienza nelle grandi fabbriche: questa volta, però, la diffusione dell'imprenditoria riguarda tutta l'Italia e l'inserimento come lavoratori dipendenti è avvenuto in prevalenze nelle aziende piccole e medie.

Si va dalle 30.000 aziende della Lombardia alle piccole Regioni, che ne hanno meno di 1.000. Si riscontrano diversi casi di eccellenza, anche nel Meridione: in Sardegna, Sicilia e Calabria gli immigrati hanno uguagliato il tasso di imprenditorialità degli italiani e anche in diverse Regioni del Nord e del Centro (Piemonte, Emilia Romagna e Toscana) la situazione è più soddisfacente rispetto alle media nazionale.

È questa notevole differenziazione che porta a constatare come, all'interno di una stessa Regione, vi possono essere Province con un alto tasso imprenditoriale e altre dove questo non avviene. Milano e Roma sono le Province protagoniste dell'imprenditoria immigrata, rispettivamente con 17.297 e 15.490 imprese con titolare straniero, seguite da Torino con 11.662 e ancora altre 17 aree provinciali, ciascuna con più di 2.000 imprese; le Province che contano almeno 1.000 imprese con titolare immigrato sono poi molto più numerose.

Il settore privilegiato dagli imprenditori immigrati è quello industriale con 83.578 aziende (50,6%). Al suo interno prevale di gran lunga il comparto edile (64.549 aziende, pari a 4 su 10 gestite da immigrati, per lo più provenienti dall'Est Europa),

MERCATO DEL LAVORO E FLUSSI QUALIFICATI

seguito a distanza dal comparto tessile, abbigliamento e calzature (10.470 aziende), nel quale si sono posti in evidenza i cinesi.

Il settore dei servizi è distanziato di poco (77.515 aziende e 46,9%) e registra la prevalenza delle aziende commerciali (57.723 e 35,0%), che insieme a quelle edili arrivano a totalizzare quasi 8 aziende con titolare straniero ogni 10.

Se ai 165.000 titolari d'azienda aggiungiamo le altre 130.000 figure societarie (soci veri e propri o persone che svolgono altre funzioni) e presupponiamo almeno 200.000 dipendenti, complessivamente arriviamo a un'occupazione che coinvolge circa mezzo milione di persone.

Se le politiche di integrazione diventeranno più incisive (per quanto riguarda le procedure d'inserimento, la casa, la lingua, la burocrazia, le incentivazioni) il numero di queste imprese è destinato a crescere notevolmente, perché è il clima generale a favorire la voglia e la capacità degli immigrati di fare impresa e a soddisfare la loro esigenza di un inserimento dignitoso come nuovi cittadini. Non conta solo la fase dell'avvio, ma anche quella della gestione quotidiana per la quale gli immigrati hanno bisogno di informazione, assistenza, sostegno: questi sono i compiti propri delle organizzazioni professionali, delle strutture creditizie e degli enti locali.

Tra la popolazione residente in Italia vi è 1 impresa ogni 10 residenti (6.133.429 su 59.619.290 alla fine del 2007), mentre tra gli stranieri vi è solo un titolare di impresa ogni 21 residenti (165.000 su 3.432.651). Se gli immigrati verranno sostenuti potrebbero uguagliare il tasso di imprenditorialità degli italiani, che va da un minimo del 9% al massimo del 12% a seconda delle Regioni, creando altre 200.000 aziende.

A questo punto sembrano quanto mai pertinenti le conclusioni di Otto Bitjoka, presidente della Fondazione Ethnoland che ha pubblicato il rapporto *Immigrati Imprenditori*: "Chi si dichiara disponibile all'accoglienza di una immigrazione di qualità deve essere aiutato a capire che tale immigrazione si trova già sul posto. Bisogna adoperarsi, perciò, perché gli immigratientino di più come lavoratori, come imprenditori e come cittadini. In un Paese che non riesce ad attirare investimenti dall'estero e dove annualmente vengono meno di 1.000 imprenditori, una rete più ampia con gli altri Paesi può essere costituita tramite gli immigrati, che sono già di per sé un collegamento con i Paesi di origine e possono diventarlo ancora di più grazie alle loro imprese. Superando la diffidenza nei confronti degli 'stranieri', bisogna abituarsi a pensare che convenienza economica e solidarietà possono andare di pari passo". Le numerose storie imprenditoriali riportate nel volume, che riguardano tutte le Regioni, consentono di unire l'esperienza sul campo alla ricerca scientifica.

MERCATO DEL LAVORO E FLUSSI QUALIFICATI

**C. INDAGINE ETHNOLAND-IDOS
SUGLI IMMIGRATI QUALIFICATI²⁶****L'ambito territoriale ed etnico dell'indagine**

La Fondazione Ethnoland e il Centro Studi e Ricerche Idos/Dossier Statistico Immigrazione hanno completato con una indagine gli approfondimenti socio-statistici e giuridici condotti sul lavoro qualificato degli immigrati in Italia. Nell'ambito del programma European Migration Network, sono state raccolte in tutta Italia 36 biografie di immigrati che operano in diversi settori. I paesi di provenienza sono 22 e riguardano quattro continenti (Europa, Africa, Asia e America).

ITALIA. Storie di immigrati qualificati: Paesi di provenienza

Albania	Croazia	Pakistan
Bielorussia	Guinea Bissau	Perù
Bolivia	India	Romania
Bosnia E.	Libano	Serbia
Brasile	Libia	Somalia
Colombia	Marocco	Tanzania
Congo R.D.	Moldova	Tunisia
		Yemen

FONTE: Ricerca Ethnoland-Dossier Caritas/Migrantes 2009

I contesti territoriali, nei quali questi immigrati si sono inseriti, sono una ventina in tutte le aree geografiche, dal Nord Ovest al Nord Est, dal Centro al Meridione:

ITALIA. Storie di immigrati qualificati: contesti di inserimento

Ancona	Latina	Reggio Emilia
Bari	Messina	Roma
Bologna	Milano	Torino
Bolzano	Napoli	Trieste
Cremona	Potenza	Udine
	Ragusa	Venezia

FONTE: Ricerca Ethnoland-Dossier Caritas/Migrantes 2009

I settori di inserimento sono diversi: amministrazioni comunali, partiti, sindacati, associazioni e ong, università, traduzioni, editoria, sanità, mondo dell'arte e dello spettacolo, mondo della comunicazione, artigianato, money transfer e telefonia, ristorazione, commercio, settore delle pulizie.

Ancor più differenziate sono le qualifiche con le quali gli immigrati si sono inseriti in questi settori:

* Otto Bitjoka, Silvia Cravotta (Fondazione Ethnoland), Franco Pittau, Antonio Ricci (Idos/EMN Italy).

MERCATO DEL LAVORO E FLUSSI QUALIFICATI

ITALIA. Storie di immigrati qualificati: settori e qualifiche

Artigiano di maschere	Farmacista	Mosaicista
Assessore comunale	Formatore	Musicoterapeuta
Attivista di partito	Giornalista	Musicista
Autore di programmi televisivi	Imprenditore	Psicologo
Consigliere comunale	Infermiere	Responsabile agenzia comm.
Consulente commerciale	Liutaio	Responsabile di cooperativa
Coreografo	Medico	Ricercatore
Docente	Mediatore culturale	Scrittore
Esperto di progetti	Montatore di video	Sindacalista

FONTE: Ricerca Ethnoland-Dossier Caritas/Migrantes 2009

Aspetti rilevanti dell'indagine Ethnoland/Idos

È stato più agevole, per il tipo di rete intrattenuta dall'European Migration Network in Italia, prendere contatto con gli immigrati qualificati del settore sociale e delle arti liberali anziché quelli affermatosi a livello tecnico nelle aziende (ingegneri, esperti, capi squadra ecc.). È anche vero, però, che la valorizzazione degli immigrati è avvenuta più agevolmente in ambito sociale, dove sono nate nuove esigenze a seguito dell'inserimento degli immigrati, per la cui soddisfazione si è reso necessario coinvolgere gli stessi immigrati come operatori meglio predisposti: un caso tipico è quello della mediazione culturale nella quale, pur non essendo esclusi a priori gli italiani, i naturali protagonisti sono gli immigrati per la loro naturale capacità di poter fare da ponte tra la cultura di origine, della quale essi stessi sono rappresentanti, e quella italiana, nella quale si sono inseriti in maniera più agevole grazie alla loro preparazione.

La lettura di queste storie di vita fa emergere la fatica che comporta il cammino verso l'affermazione, passando attraverso mansioni e lavori poco qualificati rispetto alla preparazione già maturata: è una via classica per le donne iniziare con il lavoro domestico, per accudire le famiglie, fare da baby sitter o da badanti. Diverse biografie mostrano che può permanere un livello basso di inserimento in fabbrica (operaio) o in famiglia (collaboratrice familiare) o nella ditta per la quale si lavora (cameriere) mentre a livello sociale lo status è notevolmente più elevato (ad esempio, giornalista, responsabile di associazione, consigliere aggiunto e financo assessore).

Questo porta a sottolineare che il *brain gain* che deriva da un utilizzo sociale e lavorativo degli immigrati è preceduto, e talvolta permane, con un diffuso *brain waiste* che non riesce a valorizzare in pieno la loro presenza.

Questi protagonisti di storie riuscite di integrazione professionale segnalano come più ricorrenti in Italia questi ostacoli:

MERCATO DEL LAVORO E FLUSSI QUALIFICATI

- un generale clima di decadenza nel Paese;
- il precario diritto di residenza di un immigrato e la continua necessità di rinnovare il permesso di soggiorno;
- le difficoltà linguistiche;
- l'intreccio tra la pesantezza della burocrazia e il razzismo e i pregiudizi;
- le discriminazioni istituzionali che impediscono di svolgere determinati lavori nel settore pubblico;
- le complesse procedure per il riconoscimento dei titoli conseguiti all'estero (con l'attesa anche di quattro anni di tempo), collegate spesso con la necessità di un completamento con un ulteriore periodo di formazione per il conseguimento di un titolo rilasciato dall'Italia;
- il difficile accesso alla cittadinanza, che ad esempio pregiudica l'inserimento nell'insegnamento.

Diversi intervistati hanno riconosciuto, giustamente, che la vita in Italia è diventata difficile anche per gli italiani. Altri non hanno dimenticato di segnalare che tutti gli inizi sono difficili e che lo è a maggior ragione l'insediamento in un altro Paese. Molti, improntati all'ottimismo, hanno preferito sottolineare il buon carattere degli italiani, il clima di simpatia trovato e la positiva situazione attuale.

Questa è una verità a metà, perché un numero altrettanto numeroso si è soffermato sulle difficoltà incontrate e su un ambiente giudicato nel complesso poco soddisfacente. È toccante e induce ad amare riflessione questa affermazione: "Se mi capitasse l'opportuna di migrare di nuovo, credo che sceglierei di andare via da questo Paese". La società italiana è chiamata a rendersi conto di questo scenario migratorio fatto di luci e di ombre, compiacendosi del cammino fatto e facendosi carico dei problemi insoluti, affinché l'immigrazione, ormai rappresentata da milioni di persone, non continui a essere un'opportunità in gran parte sprecata.

In conclusione, l'avanzamento degli immigrati deve essere inteso a sostegno dell'intero sistema produttivo, e non a detrimento degli italiani che siano preparati a essere impiegati in mansioni qualificate. L'offerta di pari opportunità a tutti i lavoratori è la strategia lungimirante che non fa torto a nessuno, assicurando la tenuta del sistema che altrimenti rischia di essere di pregiudizio a tutti, italiani e immigrati. È con questo spirito che vanno lette queste storie positive che, oltre a essere di vantaggio per gli interessati, lo sono anche per il Paese che li ha accolti. Sono le storie di pionieri e, quando saranno più diffuse tra gli immigrati, attesteranno che l'Italia si sarà finalmente attestata a un livello più competitivo nel mercato mondiale.

MERCATO DEL LAVORO E FLUSSI QUALIFICATI

Storie di immigrati qualificati: i lavoratori del sociale**YOUSSEF SALMI (consigliere comunale aggiunto e operaio)**

È il primo marocchino eletto democraticamente in Italia. Youssef Salmi, nato quarant'anni fa a Rabat, è attualmente impegnato nel suo secondo mandato come consigliere comunale a Novellara, in provincia di Reggio Emilia. Qui è arrivato nel 1990 per raggiungere il fratello e gli zii e qui – racconta – ha trovato, oltre a un forte punto di appoggio nei familiari, anche “un piccolo paradiso abitato da persone franche e aperte”. Dopo il primo impatto è riuscito a inserirsi, frequentando il bar del paese (dove ha anche incontrato quella che oggi è sua moglie) e impegnandosi come volontario per le feste locali e per la Croce Rossa. “Se ti dedichi al volontariato e all’associazionismo – spiega Youssef – non sei più un estraneo, ma diventi come loro”. Un impegno che gli ha fruttato la candidatura con il centro-sinistra, l’elezione nel 2004 e la riconferma nel giugno scorso. Oggi è consigliere e assessore comunale ai Giovani, all’associazionismo e al volontariato, con l’obiettivo dichiarato di migliorare la convivenza tra italiani e stranieri. Un lavoro che porta avanti insieme a quello di operaio in una fabbrica metalmeccanica della zona.

NELI ISAJ (sindacalista)

Dalla micropaleontologia al sindacato. È il curioso percorso di Neli Isaj, nata in Albania nel 1957. Dopo la laurea in Geologia, Neli ha lasciato il suo posto da ricercatrice per frequentare un dottorato in Francia grazie a una borsa di studio. La caduta del regime comunista nel suo Paese le ha impedito di rientrare oltralpe per continuare a frequentare l’università straniera. Il caso l’ha portata in Italia, dove viveva una sua conoscente. Nel 1994 è arrivata ad Ancona con un visto di lavoro come collaboratrice domestica. Nel frattempo frequentava corsi per immigrati ed era occupata come volontaria all’Anolf. Nel 2001 è eletta consigliere straniero aggiunto e, nel 2003, consigliere comunale aggiunto. Oggi lavora per il Comune di Ancona su un progetto per l’accoglienza e l’integrazione dei richiedenti asilo e sta finendo la tesi del master di primo livello sull’Immigrazione a Macerata. Co-presidente dell’Anolf, è anche responsabile dello sportello immigrati Cisl. Convive con un connazionale, da cui ha avuto un figlio. “Gli episodi di razzismo ci sono ovunque – dice Neli –, quello che mi disturba veramente sono le politiche razziste. Io vivo qui da 15 anni e le mie pratiche per la cittadinanza sono in istruttoria da più di quattro anni”.

CHARITO BASA (consulente di organizzazioni internazionali)

Il suo destino doveva essere quello di tante filippine immigrate in Italia per aiutare le famiglie rimaste in patria. Ma per Charito Basa, nata a Mabini nelle Filippine nel 1955, la vita ha scelto una strada differente. Arrivata a Roma nel 1986 con una laurea in Economia per lavorare come collaboratrice domestica, Charito non ha mai iniziato perché, entrata in contatto con una Ong internazionale, ha comincia-

MERCATO DEL LAVORO E FLUSSI QUALIFICATI

to a lavorare da subito come collaboratrice. Sposata con un italiano, oggi si occupa di integrazione, immigrazione, genere e sviluppo, lavorando come libera professionista nel ruolo di consulente part-time e ricercatrice per istituzioni ed è impegnata come organizzatrice di convegni e coordinatrice di progetti di sviluppo per varie istituzioni e organizzazioni internazionali. Nel frattempo frequenta un master in 'Gender equality' nelle Filippine, visto che qui i suoi titoli non le sono stati riconosciuti. La scelta di lavorare con realtà straniere anziché italiane, spiega, è dettata dal fatto che "qui in Italia ci sono poche possibilità per questi temi e soprattutto non si dà fiducia agli immigrati" in questo settore. Lavorare solo in Italia, aggiunge Charito, "non aiuta a crescere e non fa guadagnare tanta esperienza come lavorare all'estero".

SIBI MANI KUMARAMANGALAM (politico e portinaio)

Originario del Kerala, nel Sud dell'India, il 41enne Sibi Mani Kumaramangalam è arrivato a Roma per seguire i suoi fratelli, che vivevano già in Italia. Iscritto alla facoltà di ingegneria, si è mantenuto agli studi lavorando. Nel frattempo, si è impegnato nella comunità dei suoi compatrioti residenti nella Capitale e nelle attività della Chiesa. Un contatto, quello con il mondo dell'associazionismo, che lo avvicinerà presto alla politica, come rappresentante dei suoi connazionali alle elezioni 2004 e 2006 per i consiglieri aggiunti. "Ormai ero consapevole che per integrarsi – spiega – gli immigrati dovevano avvicinarsi ai partiti". Lo ha fatto nel 2005, votando alle primarie del centrosinistra in una lista separata, che in una settimana appena ha raccolto più di un migliaio di immigrati. Oggi Sibi Mani fa parte della costituente del Pd e tiene corsi di politica per immigrati. Contemporaneamente divide un posto da portinaio con sua moglie, in un condominio del quartiere Parioli. Nel luglio scorso ha fondato un circolo tematico del Pd, 'No Borders', che mira a ottenere il diritto di voto amministrativo per gli immigrati e il diritto di cittadinanza per i bambini stranieri nati in Italia.

TATIANA TOCARCIUC (mediatrice culturale)

A portare Tatiana Tocarciuc dalla natia Ungheni, città moldava vicina alla frontiera con la Romania, in Italia, non è stata la ricerca di un lavoro ma l'amore. Per raggiungere il compagno italiano ha lasciato il Paese dove è nata 31 anni fa e ha cominciato una nuova vita a Roma. Qui, in attesa del permesso di soggiorno, ha lavorato come babysitter e studiato italiano da autodidatta. Dopo due anni ha deciso di seguire la carriera che sognava e per la quale aveva studiato. Nonostante la laurea in Lingue conseguita in Moldavia non le venisse riconosciuta, ha iniziato a lavorare con l'associazione Spirit Romanesc, con la quale ha portato avanti un progetto per l'insegnamento della lingua rumena nelle scuole. Nel 2008 ha seguito un corso di mediatore interculturale con un consorzio e oggi collabora con varie realtà del settore, dal centro Cies alle cooperative Apriti Sesamo e Risvolti. Per quest'ultima, Tatiana è responsabile di un progetto per favorire l'integrazione dei ragazzi ita-

MERCATO DEL LAVORO E FLUSSI QUALIFICATI

liani e stranieri nelle scuole, attraverso corsi e laboratori. "All'inizio molti sono diffidenti – osserva Tatiana – ma quando hai le competenze, nessuno può dirti di no".

MARIA VOLODINA (rappresentante Waggs alla Fao)

È arrivata in Italia con una laurea in Lingue per seguire suo marito, a Roma per motivi di lavoro. Maria Volodina, nata 31 anni fa a Minsk in Bielorussia, ha continuato a fare quello che faceva nel suo Paese, l'insegnante e la traduttrice. A dare una svolta alla sua vita è stato, però, il volontariato. In Bielorussia è stata capo scout formatrice e commissaria internazionale della Associazione Guide e Scout locale, un ruolo grazie al quale ha potuto partecipare ad eventi internazionali ed entrare in contatto con numerose realtà multiculturali. Una volta arrivata nella Capitale, cinque anni fa, ha subito contattato le associazioni scout italiane. Entrata a far parte del Cngei, il Corpo nazionale giovani esploratori ed esploratrici italiani, nel 2006 è diventata coordinatrice del gruppo di rappresentanti Waggs (World Association of Girl Guides and Girl Scouts) e oggi riveste la carica di rappresentante dell'associazione presso la Fao. Tra le difficoltà incontrate nel suo percorso professionale ricorda "la barriera linguistica e i pregiudizi contro gli immigrati dell'Est", ad esempio quando ha dovuto cercare casa oppure quando si è trovata a lavorare con stipendi inferiori a quelli dei colleghi italiani.

Storie di immigrati qualificati: i docenti
KARIM HANNACHI (docente universitario di Arabo)

Doveva restare solo quattro anni, ma Karim Hannachi vive ancora oggi in Sicilia. Nato a Nefta, in Tunisia, nel 1956, è stato mandato in Italia nel 1981 per insegnare arabo e francese alla scuola tunisina di Mazara del Vallo, in provincia di Trapani. Qui ha conosciuto quella che poi sarebbe diventata sua moglie, un incontro che gli ha scombussolato i piani. "Il mio è un caso particolare di immigrazione – spiega – per una donna anziché per un lavoro, visto che io avevo già la mia cattedra in Tunisia". Karim ha lavorato nel sindacato, ha insegnato in un liceo, dal 1990 al 1995 è stato consulente per la trasmissione di Rai Due, "Non solo nero". Nel frattempo ha avuto due figli e ha continuato a studiare, laureandosi a distanza in Francia. È stato lettore alla facoltà di Lingue e letterature straniere nella sede di Ragusa dell'Università di Catania, dove oggi insegna arabo come docente a contratto. Contemporaneamente ha partecipato a numerose ricerche sull'immigrazione e ha fatto parte della Consulta nazionale per i problemi degli immigrati e delle loro famiglie. "Quando si parla di razzismo – sostiene – non bisogna dimenticare che quello statale è più aggressivo di quello della società".

MONICA McBRITTON (docente universitario di Diritto del Lavoro)

La sua carriera di giuslavorista è iniziata in Brasile ma da oltre venticinque anni va avanti in Italia. Monica McBritton, nata a San Paolo nel 1957, è arrivata a Bari

MERCATO DEL LAVORO E FLUSSI QUALIFICATI

nel 1982 grazie a una borsa di studio post-laurea assegnata dal ministero degli Affari esteri nell'ambito di una convenzione di sostegno allo sviluppo con il suo Paese d'origine. Una volta terminato il corso di perfezionamento in Diritto del Lavoro, ha conseguito anche un dottorato di ricerca. "In questi anni ho dovuto riconvertirmi, studiando il diritto italiano – spiega – visto che la mia professione è fortemente legata al diritto positivo dello Stato in cui uno si forma". Dopo un periodo di gavetta volontaria a Bari, nel 1999 ha ottenuto un contratto di insegnamento all'Università di Lecce e l'anno dopo ha vinto il concorso di ricercatore. Tra le difficoltà della sua esperienza cita la stupidità della burocrazia e la cosiddetta discriminazione istituzionale. "Mi spiace assistere alla deriva politico-culturale e giuridica che si sta verificando qui – aggiunge –. La crisi italiana è profonda e poiché appartengo alla privilegiata categoria di migrante per scelta, questa decadenza mi angoscia tanto".

FATUMA TANDIKA (docente universitario di Swahili)

Un marito docente di swahili all'Università Orientale di Napoli, una laurea in Farmacia presa nella Germania dell'Est e due figli. Fatuma Tandika, nata a Dar es Saalam in Tanzania nel 1956, è arrivata nel capoluogo partenopeo nel 1991 per riunire la famiglia, che in Italia si è allargata con l'arrivo di un altro figlio. Nel 2006, rimasta vedova, ha vinto un concorso come collaboratrice linguistica di swahili, sempre all'Orientale, dove oggi insegna come docente part-time per 12 ore alla settimana. Nel frattempo, si è reinscritta all'università per prendere una specializzazione in Lingue e continua a lavorare come collaboratrice domestica per la stessa famiglia che l'ha accolta al suo arrivo in Italia e l'ha aiutata ad imparare la lingua. "Crescere i figli e portare avanti la famiglia da sola, senza mio marito, non è facile – spiega Fatuma – ma le difficoltà ci sono sempre. Io ho avuto la fortuna di trovare gente che mi ha aiutato con tanta pazienza e soprattutto ho sempre cercato di tenere lontano tutto quello che mi faceva arrabbiare".

FERNANDO BIAGUE (docente universitario di Psicologia)

A portarlo in Italia, nel 1985, è stata una borsa di studio. In quel periodo nella Guinea Bissau non esistevano università così il governo aveva stipulato una serie di accordi con altri Paesi per permettere ai suoi giovani di studiare all'estero. Fernando Biague ha lasciato il villaggio di Ilondè, dove era nato nel 1960, per studiare Psicologia a Padova. Sempre qui ha frequentato un dottorato di ricerca in Psicologia sociale e ha preso una specializzazione in Psicoterapia cognitivo-comportamentale. Alcuni lavori di consulenza lo hanno portato a Bolzano, dove si è fermato. Oggi è collaboratore scientifico della facoltà di Scienze della Formazione di Bressanone, collegata all'università del capoluogo altoatesino. Ha una compagna italiana e una bambina ed è autore del volume 'Il progetto migratorio: gli stranieri raccontano'. "Per chi arriva da un Paese straniero le difficoltà sono di due tipi – afferma Fernando –, oltre a quelle legate alla normativa e alla società, ci sono quelle

MERCATO DEL LAVORO E FLUSSI QUALIFICATI

soggettive, come la conoscenza della lingua. E poi un contesto strutturato su relazioni parentali e amicali rende la vita difficile anche a chi qui ci è nato”.

MARTINA CVAJNER (post dottorato in Sociologia)

È arrivata a Trento nel 1994, un anno prima che gli accordi di Dayton ponessero fine alla guerra civile nella ex Jugoslavia. Martina Cvajner – nata a Pola, in Croazia, nel 1975 – è venuta in Italia per studiare e qui ha ricevuto automaticamente il permesso di protezione umanitaria che veniva concesso a tutti i rifugiati provenienti dai Balcani. Per mantenere sé e la sua famiglia mentre studiava ha fatto la badante, la babysitter, la cameriera e la donna delle pulizie. Dopo la laurea in Lingue, nel 1998, ha trascorso un anno in Australia. Rientrata, ha frequentato un master in Mediazione interculturale e successivamente è stata assunta come direttore esecutivo di un master sullo Sviluppo locale nei Balcani. Una carica che ha lasciato tre anni fa per concludere il suo dottorato in Sociologia, grazie al quale ha ottenuto numerosi riconoscimenti. Oggi è assegnista post doc del dipartimento di Sociologia e ricerca sociale dell’università trentina con un progetto sulle seconde generazioni. Nella sua esperienza, non si è mai sentita messa da parte perché straniera; le uniche difficoltà – racconta Martina – “le ho avute per ottenere la cittadinanza. L’iter burocratico è troppo complicato”.

ENKELEJDA ZHAPAJ (insegnante di scuola superiore)

Enkelejda Zhapaj è arrivata in Basilicata nel 1997 con suo marito per far nascere la sua bambina, di cui all’epoca era incinta. “A quei tempi in Albania c’era la guerra civile, gli ospedali non funzionavano e non c’era sicurezza”, racconta. Così dalla città di Lushnje è andata a Barile, nel potentino, dove viveva una sua zia e una folla comunità albanese. Nonostante abbia ottenuto il riconoscimento della sua laurea in matematica, per ottenere il quale ha dovuto elaborare una seconda tesi, e nonostante la frequentazione della scuola di specializzazione per l’insegnamento, per Enkelejda non è stato facile trovare lavoro. Anche perché senza cittadinanza era – ed è tuttora – esclusa dalle graduatorie della scuola pubblica. Attraverso alcuni amici, però, è riuscita a trovare lavoro in una scuola superiore privata, a Prato. “Per noi stranieri funziona così, con il passaparola – racconta -. Anche se hai i titoli non c’è il rispetto professionale, non ti danno la possibilità di cominciare da qualche parte. Ed è questo il vero ostacolo all’integrazione”. Mentre insegna, Enkelejda continua a scrivere, sua passione di gioventù. Dopo un libro di poesie, ora sta per pubblicare un romanzo sul tema dell’immigrazione.

Storie di immigrati qualificati: i medici
NZUMBU LO-AMBETIMA (medico di base)

A mandarlo in Italia è stato il vescovo della sua diocesi, Budjala, nella Repubblica Democratica del Congo. Nzumbu lo Ambetima è arrivato a Roma nel 1978, a 22

MERCATO DEL LAVORO E FLUSSI QUALIFICATI

anni, per studiare Teologia alla Pontificia Università Urbaniana. È in questi anni che alla sua prima vocazione religiosa si è aggiunta quella professionale per la medicina. Costretto dal suo vescovo a una scelta tra la prima e la seconda, ha deciso di diventare un dottore e si è iscritto all'Università Cattolica della Capitale. Per mantenersi agli studi lavorava da giugno a settembre in Germania, prima come operaio poi come interprete in una fabbrica. "In quel periodo non davo esami – ricorda – ma con gli straordinari riuscivo a mettere da parte quanto mi occorreva per l'affitto, il cibo e il vestiario di tutto l'anno". Risparmiando anche per il suo matrimonio, visto che era orfano di entrambi i genitori. Oggi lo Ambetima è sposato con una dirigente medico del ministero della Salute, ha tre figli e, dopo anni di guardie, è diventato titolare di una guardia medica ed esercita anche come medico di base. Sette anni fa la coppia ha fondato la onlus 'Magic Amor' che oggi ospita più di ottomila bambini in 23 scuole costruite dall'associazione in Congo.

SABRI SHAMSAN HASSAN (nefrologo)

È venuto in Italia per motivi di aggiornamento professionale, ma ha dovuto affrontare una lunga trafila prima che la sua laurea in Medicina e Chirurgia gli venisse riconosciuta. Sabri Shamsan Hassan, nato a Aden in Yemen nel 1956, è arrivato a Roma nel 1988, dopo gli studi in Romania e quattro anni di lavoro in patria. Qui ha frequentato il corso di specializzazione in Nefrologia, andando avanti, racconta, "con tutti gli ostacoli di chi si deve adattare in una nuova realtà". Per mantenersi agli studi ha lavorato come infermiere e addetto sanitario, mettendo in imbarazzo quei colleghi che scoprivano le sue qualifiche. Ottenuta la specializzazione nel 1993, ha rinunciato a tornare nel suo Paese tormentato dalla guerra. Sposato con una connazionale, anche lei medico, tre figli, oggi Hassan è direttore del centro Nefrologia e Dialisi di una clinica romana accreditata. Membro della consulta dell'Ordine dei medici e della commissione regionale Sanità, è impegnato nella ricerca e nel sociale. "L'Italia è un paese difficile anche per gli italiani, non solo per chi viene da lontano – conferma –. Tutto richiede un sacrificio ma qui, con tenacia, si possono ottenere risultati che ripagano dalle fatiche affrontate".

MIROSLAV KARICH (dentista)

Sin da bambino aveva deciso che, una volta cresciuto, avrebbe lasciato la natia Serbia per andare a lavorare all'estero. Così, dopo la laurea in Odontoiatria, Miroslav Karich è partito da Kragujevac, dove era nato nel 1956, per andare in Inghilterra. Ma la nazione anglosassone non faceva per lui ed è tornato a casa. Da qui ha pubblicato alcuni annunci di ricerca lavoro su una rivista professionale per dentisti pubblicata in Italia. Erano altri tempi e il suo era un mestiere molto ricercato all'epoca. Le chiamate sono fioccate, così nell'89 si è messo in macchina e ha puntato verso ovest. Per vedere riconosciuto il suo titolo, però, ha dovuto studiare altri quattro anni. Nel frattempo ha lavorato come igienista e assistente in studi dentistici tra Roma e Milano. "Il riconoscimento della laurea mi ha cambiato la vita",

MERCATO DEL LAVORO E FLUSSI QUALIFICATI

racconta Miroslav, oggi sposato con una connazionale. Grazie al titolo, infatti, ha potuto aprire due studi, uno a Milano e uno in provincia, a Gorgonzola, su cui ha concentrato il suo lavoro dopo aver ceduto il primo. "L'Italia è un Paese accogliente con gli stranieri – afferma –. L'unico vero problema per chi arriva qui è che deve scontrarsi con una burocrazia da terzo mondo".

AMINA ALI (ginecologa)

È stata la guerra a costringere Amina Ali a lasciare la sua Mogadiscio, dove è nata nel 1968. Dopo una tappa nello Yemen, è arrivata a Roma con il visto e qui ha ottenuto il permesso di soggiorno come rifugiata, nel 1993. Continuare gli studi per lei, giovane studentessa di Medicina, è stato facile visto che l'università somala è collegata a La Sapienza di Roma, con cui condivide anche i professori. Sola in un Paese straniero, Amina si è rivolta a un centro di sostegno per immigrati ed è stata accolta da una signora che l'ha ospitata in casa sua. Dopo la laurea, ha dovuto attendere la borsa di studio per la specializzazione in Ginecologia, che ha terminato nel 2007. Oggi lavora come medico di guardia e fa internato all'università con la sua professoressa. Integrarsi per lei non è stato difficile perché, spiega, italiani e somali sono molto vicini. Il percorso professionale che sta compiendo non è uno dei più facili, aggiunge, perché c'è tanta concorrenza, "anche tra gli italiani". "Ma non voglio prendere impegni a lungo termine – conclude – perché il mio sogno è quello di tornare in Somalia appena sarà finita la guerra per mettere tutto quello che ho imparato a disposizione delle donne somale".

NADA BUCAT (psicoterapeuta)

"Se non fosse scoppiata la guerra non avrei mai lasciato la Croazia". Nada Bucat, nata a Rijeka nel 1969, spiega così le ragioni che l'hanno spinta a lasciare il suo Paese, dove si era laureata in psicologia e dove aveva già iniziato a lavorare. "Un'esperienza tremenda per una ragazza di 22 anni" che l'ha spinta a cercare una soluzione all'estero. Prima a Praga per un master in Sociologia, poi a Trieste per studiare psicanalisi, da sempre vietata nei Paesi sotto la dittatura comunista, grazie a due borse di studio, una americana e una italiana. Una "immigrazione elegante" la definisce Nada, perché "stare a Trieste era come stare a casa". L'incontro con quello che è poi diventato suo marito l'ha portata a Roma dove si è dedicata agli studi per diventare psicoterapeuta con l'indirizzo di analisi bioenergetica. Oggi esercita in uno studio privato e insegna Valutazione e management dello stress in un master universitario. "Di solito mi scordo di essere straniera – confida – ma quando mi è capitato di essere trattata come tale mi sono sorpresa e a volte ci sono rimasta male. Oggi ho due case affettive – conclude -: una in Italia e una in Croazia, e nel cuore la diversità e l'intensità di due culture".

ADEL YASEEN (farmacista)

Nonostante sia nato nel 1970 vicino a Nablus, in Palestina, Adel Yaseen è arrivato in Italia con passaporto giordano. Ad attenderlo c'erano i suoi tre fratelli, che

MERCATO DEL LAVORO E FLUSSI QUALIFICATI

già studiavano nella penisola. Dopo un periodo a Camerino, Adel, ventenne, è andato a vivere a Roma, dove ha studiato Farmacia. Una volta laureato, ha rinunciato alla specializzazione "per motivi di tempo e di denaro" e si è messo a cercare un'occupazione. Da dieci anni lavora in una farmacia della Capitale. Sposato con una palestinese, è riuscito solo da poco a farsi raggiungere dalla moglie per problemi legati al ricongiungimento familiare. All'inizio, racconta, le difficoltà maggiori sono state quelle legate alla lingua e al sistema universitario, completamente diverso da quello a cui era abituato. "Ma le difficoltà piano piano spariscono – aggiunge Adel – e le esperienze nuove aiutano a formarsi". Il titolo di studio italiano e il riconoscimento professionale con il superamento dell'esame di Stato, conclude, "mi hanno permesso di non incontrare nessun problema nel mio percorso lavorativo".

Storie di immigrati qualificati: i comunicatori**ROBERTO MONTOYA (giornalista)**

A 23 anni, appena finiti gli studi di economia, il peruviano Roberto Montoya ha fatto le valigie e ha detto a sua madre che andava a conoscere il mondo. Da Lima, dove era nato nel 1966, è andato negli Stati Uniti e poi in Inghilterra, attratto dalla cultura della Vecchia Europa. Da qui si è spostato in Italia. "Quando sono arrivato mi sono reso conto che in questo Paese ero considerato ancora un ragazzino – racconta – mentre io mi sentivo un adulto". Iscrittosi a Scienze Politiche alla Sapienza di Roma, si è pagato gli studi lavorando da McDonald e facendo il corrispondente per giornali peruviani. Nel 1997, in occasione del sequestro all'ambasciata giapponese da parte di Tupac Amaru, è stato ospitato a RaiNews24 come commentatore. Da qui ha iniziato la sua carriera nella tv pubblica, passando per RaiNews24 e per il Tg2, e dove lavora ancora oggi conducendo il programma "Next" su Rai International. Un lavoro che lo ha portato a intervistare più di cento presidenti in oltre dieci anni di lavoro televisivo. "Quando sono arrivato ero considerato una cosa esotica – ricorda -. Ma ascoltando gli altri e imparando da loro, mi sono messo sullo stesso livello".

ALEN CUSTOVIC (giornalista)

Alen Custovic è arrivato in Italia "per puro caso". La penisola, racconta, era la prima località più vicina "per scappare da Mostar assediata dalle granate che facevano vittime civili come mosche". Ed è proprio qui che suo padre l'ha mandato, insieme alla madre e al fratello, quando aveva appena dodici anni, nel 1993. Immigrati regolari, con lo status di profughi di guerra ottenuto attraverso le ong che assistevano le vittime del conflitto nella ex-Jugoslavia. Oggi Alen, sposato con un'italiana e neopapà, lavora come giornalista e collabora con testate nazionali come Metropoli, Avvenire, il Sole 24 Ore, la Repubblica e il Giorno. Mentre studiava ha sempre lavorato: durante le scuole superiori come cameriere la sera e nei week end,

MERCATO DEL LAVORO E FLUSSI QUALIFICATI

durante l'estate come fabbro e nei campi a raccogliere uva e olive. Durante l'università ha fatto l'agente immobiliare, l'assicuratore, l'editor, il redattore e l'insegnante. "Il vero problema nel percorso professionale di un extracomunitario è la difficoltà di ottenere la cittadinanza – spiega – con tutti gli annessi e connessi, come il correre dietro a tutte le scadenze del permesso di soggiorno e l'impossibilità di partecipare ai concorsi pubblici".

FARID ADLY (giornalista)

Perugia, Pavia, Milano, fino alla Sicilia. È partita dal nord per arrivare al sud, l'esperienza italiana di Farid Adly, nato nel 1947 a Bengasi, in Libia. Vincitore di una borsa di studio per la facoltà di Ingegneria, ha studiato italiano a Perugia, poi si è trasferito a Pavia e a Milano. Mentre studiava ha fondato il periodico Al-Sharara, incentrato sulle tematiche mediorientali. Terminata questa esperienza, con il titolo di ingegnere in tasca, ha proseguito la carriera di giornalista. Radio Chaabi, trasmessa su Radio Popolare, è stata la prima trasmissione in lingua araba mandata in onda in Italia. Fino al 1999, Farid ha lavorato nell'emittente milanese, occupandosi di esteri e multiculturalità. La nascita di due figli gemelli, avuti dalla moglie italiana, lo ha convinto a lasciare la metropoli. "Questa città – spiega – ti dà tanto ma ti fagocita e prosciuga dal punto di vista umano". Trasferitosi con la famiglia a Acquadolci, nel messinese, Farid ha fondato Anbamed, un servizio di stampa italiano-arabo. "Le uniche difficoltà che ho incontrato come straniero – racconta – sono state le mille difficoltà burocratiche per aprire la mia società. E ancora mi dispiace non poter votare alle amministrative, perché per me è come non avere voce in capitolo".

MOHAMMED AL MASMUDI (montatore video)

La vita di Mohammed al Masmoudi sembra un film e infatti è al centro di un documentario che la ripercorre, dalla sua nascita nel 1983 a Settat, in Marocco, fino al suo arrivo a Bolzano. Vittima ad appena nove mesi di un errore medico che ha compromesso il suo sviluppo fisico, Mohammed si è diplomato in economia e poi in informatica per la gestione aziendale. Cercare un lavoro si è rivelato un'impresa, racconta lui stesso, "per colpa dei miei problemi di statura e della mentalità della gente". Mandato in Germania dai genitori per una breve vacanza, ha deciso di restare in Europa ma non è riuscito a fermarsi né sul suolo tedesco, né su quello francese, all'epoca in fiamme per la rivolta delle banlieue. Così Mohammed è arrivato in Trentino Alto Adige, dove, dopo appena un mese di permanenza, ha ottenuto l'asilo politico. Non avendo titoli, i suoi qui in Italia non sono stati riconosciuti, si è rimesso a studiare e oggi lavora come montatore in una cooperativa giornalistica di Bolzano. Anche se oggi è perfettamente integrato, i suoi inizi non sono stati facili perché, spiega Mohammed, "l'apparenza è tutto e il mio aspetto fisico rende difficile l'approccio con le persone".

LUIS ANTONIO FLORES ARO (ideatore e conduttore del canale Sentir Latino)

La prima tappa del suo viaggio, dalla Bolivia all'Europa alla scoperta delle nuove

MERCATO DEL LAVORO E FLUSSI QUALIFICATI

tecnologie, è partita dalla Spagna, nel 1993. Da qui Luis Antonio Flores Aro, nato a Santa Ana nel 1959, si è allontanato per una breve vacanza in Italia. Di fronte a tutto quello che aveva letto e visto nei libri di storia e di arte, ha deciso di trasferirsi a Roma. Qui, con alle spalle gli studi di comunicazione fatti nel suo Paese, si è specializzato e si è iscritto all'ordine dei giornalisti, elenco stranieri. Sempre qui, trovandosi davanti a una comunità sudamericana molto divisa, ha ideato un programma radiofonico che la riunisse e aiutasse a diffonderne la cultura anche in Italia. Dopo Radio Sonero, nel 1995, è nato Sentir Latino che poco dopo, grazie a una fortunata vincita alla lotteria, diventa anche un programma televisivo, prima su canali regionali e da tre anni anche sul canale 865 di Sky. "Non ci può essere integrazione senza comunicazione – afferma Louis, che vive con una connazionale e ha due figli –. L'Italia ha fatto tanto ma non ha investito dove serviva: dobbiamo essere noi a lavorare sull'integrazione, anche senza investimenti. La comunicazione serve a noi ma anche agli italiani".

LAURA GOLDAN (giornalista e conduttrice del notiziario in lingua rumena)

"Volevo dare un futuro ai miei figli, che in quella situazione non avrebbero potuto averlo". Laura Goldan, nata a Galati 34 anni fa, spiega così il motivo che l'ha spinta a lasciare il suo Paese d'origine, la Romania, per venire in Italia. Con in mano un diploma di liceo sportivo, Laura si è trovata a ricominciare da zero, "spiazzata, senza qualifiche" racconta. Arrivata a Torino, si è innamorata della città e delle persone che ha incontrato e che le hanno dato fiducia, riconoscendo le sue capacità intellettuali. Mentre lavorava presso una famiglia, prima come badante e poi come babysitter, Laura ha coltivato la sua passione per lo scrivere. "Non sono io che ho cercato il giornalismo" dice "è lui che ha cercato me". Prima come collaboratrice a periodici bilingue, per i quali ha scritto nei suoi primi anni italiani, poi con la conduzione del notiziario in lingua rumena che viene trasmesso su Rete7 e sul digitale terrestre e per il quale è anche giornalista e operatrice. La sua integrazione la spiega così: "Ho interagito con gli italiani anziché rinchiudermi con i connazionali – spiega Laura, il cui prossimo sogno è quello di frequentare l'università – perché se non ci si apre, non si riesce ad entrare in sintonia".

Storie di immigrati qualificati: gli artisti
GIORGIO GRISALES (liutaio)

L'amore per Cremona è scoppiato quando, giovane studente di musica, faceva ricerche sulla costruzione degli strumenti, un'arte ancora poco coltivata in Colombia, dove è nato nel 1963. Giorgio Grisales, da Medellín, è arrivato in Italia all'inizio degli anni Ottanta, "con pochi quattrini in tasca", racconta. Grazie a una borsa di studio ha potuto frequentare l'Istituto internazionale per l'artigianato liutaio del legno. La sua idea era quella di esportare questa tradizione nel suo Paese ma la

MERCATO DEL LAVORO E FLUSSI QUALIFICATI

povertà e il narcotraffico hanno reso questo progetto impossibile. Così, per continuare a specializzarsi, è tornato in Italia. A Milano ha frequentato la scuola di liuteria e i corsi serali della Regione Lombardia. Sposato con una donna italiana, "l'amore della mia vita" come la definisce, due figli, oggi il maestro Grisales gestisce un atelier-laboratorio nel centro di Cremona ed è membro del cda del consorzio liutai della città lombarda, che rappresenta negli eventi e nelle occasioni a livello internazionale. "Non è più il momento dell'assistenzialismo" sostiene "ogni cittadino straniero deve fare un percorso di conoscenza che lo porti a interagire con le istituzioni e rappresentare il Paese che lo ha accolto".

AMRA ZIGA (pianista)

Pur di scappare dalla guerra appena scoppiata nella sua Sarajevo, dove era nata nel 1965, Amra Ziga si è nascosta a bordo di un elicottero che trasportava i corpi di vittime del conflitto. Dopo un lungo viaggio attraverso Serbia, Ungheria e Slovenia è arrivata a Roma, dove è stata ospitata da alcuni amici italiani conosciuti durante una vacanza in Croazia nel 1991, l'anno prima dell'esplosione delle violenze nell'ex Jugoslavia. Docente universitaria di musica nel suo Paese, non ha perso tempo e, mentre studiava italiano, ha iniziato a dare lezioni private di fisarmonica e pianoforte. Oggi vive con il suo compagno, continua a insegnare privatamente e si esibisce in serate negli alberghi, in concerti di piazza e durante gli spettacoli teatrali. Nonostante i suoi titoli, compresi i concorsi internazionali a cui ha partecipato, Amra non può insegnare nei conservatori, anche se loro sarebbero stati ben felici di accoglierla tra i ranghi dei loro docenti, perché le manca la cittadinanza italiana. "Per me è la delusione più grande – racconta – perché nonostante le mie qualifiche non mi viene data la possibilità di lavorare. Eppure credo che avrei tanto da dare".

SVETLANA OSTAPOVICI (mosaicista)

Dalla Repubblica di Moldova all'Italia per amore della storia e della cultura. Sono state le bellezze nostrane e il modo di vivere all'italiana ad attirare Svetlana Ostapovici, nata nel 1967 nella città di Ribnita, nella Transnistria. Fin dal suo arrivo, una decina di anni fa, Svetlana si è appassionata di arte grazie alle numerose visite a musei, siti archeologici e mostre che ha potuto ammirare nella Penisola. È stata questa passione a portarla a frequentare corsi per approfondire la tecnica del mosaico a Pompei e Ravenna, ma anche corsi di pittura e di fotografia, fino a lavorare in uno studio d'arte a Roma e poi a creare opere sue. Oggi Svetlana abita a Latina ed è un'artista nota a livello internazionale per i suoi mosaici che ha esposto in tutta Italia ma anche in Germania, America e Giappone. Per raggiungere questi risultati, ammette lei stessa, ci vuole di sicuro fortuna ma anche coraggio, tenacia e convinzione. "Le difficoltà maggiori per un artista straniero sono, come per tutti, gli inizi e il fatto di conoscere poche persone – racconta – ma il vantaggio è che gli italiani sono attratti dalle culture diverse e curiosi di scoprire nuovi modi di vedere".

MERCATO DEL LAVORO E FLUSSI QUALIFICATI

ALBERTO CHICAYBAN (musicista e musicoterapeuta)

Una laurea in Lettere con specializzazione linguistica, una formazione universitaria in composizione musicale e una carriera da musicista professionista. Questo il bagaglio con cui Alberto Chicayban, nato nel 1950 a Niterõi in Brasile, è arrivato in Italia nel 1993. L'anno prima aveva partecipato a una conferenza a Genova e aveva attirato l'attenzione con le sue tecniche di musicoterapia, al punto da ottenere un secondo invito l'anno dopo da parte di un centro studi sulla salute mentale di Trieste. Nel Friuli Venezia Giulia si è fermato e oggi collabora con diverse aziende sanitarie, utilizzando la musica per curare malati psichiatrici, anziani, disabili e vittime di disagio sociale. Molto noto per la sua musicoterapia, Alberto è responsabile del laboratorio di stimolazione musicale di una cooperativa, membro del comitato scientifico di Brignole a Genova e compositore. "Non è facile avere a che fare con un sistema che vede l'immigrato solo come manodopera – spiega –, la contaminazione con il problema della clandestinità ha complicato la vita di chi ha scelto un percorso regolare. Ormai sono vecchio ma se mi capitasse l'opportunità di migrare di nuovo, credo che sceglierei di andare via da questo Paese".

KASTRIOT ZILJA (creatore di maschere)

È sbarcato a Taranto su una zattera fatta di camere d'aria, dopo sei giorni in mare. Kastriot Zilja, originario di Valona dove era nato nel 1965, ha lasciato l'Albania nel 1991, durante gli assestamenti politici e sociali seguiti alla caduta del Muro. Diplomato al liceo artistico, lavorava in una ditta di pubblicità ma, racconta, "all'epoca non c'erano prospettive" e ha deciso di provare a cambiare la sua vita. Così è sbarcato in Puglia e, dopo un periodo nel campo di accoglienza, è stato mandato prima a Mirano poi a Martellago, in provincia di Venezia. Ha fatto tutti i lavori che gli venivano offerti, prima in una pescheria poi in una ditta di guarnigioni industriali, per mantenere la moglie, da cui oggi è separato, e il figlio. C'è voluto un corso sull'imprenditoria per aprirgli gli occhi: ha lasciato i tanti lavori che faceva contemporaneamente e ha aperto un laboratorio per la produzione di maschere a Venezia, nel 2000. Dopo cinque anni, è anche riuscito ad aprire una piccola filiale in Albania. "Le difficoltà derivano da un intreccio di burocrazia e razzismo, purtroppo molto forte qui in Veneto – racconta –, entrambi elementi che incidono sulla vita di un immigrato".

GABRIEL PIROLEA (edile e coreografo)

Doveva fermarsi un mese, per fare un'esperienza diversa. Ma Gabriel Pirolea vive in Italia ormai da tre anni, da quel settembre 2006 in cui arrivò a Napoli per raccogliere tabacco insieme a un amico. Nato trentadue anni fa a Piatra Neamt, in Romania, dopo l'esperienza campana ha deciso di andare a Roma per visitare la città, prima di rientrare a casa. Nella Capitale, attraverso un amico polacco, ha trovato lavoro in un'impresa edilizia e ha deciso di fermarsi. Nel frattempo ha preso i contatti con la comunità rumena e ha formato un gruppo folkloristico con il quale

MERCATO DEL LAVORO E FLUSSI QUALIFICATI

ha realizzato progetti culturali nelle scuole. Oggi Gabriel si divide tra il suo lavoro nel settore edilizio e quello per il quale si è specializzato e ha lavorato in Romania, il coreografo: con il gruppo folk 'Dor Calator', Gabriel si esibisce in spettacoli in giro per l'Italia. "Il nostro obiettivo è quello di tirare fuori le persone dalla comunità rumena – spiega Gabriel – e contemporaneamente non far perdere loro il collegamento con il Paese d'origine". E racconta con un sorriso che l'unico ostacolo che ha incontrato per la sua integrazione è stato "il dialetto napoletano, perché se ti comporti bene la gente ti dà una mano".

Storie di immigrati qualificati: i liberi professionisti**CARLOS BRITO VEGA (infermiere e imprenditore)**

Sono stati la difficile situazione economica e sociale del Perù e le persecuzioni subite, carcere compreso, per il suo impegno politico, a spingere Carlos Brito Vega a venire in Italia. Nato nel 1961 a Chimbote, a nord di Lima, dopo la laurea in scienze infermieristiche e un anno di servizio trascorso nelle zone rurali del Paese escluse dal servizio sanitario nazionale, ha iniziato a insegnare come aiuto cattedra e a militare nei movimenti politici universitari. Una situazione difficile da cui si è allontanato nel 1989 grazie all'aiuto di un amico che gli ha procurato un lavoro in una clinica milanese. Il complicato iter burocratico che ha dovuto affrontare per far riconoscere il suo titolo di studio gli ha dato lo spunto per fondare l'agenzia che oggi Carlos dirige con un collega e che fornisce guida e orientamento (documenti, corsi di lingua e di aggiornamento professionale) in questo difficile percorso agli infermieri peruviani che vogliono venire a lavorare nella penisola. Sposato con una connazionale, anche lei infermiera, due figli, Carlos non ha però lasciato il suo lavoro in clinica perché, afferma, "questa è la professione che ho scelto e che continuo a fare senza sforzo".

FRANCO TRAD (architetto e imprenditore)

Il nome italiano lo deve a suo padre, studente in una scuola italiana e poi impiegato in un'impresa del Belpaese. Franco Trad, nato a Beirut nel 1964, è arrivato a Torino a diciannove anni per studiare architettura al Politecnico. Dopo la laurea con lode, ha proseguito gli studi con un master sulla Tecnologia edilizia nei Paesi in via di sviluppo e poi con un dottorato di ricerca sulla Progettazione architettonica. Per anni ha lavorato come assistente universitario, un posto che ha lasciato a malincuore perché, spiega, "non c'era nessuna speranza di cattedra". Membro dell'Unione araba del capoluogo piemontese, della consulta regionale sull'immigrazione e attivo nei comitati di quartiere e nei dibattiti sulle tematiche politiche internazionali, collaboratore di un periodico religioso, oggi Franco gestisce una società che offre servizi agli stranieri, dalla telefonia al trasferimento di denaro, e un ristorante di cucina libanese. "La cattiva gestione dell'immigrazione – è convinto Franco –

MERCATO DEL LAVORO E FLUSSI QUALIFICATI

è responsabilità delle amministrazioni locali, assolutamente impreparate ad affrontare il fenomeno. In politica oggi vedo solo divisioni e poche idee chiare”.

MALIK SHAHID MEHMOOD (responsabile agenzia distribuzione di giornali)

L'Italia è stata l'ultima tappa di un lungo viaggio attraverso l'Europa – iniziato dal Belgio e passato per Francia e Svizzera – che Malik Shahid Mehmood ha dovuto compiere non per scelta ma per sfuggire alla persecuzione politica nel suo Paese. Nato nel 1966 a Rawalpindi, in Pakistan, da genitori che hanno fatto studiare lui e i suoi fratelli perché “potessimo provare a cambiare le cose”, Malik si è laureato in giornalismo, inglese e scienze politiche. A 23 anni è diventato responsabile di un dipartimento del ministero dell'Agricoltura e a 26 è stato eletto come rappresentante della Lega musulmana. Le ostilità del suo partito con quello di Benazir Bhutto, all'epoca al potere, hanno costretto lui e molti altri a lasciare il Pakistan nel 1995. Appena arrivato in Emilia-Romagna ha ottenuto subito i documenti per diventare regolare. Non potendo sfruttare i suoi studi ha trovato lavoro come facchino in una grossa agenzia di distribuzione giornali di Bologna, di cui oggi è responsabile. Sposato con una connazionale, ha 7 figli. “Ho avuto molta fortuna – racconta –, sin dal primo giorno il lavoro non mi è mai mancato. Per me, la possibilità di integrarsi dipende molto dalla persona e dalla sua voglia di lavorare”.

REYNA VICTORIA TERRONES CASTRO (presidente di una cooperativa)

Reyna Terrones non avrebbe mai lasciato Pucallpa, in Perù, dove era nata nel 1964. Ma i problemi familiari che aveva nella sua terra l'hanno spinta a partire nel 1993 con sua figlia. La scelta dell'Italia, racconta, “è stata casuale, perché qui avevo dei parenti che mi potevano ospitare”. Dopo un lungo viaggio, dal Sudamerica all'Ungheria, poi dall'Austria all'Italia, è arrivata a Udine, viaggiando nascosta nel controsoffitto di una carrozza ferroviaria, e poi a Roma. Trovato lavoro come colf e come assistente notturna per degenti, è riuscita a sistemarsi e a trovare un appartamento per vivere con la figlia. Un corso di management e uno di imprenditoria per donne immigrate le hanno aperto gli occhi su un nuovo mondo. Ha iniziato con una cooperativa per la pulizia di condomini aziendali che poi si è allargata a piccole ristrutturazioni e servizio mense. “La cosa più difficile – racconta – è stato comprendere i meccanismi delle cooperative. Non tutti sono tagliati per fare gli imprenditori”. Oggi la sua impresa, di cui è presidente, conta una quindicina di soci. Reyna è presidente della consulta stranieri e vicepresidente di Confcooperative Roma e ha anche fondato una associazione per l'integrazione degli stranieri.

EDMOND MAKSUTI (imprenditore)

Originario di Berat, in Albania, Edmond Maksuti è arrivato a Roma nel 1992 come funzionario dell'ambasciata albanese nella Capitale. La sua età resta un mistero perché, dice lui con un sorriso, “da quando ho fatto cinquant'anni non la dico a nessuno, neanche sotto tortura”. Terminato l'incarico diplomatico, Edmond e la sua famiglia hanno deciso di restare a vivere in Italia. Sposato e con due figli, oggi è

MERCATO DEL LAVORO E FLUSSI QUALIFICATI

titolare dell'agenzia di traduzioni e interpretariato Alba, che effettua traduzioni in tutto il mondo. A portarlo su questa strada, la sua laurea in lingue e una buona conoscenza degli idiomi dell'Est Europa, grazie alle quali ha facilmente trovato lavoro come docente e come interprete e traduttore in varie istituzioni. Dei suoi inizi non ricorda grandi difficoltà, se non nella mancanza di aiuto da parte dello Stato italiano quando ha deciso di mettersi in proprio. Oggi la sua è una ditta di successo, che ha ottenuto numerosi riconoscimenti. "Un bel premio per noi – sottolinea Edmond – ma che mi ricorda il detto di uno scrittore americano secondo cui i premi assomigliano ai salvagenti che vengono gettati ai naufraghi quando questi sono arrivati sulla costa".

OLTION NALLBANI (consulente commerciale e contabile)

È arrivato in Italia con i genitori per ricongiungersi ai fratelli che già vivevano nella penisola. Aveva appena vent'anni all'epoca Oltion Nallbani, nato nel 1980 a Tirana, e un diploma di ragioneria in tasca. A Bologna ha frequentato la facoltà di Economia e diritto e, dopo la laurea, ha iniziato il suo percorso professionale lavorando come volontario nelle associazioni per stranieri. Un settore che gli ha permesso di allargare il suo giro di contatti a sindacati, consolati e centri di assistenza fiscale. Oggi Oltion lavora come consulente commerciale e contabile in vari studi bolognesi ed è impegnato come consigliere provinciale degli stranieri e tesoriere del forum metropolitano delle associazioni dei cittadini stranieri della provincia. L'essere un immigrato per lui si è trasformato in un vantaggio in campo lavorativo. "Mi ha permesso di ampliare il mio bacino di utenza – racconta Oltion – perché per i titolari delle ditte albanesi, la seconda comunità per diffusione nella regione, è più facile confrontarsi parlando nella stessa lingua". Unica vera difficoltà per uno straniero, aggiunge, è il rinnovo del permesso di soggiorno "per i suoi tempi troppo lunghi e la sua burocrazia esasperante".

Note

- ¹ Ambrosini Maurizio, *Gli immigrati nel mercato del lavoro italiano*, in Caritas/Migrantes, *Dossier Statistico Immigrazione 2006*, Idos, Roma 2006, pp. 245-254.
- ² Cfr., ISTAT, *Gli stranieri nella rilevazione sulle forze di lavoro*, "Metodi e Norme" n. 27, Roma, 2006.
- ³ Zanfrini Laura, *Domanda di lavoro e immigrazione*, in Unioncamere/Progetto Excelsior, *La domanda di lavoratori immigrati in Italia*, Roma, dicembre 2005, p. 21.
- ⁴ Zanfrini Laura, *Cit.*, p. 27.
- ⁵ Cfr., Fondazione Migrantes, *Rapporto Italiani nel Mondo 2006*, Idos, Roma, 2006, pp. 154-167 e pp. 308-317.
- ⁶ Bentivogli Franco, Macioti Maria Immacolata, *Immigrazione, sindacato e tutela*, in Caritas/Migrantes, *Dossier Statistico Immigrazione 2006*, Idos, Roma, 2006, pp. 315-324.
- ⁷ EMN Italy, *Immigrazione irregolare in Italia/ Irregular migration in Italy*, Idos, Roma, 2005.
- ⁸ Monfalcone Mario, *Ricerca-azione sugli immigrati qualificati e l'integrazione professionale*. Memo-

MERCATO DEL LAVORO E FLUSSI QUALIFICATI

ria scientifica, Gruppo Cerfe-Laboratorio di scienze della cittadinanza, Roma, maggio 2002.

⁹ Alessandra Caragiuli, Dota Francesca, Nanni Maria Paola (a cura di), *Inti-Success through migration. Approfondimento sociologico*, in "Bollettino Adapt", n. 26, maggio 2006.

¹⁰ Avveduto Saverio, Brandi Maria Carolina, Todisco Enrico (a cura di), *Le migrazioni qualificate tra mobilità e brain drain*, in "Studi Emigrazione", n. 156, Roma, dicembre 2004, Numero Monografico.

¹¹ Caritas di Roma, *Osservatorio Romano sulle Migrazioni*, Terzo Rapporto, Idos, Roma, 2007.

¹² Logli Roberto, *Buchiamo i gommoni della morte*, Edup, Roma, 2002.

¹³ Associazione Dante Alighieri, a cura di, *Formare nei Paesi di origine per integrare in Italia. Le nuove sfide della Dante Alighieri*, Cnel, Roma, 2006.

¹⁴ In collaborazione con Luca Di Sciullo e Maria Paola Nanni, rispettivamente curatore e redattrice del VI Rapporto Cnel sugli indici di integrazione degli immigrati in Italia.

¹⁵ Albinini Mario, *Gli immigrati nel mercato del lavoro italiano*, in Caritas/Migrantes, *Dossier Statistico Immigrazione 2008*, Idos, Roma, 2008, pp. 239-247.

¹⁶ Albinini Mario, *Gli immigrati nel mercato del lavoro italiano*, in Caritas/Migrantes, *Dossier Statistico Immigrazione 2007*, Idos, Roma, 2007, pp. 229-237.

¹⁷ CNEL, *Indici di integrazione degli immigrati in Italia. Il potenziale di inserimento socio-occupazionale dei territori italiani. VI Rapporto*, Roma, 20 febbraio 2009; consultabile on line sul sito www.cnel.it; cfr., in particolare, pp. 70-71.

¹⁸ Cfr. *Il grado di istruzione degli immigrati*, in Caritas/Migrantes, *Dossier Statistico Immigrazione 2005*, Idos, Roma, 2005, pp. 98-104.

¹⁹ Si fa qui riferimento alle considerazioni esposte da Claudio Gagliardi, responsabile Ufficio Studi di Unioncamere nel volume della Fondazione Ethnoland, a cura di Otto Bitjoka e Franco Pittau, *Imprenditori Immigrati in Italia. Dinamiche del fenomeno: analisi, storie e prospettive*, Idos, Roma, 2009, pp. 60-64.

²⁰ Questo paragrafo è stato redatto insieme a Delfina Licata, capo redattore del *Rapporto Migrantes Italiani nel Mondo*.

²¹ Per l'insegnamento dell'italiano all'estero cfr. Fondazione Migrantes, *Rapporto Italiani nel Mondo*, Idos Roma 2006, 2007 e 2008.

²² In collaborazione con Ginevra Demaio, caporedattore dell'*Osservatorio Romano sulle Migrazioni*.

²³ Carsetti Marco, *Educazione per gli adulti: le scuole di italiano lingua seconda nell'area della capitale*, in Caritas di Roma, *Osservatorio Romano sulle Migrazioni. Quinto Rapporto*, Idos, Roma, 2009, pp. 191-198. L'autore, membro della Rete romana delle scuole popolari, riprende gli spunti emersi in un convegno (dicembre 2008) distintosi per la folta partecipazione di associazioni e di strutture pubbliche, come anche per la qualità degli interventi.

²⁴ In collaborazione con il prof. Romano Toppan e con il dottor Andrea Condotta, coinvolti nell'elaborazione del "Patto di accoglienza e di integrazione" della Regione Veneto.

²⁵ In collaborazione con Otto Bitjoka, co-curatore del volume: Fondazione Ethnoland, *Immigrati Imprenditori. Dinamiche del fenomeno. Analisi, storie e prospettive*, Idos, Roma, 2009.

MERCATO DEL LAVORO E FLUSSI QUALIFICATI

**Ingresso e soggiorno dei lavoratori altamente qualificati
(Carta blu UE)**

Questa direttiva, conosciuta anche come "Carta Blu UE", è stata prevista nel piano d'azione sull'immigrazione legale proposto dalla Commissione e approvato dal Consiglio europeo del 14-15 dicembre 2006. La Direttiva è stata approvata dal Consiglio d'Europa il 25 maggio 2009 e pubblicato il 18 giugno dello stesso anno (direttiva 2009/50/CE del Consiglio).

La direttiva stabilisce le condizioni e le procedure di ammissione dei cittadini di paesi terzi altamente qualificati come anche le condizioni e i diritti relativi al soggiorno nello Stato di rilascio e negli altri Stati membri, semplificando le procedure, facilitando l'ammissione e migliorando la condizione degli interessati. Il suo scopo è quello di aumentare la capacità dell'Unione europea di attrarre cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori a livelli elevati di professionalità, potenziando così non soltanto la competitività nel contesto della strategia di Lisbona, ma anche limitando la fuga dei cervelli.

Per essere ammesso, il candidato, oltre a non dover rappresentare una minaccia per l'ordine pubblico deve presentare:

- un contratto di lavoro o un'offerta di lavoro vincolante;
- un documento di viaggio valido;
- la prova che beneficia di un'assicurazione contro le malattie;
- eventualmente, documenti che dimostrino che egli rispetta le condizioni necessarie per esercitare una professione regolamentata.

Resta comunque salva la facoltà degli Stati membri di stabilire il numero di cittadini qualificati che possono essere ammessi.

Una volta accettata la domanda (il termine per l'accettazione dura al massimo 60 giorni), che può essere presentata anche tramite il datore di lavoro, l'interessato ottiene il visto necessario e, quindi, una Carta blu UE valida due anni e rinnovabile per almeno due anni, che può essere revocata solo per colpa dell'interessato o per esigenze relative alla situazione del mercato del lavoro, come anche in caso di disoccupazione prolungata di durata superiore a tre mesi.

Con tale Carta i cittadini dei paesi terzi possono, insieme alla loro famiglia:

- entrare e soggiornare nello Stato membro, uscirne e passare attraverso gli altri Stati membri;
- accedere al mercato del lavoro nel settore interessato;
- beneficiare dello stesso trattamento riservato ai cittadini nazionali, in particolare per quanto riguarda l'assistenza sociale, le agevolazioni fiscali, il riconoscimento dei diplomi, l'istruzione e la formazione professionale.

Dopo due anni possono:

- beneficiare dello stesso trattamento riservato ai cittadini nazionali per quanto riguarda l'accesso al lavoro altamente qualificato;
- spostarsi in un altro Stato membro per svolgervi un lavoro altamente qualificato (nei limiti delle quote eventualmente fissate, che però devono garantire la priorità ai residenti di lungo periodo rispetto ad altre categorie di cittadini non comunitari).

Ogni anno gli Stati membri sono tenuti a fornire alla Commissione statistiche sul numero di cittadini di paesi terzi a cui viene rilasciata o rifiutata una Carta blu UE, come anche sui loro familiari, e ogni tre anni la Commissione presenta al Consiglio e al Parlamento una relazione sull'applicazione della direttiva e propone eventuali modifiche utili.

Il settore sanitario: infermieri, medici e altri operatori qualificati stranieri*

A. ASPETTI GENERALI RIGUARDANTI IL SETTORE SANITARIO

I termini della questione e gli aspetti salienti della ricerca

Il paragrafo iniziale riguardante il contesto socio-economico delinea l'evoluzione normativa e strutturale del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) e fornisce i numeri di base sugli operatori e sugli utenti del Servizio. La successiva panoramica delle fonti, nel citare gli archivi ai quali si è fatto riferimento, dà una misura della complessità della ricerca che, oltre a voler abbracciare organicamente molteplici aspetti e valorizzare gli apporti specifici esistenti, ha dovuto misurarsi con il tentativo di una loro sintesi originale e di completare alcune lacune.

È stata cura della politica migratoria nel settore sanitario, a fronte del crescente fabbisogno di infermieri, autorizzare l'insediamento in Italia in deroga alle quote stabilite annualmente per i nuovi ingressi: in questo paragrafo si illustrano anche i meccanismi di assunzione, spesso burocraticamente complessi e non ancora consolidati, di cui si ha riscontro anche in alcune sentenze, segnatamente quelle che derogano al requisito della cittadinanza.

Nel paragrafo sui dati, anche con un riferimento comparativo ad altre situazioni nazionali, si è fatto il punto sulle potenzialità della manodopera locale e sul fabbisogno di operatori aggiuntivi da assicurare tramite i flussi migratori. L'analisi è stata riferita sia ai medici che agli infermieri, ma una particolare attenzione è stata prestata a questi ultimi perché vi è una maggiore richiesta e perché sono più estesi i problemi operativi (ricerca, assunzione, trattamento).

Le precisazioni fornite nel paragrafo riguardante l'istruzione, la formazione e le qualifiche e il riconoscimento dei titoli sono di fondamentale importanza perché ogni nazione regola in maniera autonoma gli studi e le qualifiche. In Italia il riconoscimento dei titoli, per esempio, implica procedure molto complesse nel caso si provenga da un paese extracomunitario, mentre in ambito comunitario la normativa europea ha permesso sostanziali passi in avanti attraverso la libera circolazione dei lavoratori, la libera di stabilimento e di libera prestazione dei servizi.

* A cura di Chiara Mellina, Franco Pittau, Antonio Ricci, Idos/EMN Italia.

IL SETTORE SANITARIO: INFERMIERI, MEDICI E ALTRI OPERATORI QUALIFICATI STRANIERI

L'ultimo paragrafo (altri aspetti rilevanti: il sistema di copertura sanitaria degli stranieri in Italia) ha consentito di inquadrare, passando dagli operatori ai fruitori stranieri dell'assistenza sanitaria, quali siano le modalità di accesso al Servizio Sanitario Nazionale per le diverse categorie di immigrati, ivi inclusa quella di chi è sprovvisto di regolare titolo di soggiorno.

La ricerca condotta è suggestiva perché, nel mettere in luce le carenze del mercato occupazionale (in questo caso con riferimento alla sanità), mostra ancora una volta che l'immigrazione, seppure non sempre inquadrata nell'Unione secondo un'ottica positiva, costituisce un indispensabile strumento di composizione tra bisogni della società di accoglienza e potenzialità della forza lavoro immigrata. I molteplici problemi organizzativi che si pongono nella gestione delle persone che si spostano indicano, poi, che la normativa sull'immigrazione, sia a livello nazionale che comunitario, deve ancora fare molti passi avanti.

In questa sede l'immigrazione di operatori sanitari è stata esaminata con riferimento alle esigenze della società italiana. Non va, però, dimenticato che l'Assemblea dell'Organizzazione Mondiale della Sanità, partendo da un altro punto di vista, ha riconosciuto che la migrazione internazionale di personale sanitario qualificato costituisce anche una seria sfida per i sistemi sanitari nazionali dei paesi più poveri¹.

Il sistema attuale di mobilità, caratterizzato da fattori di attrazione ed espulsione, lascia presagire un continuo esodo ancora per diversi decenni. L'offerta di salari più alti e la possibilità di inviare risparmi in patria, le migliori condizioni lavorative, un sistema sanitario dotato di risorse ad ampio raggio, le opportunità di carriera e di formazione, la stabilità politica ed economica, la relativa facilità di viaggio costituiscono da una parte i principali fattori di attrazione, mentre tra i fattori di spinta si possono ricordare, senza ambizione di esaustività, il basso livello retributivo, le condizioni lavorative umili o senza le risorse necessarie, le limitate opportunità di formazione e di crescita professionale, l'impatto della diffusione dell'AIDS, l'ambiente lavorativo pericoloso, l'instabilità economica.

È ragionevole pensare all'immigrazione senza trascurare i problemi dello sviluppo e perciò la comunità internazionale concorda sulla necessità di implementare strumenti di tutela delle risorse umane dei paesi di partenza. Tra le specifiche ipotesi di intervento per la tutela di questi interessi, sono stati progettati *twinning* e *staff exchange*, accordi bilaterali per la copertura dei costi riguardanti la formazione e il *training*, programmi di aiuto allo sviluppo da indirizzare al settore sanitario e alla formazione, l'elaborazione di un codice di reclutamento etico². L'urgenza di questa preoccupazione ha trovato prima conferma anche nel Libro Verde sulle migrazioni economiche della Commissione Europea del gennaio 2005 e nei numerosi dibattiti che ad esso sono seguiti. Quindi nel Libro Verde del 2008 relativo al personale sanitario europeo che ha posto l'accento non solo sulla questione demo-

IL SETTORE SANITARIO: INFERMIERI, MEDICI E ALTRI OPERATORI QUALIFICATI STRANIERI

grafica dell'invecchiamento della popolazione in generale come anche del personale sanitario in particolare, ma anche sulla questione della fuga dei cervelli e sugli squilibri che si potrebbero verificare anche all'interno della stessa UE tra Paesi più o meno economicamente consolidati.

Il contesto socio economico con riferimento alla sanità

Nel 1978, alla Conferenza mondiale di Alma Ata sulla salute, l'Organizzazione Mondiale della Sanità³ ha sancito che "la salute - intesa come stato di completo benessere fisico mentale e sociale e non soltanto come assenza di malattia e di infermità - è un diritto fondamentale dell'essere umano e l'accesso al più alto grado possibile di salute è un obiettivo sociale di estrema importanza, che interessa il mondo intero e presuppone la partecipazione di molti altri comparti socio-economici, oltre a quello sanitario".

A livello nazionale si riscontra una rispondenza a questa impostazione. La normativa italiana in materia di tutela della salute dei cittadini è tra le più avanzate in Europa, in quanto estende il diritto alla salute e all'assistenza sanitaria a tutte le persone presenti sul territorio italiano, ivi inclusi i cittadini stranieri in condizione di soggiorno irregolare, garantendo loro cure urgenti, essenziali, continuative e programmi di medicina preventiva, presso le stesse strutture sanitarie che operano per i cittadini italiani. Si è inteso così, concretizzare il principio della solidarietà umana e dell'esigenza di prevenzione collettiva e dare attuazione all'art. 32 della Costituzione: "La Repubblica Italiana tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti".

Il Servizio Sanitario Nazionale (SSN) è nato nel 1978 dalla necessità di accorpate i diversi enti di assicurazione sanitaria esistenti per garantire un sistema omogeneo di assistenza e le riforme, che hanno caratterizzato la sua evoluzione, sono state improntate ad un ampio decentramento con attribuzione alle Regioni delle competenze finanziarie e in materia di politica sanitaria. Dall'inizio degli anni '90 si è fatto più urgente il problema del contenimento dei costi, ma rispetto a queste preoccupazioni dei politici, nei cittadini permane, in diverse Regioni, come maggiore problema il basso grado di soddisfazione per il livello delle prestazioni (ad esempio per la disomogeneità dei servizi erogati a livello regionale o per la lunghezza delle liste di attesa).

Per quanto riguarda le competenze, va ricordato che il Ministero della Salute è responsabile per la definizione degli obiettivi della politica sanitaria attraverso il Piano Nazionale Salute, della cornice legislativa e della distribuzione delle risorse tra le Regioni; esso è coadiuvato dal Consiglio Superiore di Sanità e da altri enti ed organi di livello nazionale come l'Istituto Superiore di Sanità, l'Istituto Supe-

IL SETTORE SANITARIO: INFERMIERI, MEDICI E ALTRI OPERATORI QUALIFICATI STRANIERI

riore per la Prevenzione e Sicurezza del Lavoro, l'Agencia per i Servizi Sanitari Regionali, gli Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico e gli Istituti Zoonofilattici Sperimentali. Dal 2006, inoltre, è stato costituito attraverso un Protocollo d'intesa fra il Ministero della Salute, la Regione Lazio, la Regione Puglia, la Regione Siciliana, e gli Istituti Fisioterapici Ospitalieri l'Istituto Nazionale per la Promozione della Salute delle Popolazioni Migranti e il Contrasto delle Malattie della Povertà.

A livello territoriale, a partire dal 1992, sono le Regioni e le Province Autonome a organizzare sul proprio territorio i servizi e le attività destinate alla tutela della salute, coordinando l'azione delle Aziende Unità Sanitarie Locali e delle Aziende Ospedaliere e verificandone l'operato.

Le Aziende Unità Sanitarie Locali (AUSL), che dopo gli accorpamenti intervenuti nel 2004 sono 183, godono di piena autonomia organizzativa e finanziaria e provvedono a gestire l'assistenza sanitaria nel proprio ambito territoriale, erogandola attraverso strutture pubbliche o private accreditate. Nel 2003, secondo le statistiche riprese anche dall'OCSE, la spesa sanitaria in Italia ammontava all'8,4% del Pil, pari a 2.258 dollari pro capite, e quella farmaceutica a 500 dollari pro capite. Circa il 60% delle spese del SSN sono finanziate con le entrate locali e il restante 40% con stanziamenti a carico del bilancio dello Stato.

I servizi ospedalieri sono circa 1.600 (di cui privati il 40%) per una offerta complessiva di 232.501 posti letto ordinari (di cui 20,5% privati). I posti letto residenziali sono invece 334.718, di cui 78.517 per residenza assistenziale anziani (23,2%) e 62.597 per residenza socio-sanitaria per anziani (18,7%). I medici di medicina generale impiegati nelle AUSL sono 47.111, di cui 39.493 con indennità di piena disponibilità (un medico ogni 1.223 residenti)⁴.

Il settore privato impiega circa 80 mila persone, di cui più di un quinto medici (16.000), un terzo paramedici (26.600) e i restanti 37.400 nella veste di lavoratori non direttamente addetti alla cura dei degenti⁵. Il numero dei medici è decisamente superiore al fabbisogno, sia nel settore pubblico che in quello privato. Se per la categoria degli infermieri professionali si registra una forte carenza rispetto agli standard dell'OCSE e parte della domanda di lavoro resta inevasa, l'eccedenza di persone abilitate alla professione medica pone, invece, l'Italia come primo Paese al mondo per numero di medici⁶.

Se, infine, si prende in considerazione l'intera filiera della salute, dall'industria in senso stretto alla distribuzione commerciale ai servizi alla famiglia, il numero complessivo degli addetti raggiunge come riferisce Confindustria quasi 1,4 milioni, pari a più del 6% della forza lavoro occupata (la stima del numero complessivo di addetti sale a 2,5 milioni se si valuta anche l'indotto)⁷. In termini produttivi l'azienda "sanità" rappresenta la terza impresa del Paese con una incidenza sul Pil dell'11%.

IL SETTORE SANITARIO: INFERMIERI, MEDICI E ALTRI OPERATORI QUALIFICATI STRANIERI

Nel 2003 i ricoverati, cittadini italiani e stranieri, sono stati circa 12,8 milioni, di cui il 14% presso il settore privato. Il ricovero di pazienti stranieri è in costante aumento di pari passo alla loro accresciuta presenza: i ricoveri sono passati da 238 mila nel 1998, a 401 mila nel 2003⁸. La degenza media è di 7,6 giorni l'anno. Secondo quanto emerso al VI Congresso Nazionale della Società Italiana di Medicina delle Migrazioni svoltosi a Lampedusa 5-8 maggio 2004, gli immigrati si trovano in una posizione preminente per quanto riguarda il funzionamento del SSN giacché, di fronte ad un sistema contributivo uguale a quello degli italiani, utilizzano molto meno le strutture sanitarie. Infatti un italiano utilizza le strutture sanitarie per un costo medio di circa 1.300 euro l'anno, mentre un immigrato arriva al massimo a 5/600 euro l'anno⁹.

La panoramica delle fonti

Le fonti per la raccolta e l'analisi dei dati relativi al settore socio-sanitario possono essere divise in tre filoni principali:

- *le fonti statistiche ministeriali*. Questi dati sono forniti dai ministeri competenti per l'ingresso, il soggiorno, l'inserimento lavorativo, il riconoscimento o il perseguimento dei titoli di studio o professionali: Ministero della Salute, Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca, Ministero del Lavoro e ovviamente Ministero degli Interni. Si è fatto anche ricorso alla Bancadati Immigrazione, pubblicata online dal Consiglio Nazionale Economia e Lavoro (CNEL) e curata dall'équipe del Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes¹⁰. A queste fonti vanno aggiunte le banche dati sulla sanità a cura dell'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) a livello nazionale (Istat, Health For All Database), e a cura dell'OCSE a livello internazionale (OECD, Health Data 2005);
 - *le fonti relative al mercato del lavoro*. Si tratta delle banche dati curate dall'Istituto Nazionale Assicurazioni e Infortuni sul Lavoro (INAIL) per le assunzioni, dall'Istituto Nazionale Previdenza Sociale (INPS) per le retribuzioni e le contribuzioni, e da Unioncamere – Ministero del Lavoro Sistema Informativo Excelsior per la previsione del fabbisogno annuale di manodopera immigrata aggiuntiva;
 - *le fonti di categoria*. Questi dati sono forniti da diversi ordini professionali, enti e associazioni che operano nel settore socio-sanitario italiano, tra i quali segnaliamo: Federazione Nazionale Ordini Medici Chirurghi e Odontoiatri (FNOMCeO), Federazione Nazionale dei Collegi di Infermieri Professionali, Assistenti Sanitari e Vigilatrici d'Infanzia (Ipsvi), Società Italiana di Medicina delle Migrazioni (SIMM), Associazione Italiana Ospedalità Privata (AIOP), Ente di Previdenza dei Medici e degli Odontoiatri (ENPAM), Associazione Medici di origine Straniera in Italia (AMSI).
-

IL SETTORE SANITARIO: INFERMIERI, MEDICI E ALTRI OPERATORI QUALIFICATI STRANIERI

La bibliografia sulla medicina e l'infermieristica è ampia, mentre è ancora carente quella riguardante le questioni del mercato del lavoro socio-sanitario. Per superare queste difficoltà molte notizie sono state attinte dalla rassegna stampa dei quotidiani nazionali. Si è fatto ricorso inoltre alla collaborazione dell'équipe del Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes, della Società Italiana della Medicina delle Migrazioni (SIMM) e all'apporto delle indicazioni di esperti del settore socio-sanitario.

Sono stati di fondamentale importanza anche i rapporti periodici curati dal Ministero della Salute, dall'Istituto Superiore di Sanità (ISS), dall'IPASVI, dall'Osservatorio sulla funzionalità delle Aziende Sanitarie Italiane (OASI), dal Centro di Ricerche sulla Gestione dell'Assistenza Sociale e Sanitaria dell'Università Bocconi di Milano (CERGAS Bocconi) e le ricerche di vari istituti, tra cui quella dell'IRES CGIL. Sono state d'aiuto anche le riviste di settore come, a titolo esemplificativo, la "Rivista dell'Infermiere", "Assistenza infermieristica e ricerca", "L'infermiere", "Infermiere Oggi", "Infermiere informazione".

Tra il materiale analizzato per la stesura del presente studio di particolare rilevanza sono i *Rapporti Annuali* redatti dall'Osservatorio (OASI), che offrono sostanziose documentazioni sul funzionamento e sul ruolo del sistema sanitario nazionale con particolare riferimento ai sistemi sanitari regionali, alle strutture organizzative, ai sistemi di programmazione e controllo, ai sistemi informativo-contabili, alle politiche di gestione del personale e alle politiche di comunicazione e di marketing. L'attività di analisi e di osservazione di questi rapporti è basata sulla combinazione di numerosi strumenti d'indagine: analisi documentale, elaborazione di dati statistici, questionari, analisi di casi, attività di *desk-research*. Ogni rapporto annuale individua approfondimenti tematici specifici. Nel 2005, per esempio, l'OASI ha prescelto il tema dell'aziendalizzazione della sanità. Il rapporto del 2005, a livello regionale, analizza i Piani Sanitari Regionali, l'assetto organizzativo delle aziende, i bilanci dei Servizi Sanitari Regionali (SSR) e le scelte di governo della medicina generale. A livello aziendale, il rapporto esamina, invece, i ruoli dei dipartimenti, delle farmacie ospedaliere e del controllo di gestione alla luce del recente processo di riassetto istituzionale. Gli approfondimenti riguardano anche le differenti scelte aziendali in tema di accreditamento e certificazione della qualità, di programmazione e controllo per le cure primarie, di contabilità analitica, di introduzione dei sistemi Enterprise Resource Planning (ERP), di ricorso al leasing e al lavoro interinale degli infermieri.

Hanno costituito una valida documentazione anche i dati statistici sulla formazione universitaria degli infermieri elaborati dalla Federazione Nazionale dei Collegi di Infermieri Professionali, Assistenti Sanitari e Vigilatrici d'Infanzia. Dal 2000 l'Osservatorio IPASVI pubblica annualmente un rapporto basato sull'elaborazione di dati raccolti grazie alla collaborazione dei coordinatori dei corsi di laurea in

IL SETTORE SANITARIO: INFERMIERI, MEDICI E ALTRI OPERATORI QUALIFICATI STRANIERI

infermieristica dei 39 Atenei italiani. Il monitoraggio si avvale di un sistema di raccolta dati *on line*. L'*Indagine sulla formazione universitaria degli infermieri 2004/2005* è stata utilizzata per individuare la disponibilità dei posti assegnati per le immatricolazioni al corso di laurea in infermieristica e per verificarne l'andamento e la copertura dei posti assegnati. Il rapporto offre notizie statistiche sugli immatricolati, sui laureati, sugli iscritti e sulle risorse e strutture per la didattica. Di grande interesse per l'analisi sullo scenario sanitario è anche il *Rapporto IPASVI sulla laurea specialistica in scienze infermieristiche*, che oltre alla descrizione sui criteri di ammissione al corso di laurea, offre approfondimenti statistici relativi ai candidati (età, sesso, ripartizione territoriale) e ai tassi di ammissione.

Tra le fonti esaminate il *Quarto Rapporto sull'immigrazione* dell'IRES-CGIL contiene un interessante studio sull'impiego degli infermieri stranieri in Italia, in particolare il saggio di Adriana Bernardotti, oltre ad offrire una panoramica generale sulle caratteristiche del settore, analizza le norme di reclutamento, ingresso e soggiorno degli infermieri stranieri, le modalità contrattuali e la discriminazione sul lavoro di questa categoria.

La politica migratoria e il settore sanitario

Lo Stato italiano riconosce ai cittadini di paesi non comunitari che si trasferiscono in Italia, per brevi o lunghi periodi, la possibilità di esercitare una professione in campo sanitario, a fronte di alcuni requisiti. Le norme che disciplinano questa materia sono il Decreto Legislativo 286/98 - Testo unico delle disposizioni sull'immigrazione e il D.P.R. 394/99 - Regolamento di attuazione. Questa normativa ha permesso ai cittadini non comunitari di iscriversi agli ordini e agli albi professionali in deroga al requisito di cittadinanza. A livello applicativo, con la Circolare del Ministero della Salute del 12 aprile 2000, sono state chiarite sia le procedure per il riconoscimento dei titoli professionali abilitanti all'esercizio di una professione sanitaria conseguiti in un Paese non comunitario, sia le procedure per ottenere l'autorizzazione ovvero il nulla osta all'esercizio della professione stessa.

Le professioni sanitarie riconosciute, come riferito dal Ministero della Salute¹¹, presuppongono un titolo abilitante e consentono di svolgere attività di prevenzione, diagnosi, cura e riabilitazione.

Alcune professioni sanitarie sono costituite in Ordini e Collegi, con sede in ciascuna delle province del territorio nazionale¹². Esistono attualmente i seguenti ordini e collegi:

- Ordini provinciali dei medici chirurghi e degli odontoiatri;
- Ordini provinciali dei veterinari;
- Ordini provinciali dei farmacisti;

IL SETTORE SANITARIO: INFERMIERI, MEDICI E ALTRI OPERATORI QUALIFICATI STRANIERI

- Collegi provinciali delle ostetriche;
- Collegi provinciali degli infermieri professionali (IPASVI);
- Collegi provinciali dei tecnici sanitari di radiologia medica (TSRM).

Si tratta di strutture che hanno competenze decisionali in materia disciplinare, di tenuta degli albi professionali e di elezioni degli organi direttivi. Attraverso i loro provvedimenti si può presentare ricorso alla Commissione Centrale per gli Esercenti le Professioni Sanitarie (CCEPS).

Per esercitare queste professioni occorrono i seguenti requisiti:

- possesso del titolo di abilitazione riconosciuto dal Ministero della Salute;
- iscrizione all'albo professionale dell'Ordine o del Collegio professionale attinente la professione;
- iscrizione all'Elenco speciale del Ministero della Salute nel caso in cui la professione non preveda l'iscrizione né ad un Ordine né ad un Collegio;
- conoscenza della lingua italiana parlata e scritta (previo accertamento effettuato tramite colloquio e prova scritta).

Le procedure da seguire e i documenti da presentare sono diversi, a seconda che la persona abbia conseguito il titolo di abilitazione in Italia, in un paese dell'Unione Europea o in un paese extra-comunitario.

Vista la carenza di specialisti delle professionalità sanitarie non mediche, in base alla legge 189/2002 e al nuovo regolamento di attuazione (D.P.R. n. 334/2004), agli infermieri professionali stranieri è consentito l'ingresso in Italia per motivi di lavoro al di fuori delle quote previste dal decreto flussi, per cui gli stranieri con la qualifica di infermieri possono entrare in Italia indipendentemente dalla disponibilità di quote stabilite dal decreto flussi¹³. Inoltre il D.P.R. n. 334/2004 (art. 40 comma 21) prevede che per gli infermieri professionali si possa stipulare un contratto di lavoro anche a tempo indeterminato e che, quindi, anche il permesso di soggiorno sia normalmente prorogabile. Il citato D.P.R. n. 334/2004 (art. 40 comma 23) ha opportunamente introdotto la possibilità che gli infermieri professionali stranieri possano prorogare il permesso di soggiorno anche se cambiano il datore di lavoro in qualsiasi momento, purché si tratti sempre di occupazione con la qualifica di infermiere professionale. In caso di cessazione del contratto per l'interessato è possibile rimanere in Italia per il periodo di disoccupazione garantito di sei mesi previsto dalla legge 189/2002. In precedenza per poter essere assunti in una diversa struttura occorreva tornare in patria e riavviare la procedura di autorizzazione ovvero il nulla osta all'assunzione dall'estero. Per potere ottenere il nulla osta al lavoro rimane comunque la necessità del riconoscimento del titolo professionale da parte del Ministero della Salute.

I medici e gli operatori sanitari di origine straniera per poter sostenere i regolari concorsi pubblici previsti per l'assunzione presso le strutture pubbliche devono possedere la cittadinanza italiana o comunitaria. Senza il requisito della citta-

IL SETTORE SANITARIO: INFERMIERI, MEDICI E ALTRI OPERATORI QUALIFICATI STRANIERI

dinanza gli stranieri non comunitari possono lavorare presso le strutture pubbliche o attraverso una chiamata diretta con un contratto a tempo determinato o tramite l'assunzione da parte di cooperative appaltatrici di servizi infermieristici riconosciute dal Ministero della Salute o anche tramite le agenzie interinali di lavoro. La procedura che prevede l'assunzione da parte di soggetti terzi, di fatto quella più in uso tra gli infermieri professionali di origine straniera, di fatto ha reso le loro condizioni di lavoro molto vulnerabili.

Per i lavoratori stranieri messi a disposizione dalle agenzie interinali i contratti di lavoro sono quelli nazionali di settore, mentre per chi viene assunto dalle cooperative appaltatrici di servizi infermieristici è prevista l'applicazione di un contratto nazionale con minori garanzie e retribuzioni. Quindi, se da un lato è stata facilitata l'assunzione di personale infermieristico straniero nelle strutture pubbliche, dall'altro ne sono derivate condizioni di trattamento discriminatorie (dalla segmentazione contrattuale sono derivate maggiore flessibilità lavorativa, retribuzioni inferiori, minore tutela dei diritti), fino a rasentare l'illecito, attraverso il reclutamento di infermieri stranieri da parte di agenzie e cooperative senza scrupoli.

Il documento sulla politica dell'immigrazione per il triennio 2004-2006 ha dedicato un discorso specifico alla professione medica (medico chirurgo o specializzato, odontoiatra, veterinario e farmacista). Di solito la maggior parte dei medici stranieri, dopo aver ottenuto il riconoscimento del titolo, esercita la professione in forma autonoma e non subordinata. Il Ministero della Salute, per la determinazione delle quote dei medici che lavorano in forma autonoma, coinvolge gli Ordini e le Federazioni del settore. Per i medici che lavorano come dipendenti il relativo fabbisogno viene, invece, stabilito dalle strutture sanitarie che bandiscono concorsi pubblici per i quali è richiesto il requisito della cittadinanza italiana o europea, con la conseguente esclusione dei cittadini non comunitari, nonostante la recente giurisprudenza si sia dimostrata di diverso avviso.

Il fabbisogno previsto per il triennio 2004-2006 - oltre alle sopraccitate professioni infermieristiche, tecniche e della riabilitazione - prevede anche le figure dei tecnici sanitari di radiologia medica e dei fisioterapisti.

Nonostante l'alto rapporto di medici sulla popolazione residente e il conseguente esubero, si registra una carenza di personale in alcune specializzazioni (anestesia, radiodiagnostica e radioterapia). Nel documento programmatico sulla politica dell'immigrazione per il triennio 2004-2006 viene auspicata una politica di ingressi selettiva, ma in base alla normativa in vigore l'ingresso di professionalità mediche avviene attraverso la quota indistinta riservata al lavoro autonomo¹⁴.

Come accennato, il requisito della cittadinanza per l'assunzione in organico nel settore pubblico come medici o infermieri stranieri è stato messo in discussione da alcune recenti sentenze dei giudici di merito. Il Tribunale di Pistoia, ad esem-

IL SETTORE SANITARIO: INFERMIERI, MEDICI E ALTRI OPERATORI QUALIFICATI STRANIERI

pio, il 7 maggio 2005 sulla base del D.lgs 286/98 che sancisce la piena ed assoluta equiparazione fra cittadini italiani, comunitari ed extracomunitari, ha accolto il ricorso di un medico non comunitario riconoscendogli il diritto a partecipare al concorso pubblico per dirigente medico in cardiologia e, a marzo 2006, la Corte d'Appello di Firenze, confermando la sentenza di primo grado del Tribunale di Pistoia, ha definito illegittima l'esclusione di medici stranieri da un concorso pubblico per dirigenti sanitari. In precedenza anche il Tribunale di Genova (ord. 21 aprile 2004) aveva considerato di fatto abrogata, in forza della vigente normativa sull'immigrazione, la riserva della cittadinanza fatta valere per l'accesso al pubblico impiego. Ma già nel 2001 il Tar aveva riconosciuto valide le ragioni di un infermiere marocchino, diplomato in Italia, che era stato escluso da un concorso in Liguria.

Ancora in tempi recenti si sono avute disposizioni giudiziarie in favore dell'assunzione a tempo indeterminato di cittadini non comunitari da parte di aziende ospedaliere italiane (Ordinanza del Tribunale di Milano, n. 2454 del 27 maggio 2008; Ordinanza del Tribunale di Genova, n. 3749 del 3 giugno 2008).

Le professioni sanitarie

Le professioni sanitarie riconosciute dallo Stato italiano sono quelle che, in virtù di un titolo abilitante, svolgono attività di prevenzione, diagnosi, cura e riabilitazione. Rientrano in tale categoria:

- *Professioni sanitarie mediche:* Farmacista, Medico chirurgo, Odontoiatra, Veterinario.
- *Professioni sanitarie infermieristiche e professione sanitaria ostetrica:* Infermiere, Ostetrica, Infermiere Pediatrico.
- *Professioni sanitarie riabilitative:* Podologo, Fisioterapista, Logopedista, Ortottista – Assistente di Oftalmologia, Terapista della Neuro e Psicomotricità dell'Età Evolutiva, Tecnico Riabilitazione Psichiatrica, Terapista Occupazionale, Educazione Professionale.
- *Professioni tecnico sanitarie:*
 - Area Tecnico diagnostica:* Tecnico Audiometrista, Tecnico Sanitario di Laboratorio Biomedico, Tecnico Sanitario di Radiologia Medica, Tecnico di Neurofisiopatologia.
 - Area Tecnico assistenziale:* Tecnico Ortopedico, Tecnico Audioprotesista, Tecnico della Fisiopatologia Cardiocircolatoria e Perfusionazione Cardiovascolare, Igienista Dentale, Dietista.
- *Professioni tecniche della prevenzione:* Tecnico della Prevenzione nell'Ambiente e nei Luoghi di Lavoro, Assistente Sanitario.
- *Arti ausiliarie delle professioni sanitarie:* Ottico, Odontotecnico.

(Fonte: Ministero della Salute)

IL SETTORE SANITARIO: INFERMIERI, MEDICI E ALTRI OPERATORI QUALIFICATI STRANIERI

Il caso italiano nel contesto internazionale**Il quadro della salute a livello mondiale**

Per avere un quadro della salute a livello mondiale degli operatori addetti, delle carenze riscontrate, torna utile "The World Health Report 2006" curato dall'Organizzazione Mondiale della Sanità¹⁵. Sono quasi 60 milioni gli addetti del settore sanitario di cui poco meno di 40 milioni sono medici e infermieri, mentre i restanti sono coinvolti nelle attività di gestione e di management e in altre attività correlate. Purtroppo la gran parte di questi 60 milioni sono concentrati nei Paesi più ricchi e nelle città, mentre i Paesi poveri soffrono dell'esodo di competenze. In questi Paesi, dove si trova un quarto del "bisogno sanitario" mondiale, c'è solo il 3% del personale medico e paramedico del mondo.

Nell'Africa nera, per ogni diecimila abitanti ci sono solo 2,3 medici, mentre in Europa i valori sono dieci volte più elevati (18,9) e negli Stati Uniti e in Canada – dove il bisogno sanitario è il 10% di quello globale – si trova il 37% della forza lavoro.

Le persone che nel mondo non hanno modo di ricevere le minime cure sono più di un miliardo e trecento milioni. Nei Paesi in Via di Sviluppo la richiesta di "camicci bianchi" (medici e infermieri) arriva a 2 milioni e trecentomila unità, mentre un milione e ottocentomila persone sono le altre figure professionali necessarie da coinvolgere nelle attività di sostegno e di assistenza. I Paesi più "sofferenti" sono 57 ed è l'Africa l'area dove sono più urgenti gli interventi. Qui ci sono 36 nazioni dove è più acuta la penuria di personale medico. Le urgenze sono tante e di diverso tipo. Serve personale che si occupi di vaccinare i bambini, assistere le donne durante la gravidanza e il parto, somministrare i trattamenti contro l'Aids, la malaria e la tubercolosi. Da sole le malattie infettive e le complicazioni durante la gravidanza e il parto tolgono la vita a oltre 10 milioni di persone. Nell'area subsahariana, riferisce il Rapporto, ci sono circa 750 mila medici e infermieri alle prese con 682 milioni di persone.

L'esigenza in queste terre si fa ancora più acuta che altrove, anche perché da qui molti dottori, spesso i più bravi, se ne vanno verso migliori stipendi e migliori opportunità, alla ricerca anche di un maggiore riconoscimento sociale. Oggi, quasi un quarto dei medici formati in Africa (il 23%) lavora in una delle nazioni dell'OCSE. In Paesi dove, secondo le stime dell'OMS, un medico arriva a guadagnare uno stipendio che può essere anche 15 volte più elevato di quello che avrebbe ricevuto nel suo Paese di origine.

La situazione italiana nel contesto dei Paesi industrializzati

In Italia la richiesta dei medici è notevolmente inferiore rispetto all'offerta sia nel settore pubblico che in quello privato e da questo sovraffollamento deriva la

IL SETTORE SANITARIO: INFERMIERI, MEDICI E ALTRI OPERATORI QUALIFICATI STRANIERI

sottoccupazione della categoria, in parte mitigata dalla scelta di un lavoro all'estero. Il Servizio Sanitario Britannico, per esempio, all'inizio del 2005 ha assunto 13 psichiatri italiani e, in collaborazione con l'Ambasciata britannica a Roma, l'università di Pavia e il Servizio EURES¹⁶, si è ripromesso di inserirne altri negli ospedali della contea dell'Essex nel Regno Unito¹⁷. Un altro bacino occupazionale all'estero di questi operatori della salute è rappresentato dalla cooperazione allo sviluppo: la sola ong "Medici Senza Frontiere" conta sull'apporto temporaneo di 200 tra medici e infermieri di nazionalità italiana.

Si è visto che, secondo l'OCSE¹⁸, l'Italia è il primo Paese al mondo per numero di medici; il rapporto è di 4 medici ogni mille cittadini residenti, contro il 3 per mille della media mondiale. In termini di valori assoluti la Federazione Nazionale Ordine dei Medici Chirurghi e Odontoiatri (FNOMCEO) fornisce le stime più recenti sul numero degli iscritti ai singoli ordini professionali pari a 354 mila medici. Anche se da diversi anni le facoltà universitarie di Medicina e Chirurgia sono a numero chiuso, secondo l'OCSE i nuovi laureati continuano ad essere in quantità maggiore rispetto alle esigenze. Anche il rapporto medici/infermieri vede primeggiare i primi (0,90 infermieri ogni medico), mentre secondo l'organizzazione internazionale la media ideale dovrebbe essere di un medico ogni cinque infermieri.

Sempre secondo l'OCSE, in Italia da tempo si registra una forte carenza di infermieri. Tra il 2002 e il 2003, la media era di 5,4 infermieri ogni mille abitanti, con un'incidenza molto più bassa rispetto alla media auspicata dall'OCSE (6,9‰) e a quella riscontrata negli altri paesi dell'Unione Europea (Francia 7,3 per mille, Regno Unito 9,1 per mille, Germania 9,7 per mille, Olanda 12,8 per mille, Irlanda 14,8 per mille) o nei paesi comunque dell'area dell'OCSE (Stati Uniti 7,9 per mille, Canada 9,8 per mille, Svizzera 10,7 per mille).

Va osservato, però, che a livello internazionale persiste una certa confusione sui parametri da utilizzare per definire i ruoli di medico e infermiere. Come ha denunciato l'Osservatorio Europeo sui Servizi Sanitari, in alcuni Paesi l'infermiere presenta una qualifica formativa di base, in altri e così anche in Italia, grazie a un percorso formativo universitario *ad hoc* e a competenze specifiche, acquisisce la capacità di agire anche in una certa misura indipendentemente dai medici. Di fronte alla generalizzata carenza di medici che si registra in gran parte d'Europa è stato favorito il trasferimento di competenze prima riservate ai soli medici e, da parte loro, gli infermieri professionali hanno trasferito i compiti infermieristici di base ad altre figure meno qualificate¹⁹.

Italia: un sistema sanitario avanzato carente di infermieri

Secondo l'IPASVI²⁰, l'ordine professionale di categoria, gli infermieri professionali attivi sono in totale 342.000, il 70% all'interno del SSN, il 20% presso strutture private e il 10% come liberi professionisti.

IL SETTORE SANITARIO: INFERMIERI, MEDICI E ALTRI OPERATORI QUALIFICATI STRANIERI

Attualmente la mancanza di personale infermieristico a livello nazionale si aggirerebbe intorno alle 62-99 mila unità, a seconda che si considerino gli iscritti ai Collegi IPASVI o gli infermieri dipendenti in forza ad AUSL e ospedali. Nell'ipotesi minima il fabbisogno sarebbe di circa 10.000 infermieri in alcune aree (Nord Est, Centro, Isole) e di poco più di 20.000 infermieri nelle aree del Nord Ovest e Sud.

Secondo l'ipotesi massima, il fabbisogno nazionale di nuovi infermieri da inserire nelle strutture sanitarie per il 2004 è stato di 98.870 unità²¹, di cui 37 mila nel Nord (28 mila nel Nord Est, 9 mila nel Nord Ovest), quasi 15 mila al Centro, 31 mila nel Sud e 14 mila nelle Isole. A livello regionale le situazioni più critiche si registrano soprattutto in Lombardia con un fabbisogno pari a 12 mila nuovi infermieri e in Campania dove ne mancano almeno 9.900. Altre Regioni estremamente bisognose di personale infermieristico specializzato sono la Sicilia e il Piemonte con un ammanco rispettivamente di 7.700 e 7.500 nuovi infermieri. Situazioni difficili si registrano anche in Calabria (-5 mila), Lazio (-4,6 mila), Puglia (-4,1 mila), Trentino Alto Adige (-3,5 mila) e Veneto (-3,2 mila).

La carenza di infermieri è talmente grave che nel 2005 il governo ha emanato un decreto per autorizzare da una parte la riassunzione persino di quelli andati in pensione e dall'altra i contratti di lavoro a tempo determinato di un anno o il pagamento, con tariffe libero professionali, delle prestazioni extra-orario di chi è in ruolo²².

ITALIA. Stima fabbisogno nuovi infermieri (2004)

	<i>Iscritti</i>	<i>Stima Fabbisogno</i>	<i>Dipendenti</i>	<i>Stima Fabbisogno</i>
	<i>IPASVI</i>	<i>IPASVI</i>	<i>OCSE</i>	<i>OCSE</i>
<i>Nord Ovest</i>	87.972	-22.237	60.170	-27.802
<i>Nord Est</i>	73.342	-9.910	63.957	-9.385
<i>Nord</i>	161.314	-32.147	124.127	-37.187
<i>Centro</i>	67.006	-10.592	52.068	-14.938
<i>Sud</i>	76.860	-20.320	45.025	-31.835
<i>Isole</i>	37.093	-8.882	22.181	-14.912
Italia	342.273	-61.117	243.403	-98.870

FONTE: Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes. Elaborazioni su dati Ministero della Salute, Collegio IPASVI, OCSE

Si può ritenere, pertanto, che in Italia la figura dell'infermiere professionale rientri tra le professioni più difficili da reperire nel mondo del lavoro. Secondo un'indagine mondiale realizzata da *Manpower* sulle professioni più ricercate, in Italia gli infermieri si trovano al 5° posto dopo gli operai specializzati, gli addetti alla ristorazione, gli addetti ai servizi amministrativi e gli autisti²³.

Inoltre il *turn over* annuale (intorno ai 13/14 mila unità l'anno) è superiore

IL SETTORE SANITARIO: INFERMIERI, MEDICI E ALTRI OPERATORI QUALIFICATI STRANIERI

alle nuove leve laureate in scienze infermieristiche che, secondo i dati del MIUR, sono appena 9 mila l'anno.

Questa carenza strutturale può ricondursi a diversi fattori: la pesantezza del lavoro e dei turni, l'inadeguatezza dello stipendio, il mancato riconoscimento del prestigio sociale e il lungo e impegnativo percorso formativo richiesto (un diploma di istruzione secondaria, una laurea triennale ed un periodo di tirocinio la cui retribuzione, secondo l'ISFOL, è di 486,58 euro mensili²⁴). A scoraggiare le nuove leve ha contribuito anche la sostituzione delle scuole regionali per infermieri professionali, gratuite, con i corsi di laurea in scienze infermieristiche, a pagamento²⁵.

Il quadro italiano così delineato risulta in linea con quanto denunciato nel Rapporto OMS 2006 sulla Salute, che ha sottolineato la necessità di nuovi interventi per la formazione e la valorizzazione degli operatori della salute e in particolare degli infermieri professionali²⁶.

L'invecchiamento della popolazione per effetto della riduzione della mortalità in età avanzata ha causato un forte aumento della popolazione anziana bisognosa di assistenza, sia a livello clinico/terapeutico che domiciliare, tant'è che nel 2004 era stato presentato (ma non approvato) un progetto di legge nazionale per equiparare l'ingresso degli assistenti alla persona a quello degli infermieri professionali, in deroga alle quote annuali, e permettere la deducibilità totale dei contributi previdenziali e assistenziali degli assistenti alla persona. In questi anni il settore privato si è rivelato un mercato molto dinamico per gli infermieri, mentre in quello pubblico il *turn over* dei pensionati è stato consentito solo nel 50% dei casi.

L'andamento occupazionale degli operatori sanitari stranieri

L'archivio INAIL sulle denunce nominative degli assicurati consente di analizzare l'andamento territoriale nel settore sanitario privato nel 2004: più di 3.000 in ciascuna delle due aree settentrionali, quasi 2.000 nel Centro e meno di 1.000 nel Meridione, per un totale di quasi 13 mila assunzioni di lavoratori non comunitari (nell'anno precedente erano state un quinto di meno, pari a 10.756). A livello provinciale mille addetti non comunitari sono stati assunti nel corso dell'anno a Milano e tra i 400 e i 500 a Roma, Torino e Bergamo. A fine anno solo un terzo di questi contratti è risultato ancora in essere e questo conferma non tanto la venuta meno di queste presenze, quanto che le assunzioni avvengono prevalentemente a tempo determinato anche se alla scadenza solitamente si provvede al rinnovo (magari tardivamente registrato nell'archivio Inail).

IL SETTORE SANITARIO: INFERMIERI, MEDICI E ALTRI OPERATORI QUALIFICATI STRANIERI

ITALIA. Assunzioni annuali di non comunitari nel settore sanitario privato: aree territoriali (2003-2004)

	2003				2004			
	Assunzioni	Cessazioni	Saldi	Incid. s/a	Assunzioni	Cessazioni	Saldi	Incid. s/a
Nord Ovest	3.420	2.061	1.359	39,7	3.768	2.623	1.145	30,4
Nord Est	3.090	1.835	1.255	40,6	3.332	1.955	1.377	41,3
Nord	6.510	3.896	2.614	40,2	7.100	4.578	2.522	35,5
Centro	1.571	895	676	43,0	1.895	1.110	785	41,4
Sud	500	383	117	23,4	599	405	194	32,4
Isole	164	125	39	23,8	204	121	83	40,7
Non Attri.	125	49	76	60,8	152	79	73	48,0
Non Ripart.	1.886	1.429	457	24,2	2.979	2.038	941	31,6
ITALIA	10.756	6.777	3.979	37,0	12.929	8.331	4.598	35,6

Fonte: Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes. Elaborazioni su dati INAIL

L'archivio delle denunce nominative degli assicurati INAIL consente anche di individuare le aree di provenienza dei lavoratori nati all'estero assunti nel settore sanitario privato: la metà è europea (tra essi sono mille quelli provenienti dai nuovi Stati membri dell'Unione Europea), più di 3.000 sono americani, 2.000 africani e molto meno di 1.000 asiatici. A livello di Paesi di origine, quasi un quinto dei nuovi assunti proviene dalla Romania (2.392). Al secondo posto si colloca il Perù (1.100 assunzioni) seguito da Polonia (892), Albania (757) e Marocco (742).

ITALIA. Assunzioni annuali di non comunitari nel settore sanitario privato: continenti di prov. (2003-2004)

	2003				2004			
	Assunzioni	Cessazioni	Saldi	Incid. s/a	Assunzioni	Cessazioni	Saldi	Incid. s/a
Nuovi membri UE	796	421	375	47,1	1.037	619	418	40,3
Altri Paesi Europei	4.396	2.463	1.933	44,0	5.485	3.382	2.103	38,3
Europa	5.192	2.884	2.308	44,5	6.522	4.001	2.521	38,7
Africa	1.843	1.426	417	22,6	2.195	1.551	644	29,3
Asia	708	483	225	31,8	767	557	210	27,4
America	2.955	1.950	1.005	34,0	3.389	2.190	1.199	35,4
Oceania	58	34	24	41,4	57	33	24	42,1
Totale	10.756	6.777	3.979	37,0	12.929	8.331	4.598	35,6

Fonte: Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes. Elaborazioni su dati Inail

Ogni anno Unioncamere, tramite l'indagine Excelsior condotta in collaborazione con il Ministero del Lavoro, cura una stima del fabbisogno di nuove assunzioni da parte delle imprese private italiane²⁷. Per il 2005 la stima Excelsior per le aziende operanti nel settore sanitario privato è stata di 30.410 persone con un notevole

IL SETTORE SANITARIO: INFERMIERI, MEDICI E ALTRI OPERATORI QUALIFICATI STRANIERI

aumento rispetto al biennio precedente (24.519 nel 2003 e 21.910 nel 2004); i medici (360) sono appena un quarto rispetto ai farmacisti (1.250), che sono superati dai fisioterapisti (1.380), a loro volta superati dagli infermieri (4.230).

Per il 2004 si dispone di dati disaggregati sulle assunzioni previste da Unioncamere, che qui di seguito esponiamo per la dovizia di informazioni che se ne ricava, per perfezionare la conoscenza del settore. Nella sanità e nei servizi sanitari privati per il 2004 è stato previsto un saldo di 5.490 unità a fronte di 25.530 entrate (all'incirca 1 saldo ogni 5 assunzioni), quasi equamente diviso tra personale non qualificato e personale qualificato.

I saldi sono addebitati in prevalenza a Lombardia (1.147), Emilia Romagna (753), Campania (523), Lazio (518) e Piemonte e Veneto (ciascuna Regione con più di 400 unità).

Per queste assunzioni viene richiesto personale giovane tra i 25 e i 30 anni. I due terzi dei contratti sono previsti a tempo indeterminato, mentre un quinto è a part time. Le assunzioni previste sono destinate nel 27,3% dei casi alle donne, nel 6,8% agli uomini e nel 65,9% dei casi entrambi i sessi vengono ritenuti egualmente adatti (per gli infermieri la disponibilità ad assumere personale di entrambi i sessi sale all'86,9%).

Quasi la metà di queste assunzioni è considerata di difficile reperimento, specialmente perché la figura professionale richiesta è scarsamente presente. Inoltre, il settore della sanità e dei servizi sanitari privati è quello in cui le assunzioni previste sono subordinate ad uno tra i più alti livelli di istruzione (tra universitario, secondario o professionale). Nei quattro quinti dei casi viene anche richiesta una esperienza previa, anche generica, seppure limitata ad un anno (questa basta nel 52% dei casi).

Nel settore della sanità e dei servizi sanitari privati la metà delle imprese, internamente o esternamente, ha effettuato corsi di formazione per il personale (il dato si riferisce al 2003), ma ne ha potuto usufruire poco meno di un terzo del personale (29,2%). Gli infermieri che si prevede di assumere nel 2004 sono 4.945, nei tre quarti dei casi di difficile reperimento, difficoltà invece che si attenua (solo un caso su tre) per gli altri specialisti delle scienze della salute (1.229), come anche per i medici (338) e per i farmacisti (888). Le altre figure professionali più richieste sono quelle degli assistenti socio-sanitari sia presso le istituzioni che a domicilio (rispettivamente 9.410 e 1.740) e i fisioterapisti e affini (1.450).

Complessivamente, nel settore della sanità e dei servizi sanitari privati sono 11.003 le figure di alta e media specializzazione che le aziende hanno intenzione di assumere nel 2004 (il fabbisogno è salito a 14.270 nel 2005).

Le assunzioni previste nel 2004 di operatori extracomunitari vanno da un minimo di 4.915 ad una massimo di 10.948: nella prima ipotesi incidono per il 19,4%, nel secondo per il 43,2% sul totale delle assunzioni previste. Questo personale è

IL SETTORE SANITARIO: INFERMIERI, MEDICI E ALTRI OPERATORI QUALIFICATI STRANIERI

così necessario che in un terzo dei casi si è disponibili all'assunzione anche a prescindere da un'esperienza specifica.

Al momento della chiusura di questo studio, si dispone del consuntivo sulle assunzioni effettuate solo per il 2003 (quasi 11 mila) e il 2004 (13 mila), mentre per il 2005 sono disponibili solo i dati sulle assunzioni previste.

Se si considera che ogni anno più della metà dei posti offerti rimane inevaso, tutto lascia ipotizzare che il fabbisogno aggiuntivo di operatori sanitari sia destinato a crescere e a coinvolgere sempre più i lavoratori non comunitari.

ITALIA. Fabbisogno nuove assunzioni nel settore della sanità e dei servizi sanitari privati (2003-2005)

		2003	%	2004	%	2005	%	Var. 2004-05
Specialisti Scienza della salute (eccetto assistenza infermieristica)	Medici	258	1,1	340	1,6	360	1,2	5,9
	Farmacisti	970	4,0	890	4,1	1.250	4,1	40,4
	Totale	1.228	5,0	1.230	5,6	1.610	5,3	30,9
Tecnici paramedici (eccetto assistenza infermieristica)	Assistenti sanitari	3.036	12,4	60	0,3	60	0,2	0,0
	Fisioterapisti e affini	1.325	5,4	1.450	6,6	1.380	4,5	-4,8
	Tecnici paramedici	876	3,6	90	0,4	70	0,2	-22,2
	Altre professioni	-	-	280	1,3	330	1,1	17,9
	Totale	5.237	21,4	1.880	8,6	1.840	6,1	-2,1
Infermieri professionali ed Ostetriche	Infermieri professionali	4.677	19,1	4.860	22,2	4.230	13,9	-13,0
	Altre professioni	5	0,0	90	0,4	-	-	-
	Totale	4.682	19,1	4.950	22,6	4.230	13,9	-14,5
Assistenti sociali	Totale	1.497	6,1	2.700	12,3	8.460	27,8	213,3
Altri operatori dell'assistenza	Assistenti socio-sanitari presso le istituzioni	9.377	38,2	9.410	42,9	12.050	39,6	28,1
	Assistenti socio-sanitari a domicilio	2.498	10,2	1.740	7,9	2.220	7,3	27,6
	Totale	11.875	48,4	11.150	50,9	14.270	46,9	28,0
TOTALE	24.519	100,0	21.910	100,0	30.410	100,0	38,8	

Fonte: Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes. Elaborazioni su dati Unioncamere - Ministero del Lavoro Sistema informativo Excelsior

B. GLI INFERMIERI E I MEDICI STRANIERI A METÀ DEGLI ANNI '2000

Le rilevazioni statistiche degli ordini professionali

Gli infermieri stranieri

Nel 2004/2005 i neolaureati in scienze infermieristiche in Italia sono stati 9.400 secondo i dati dell'Ufficio di Statistica del MIUR (Cfr., tabelle in allegato). Il ricambio fisiologico di questi addetti in caso di soddisfacimento dell'offerta è di 15.265 posti di lavoro, secondo la stima ipotizzata per il 2005 dalle Regioni, o di 17.200, secondo l'IPASVI. Gli immatricolati sono stati invece circa 11 mila, con un discreto aumento rispetto agli anni precedenti, settore in cui i neolaureati riescono generalmente a trovare lavoro entro tre mesi dalla conclusione degli studi. Anche secondo l'indagine annuale condotta dal consorzio interuniversitario Alma Laurea nel 2005, ad un anno dal conseguimento della laurea, era occupato il 97% dei lau-

IL SETTORE SANITARIO: INFERMIERI, MEDICI E ALTRI OPERATORI QUALIFICATI STRANIERI

reati in discipline inerenti le professioni sanitarie infermieristiche e ostetriche rispetto al 77% dei laureati in Medicina e Chirurgia²⁸.

Nonostante ciò, circa il 14,5% dei posti disponibili negli atenei italiani per la formazione infermieristica è rimasto inutilizzato per mancanza di iscritti, percentuale che scende al 7,3% nell'Italia meridionale. Il 71% delle matricole è composto da donne, che hanno un'età media di 22,6 anni e sono in leggero ma costante aumento. Il titolo di studio più diffuso al momento dell'iscrizione è il diploma conseguito in prevalenza negli istituti tecnici (31,0%), seguiti dai licei classici (27,9%) e dagli istituti professionali (15,6%)²⁹.

Si è visto che gli infermieri immigrati, per quanto non assoggettati alle quote annuali e facilitati così per l'ingresso, devono ottenere il riconoscimento del titolo di studio, pratica questa che allunga i tempi della procedura, mentre per i comunitari è sufficiente il nulla osta del Ministero della Salute. L'equipollenza del titolo conseguito dagli infermieri all'estero, che è di competenza di una Commissione nazionale del Ministero della Salute, apre la via all'iscrizione al Collegio IPASVI del luogo di lavoro o di domicilio, ma alla condizione già ricordata di aver superato un esame in materia di deontologia e leggi professionali e un altro di lingua italiana (quest'ultimo non obbligatorio per i comunitari).

Le modalità di iscrizione al Collegio possono variare da provincia a provincia, prassi che può creare disorientamento per le agenzie di lavoro, che nel rapporto OASI 2005 hanno denunciato l'ostruzionismo di alcune sedi³⁰.

Secondo i dati dell'IPASVI, nell'arco del triennio 2002-2005 gli infermieri stranieri in Italia sono aumentati di 4.118 unità, passando da 2.612 a 6.730. Nel 2005 il contingente è risultato costituito per il 69% da persone provenienti dal continente europeo (per il 30% neo comunitari e per il 39% europei non appartenenti all'UE). Per il resto gli infermieri non italiani risultano rappresentati da americani (12,5%, per la maggior parte provenienti dal Sud America), da asiatici (12,2%), da africani (6,6%) e, per il restante 0,4%, da cittadini provenienti dall'Oceania. L'incidenza percentuale degli europei è rimasta all'incirca la stessa (ma è diminuita quella dei non comunitari dopo l'adesione all'UE dei nuovi Stati membri), mentre è aumentata l'incidenza degli asiatici ed è diminuita quella degli africani (ma non in valori assoluti). Le variazioni più vistose si sono registrate nel caso degli infermieri provenienti dall'UE grazie all'integrazione dei nuovi paesi membri e dall'Oceania, dove però siamo di fronte a dati poco significativi in termini di consistenza.

Invece secondo i dati dell'IPASVI, relativi al 2002, gli infermieri stranieri provenivano principalmente dalla Romania (971, pari al 37,2%), dalla Polonia (427 e 16,3%) e dalla Tunisia (331 e 12,7%). Al di sotto dell'8% si posizionano il Perù con il 7,8% (205 infermieri), l'Albania 5,3% (138) e con meno di 100 infermieri l'India (3,4%), la Croazia (2,9%) e la Serbia-Montenegro (2,8%). Meno rappresentative, ma pur sempre presenti, la Bosnia-Erzegovina e Cuba, con rispettivamente l'1,8% e l'1,2%.

IL SETTORE SANITARIO: INFERMIERI, MEDICI E ALTRI OPERATORI QUALIFICATI STRANIERI

ITALIA. Infermieri stranieri: continenti di provenienza (2002 e 2005)

	2002	%	2005	%	Variaz. % 2002-05
UE	16	0,6	1.989	29,6	12.331,3
Europa non comunitaria	1.821	69,7	2.616	38,9	43,7
Europa	1.837	70,3	4.605	68,5	150,68
Africa	366	14,0	443	6,6	21,0
Asia	105	4,0	820	12,2	681,0
America	302	11,6	838	12,5	177,5
Oceania	2	0,1	24	0,4	1.100,0
Tot. infermieri non UE	2.596	99,4	4.741	70,4	82,6
Totale infermieri	2.612	100,0	6.730	100,0	157,7

Fonte: Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes. Elaborazioni su dati IPASVI

A dispetto dei dati riportati, secondo lo stesso IPASVI in Italia sono già 20.000 gli infermieri professionali stranieri attivi nelle corsie di ospedali, ospizi e case di cura. Le richieste più pressanti di assunzioni di nuovi infermieri provengono dalle cliniche private, dalle case di riposo e dagli istituti per anziani e disabili non auto-sufficienti. Nell'ultimo anno i non comunitari che hanno ottenuto l'equipollenza sono stati circa 8-9 mila, provenienti principalmente da Perù, Colombia, Brasile, Romania, Bulgaria, Albania.

Almeno 8 mila infermieri stranieri sono attivi nelle regioni del Nord, dove maggiore è l'emergenza. La presenza varia anche da struttura a struttura. Negli ospedali di grandi come Torino, la percentuale degli infermieri immigrati può salire, a seconda delle strutture, al 60% dell'organico. Presso l'Ospedale maggiore di Trieste, il 10% dell'organico è straniero e proviene per lo più dalla vicina Slovenia e dalle altre repubbliche dell'ex Jugoslavia. Da Firenze in giù le percentuali sono più basse, mentre nelle regioni autonome Val d'Aosta e Trentino Alto Adige sono richieste anche, rispettivamente, la lingua francese e tedesca.

Anche il settore ospedaliero privato, come riferisce l'associazione di categoria AIOP, a partire dal 2001, è ricorso all'inserimento di infermieri non comunitari e comunitari, in stretta collaborazione con il Ministero della Salute e il Ministero del Lavoro, attraverso il Progetto Eures. Tra il 2001 e il 2004 nei soli ospedali privati AIOP si sono inseriti 700 infermieri stranieri, di cui 440 attraverso il progetto italo-spagnolo firmato a Madrid il 23 giugno 2003 e 250 attraverso l'Agenzia governativa di cooperazione tunisina con il supporto dell'Ambasciata italiana a Tunisi. Un nuovo progetto è in corso di ultimazione con la rete Eures della Finlandia³¹.

Figure importanti sono anche gli Operatori Tecnici dell'Assistenza presso gli Ospedali (OTA), spesso veri e propri infermieri nel loro paese di origine, mentre in Italia impiegate come operatori a supporto del personale infermieristico nelle attività assistenziali, prive di un formale riconoscimento.

IL SETTORE SANITARIO: INFERMIERI, MEDICI E ALTRI OPERATORI QUALIFICATI STRANIERI

Modalità di collocamento degli infermieri stranieri

La legge n. 30 del 14 febbraio 2003 (Legge Biagi) affida le assunzioni alle agenzie interinali di lavoro, che abilitati ad operare anche direttamente all'estero. Si stima che per il settore infermieristico il giro d'affari di queste agenzie interinali possa aggirarsi sui 300 milioni di euro l'anno, calcolato questo su un fabbisogno di 40 mila addetti³², in quanto in cambio dello svolgimento delle pratiche per l'equipollenza dei titoli e della ricerca dell'alloggio, le agenzie richiedono anche il 20-25% dello stipendio lordo mensile dell'infermiere³³.

Una delle prime esperienze è stata quella dell'agenzia di lavoro interinale ALI, che già nel 2004 aveva stipulato in Ungheria accordi con una quindicina di scuole professionali magiare, per offrire una borsa di studio finalizzata alla formazione e alla selezione di personale infermieristico con la disponibilità di 3.500 euro pro capite, bonus per il trasferimento incluso³⁴.

Attualmente, secondo il Rapporto OASI 2005 curato dall'Università Bocconi, sono otto le agenzie per il lavoro attive nel mercato infermieristico (Adecco Italia, ALI, Archimede, Ge.Vi., La Dominus, Obiettivo Lavoro, Quanta, Temporary). Di queste, sei somministrano personale esclusivamente straniero, investendo direttamente nel reclutamento internazionale³⁵. Il più delle volte la loro attività è sostenuta da filiali su misura, oppure si reggono sulle inserzioni e il passaparola. Nella maggioranza dei casi offrono corsi di lingua e di formazione, sia prima che dopo la partenza, ed è possibile anche usufruire di un servizio di assistenza alloggiativa direttamente presso il paese di accoglienza.

Da quanto precede risulta che le aziende, private e pubbliche, si rivolgono alle agenzie per rimediare dall'estero alla carenza di personale infermieristico locale; nel settore pubblico ciò avviene per aggirare i limiti stabiliti per le assunzioni o per risolvere gravi problemi temporanei di carenza di personale.

Operano sul mercato cooperative, create anche da infermieri stranieri già presenti in Italia o da studi professionali associati, che, anziché somministrare personale, si occupano di gestire servizi (*outsourcing*).

Le cooperative erogano gli stipendi previsti dal contratto privato o pubblico per gli infermieri professionali, ma non sono rare le situazioni di abuso che vedono gli immigrati ricevere dalle cooperative trattamenti retributivi peggiori rispetto ai loro colleghi assunti in maniera diretta dagli ospedali³⁶, come è stato denunciato anche dall'Associazione Stranieri Infermieri in Italia³⁷.

Nel recente rinnovo del contratto privato, la percentuale di personale infermieristico assunto con contratti a termine è stata portata al 40% del contingente dei lavoratori a tempo indeterminato, allo scopo evidente di favorire nuove assunzioni. L'IPASVI, inoltre, sta favorendo, con l'aiuto del Ministero della Salute, le strategie di selezione nei Paesi di origine, in particolare nel Nord Africa e in America Latina, anche con la collaborazione delle agenzie di somministrazione, salvo

IL SETTORE SANITARIO: INFERMIERI, MEDICI E ALTRI OPERATORI QUALIFICATI STRANIERI

restando un esame da parte di una commissione formata da rappresentanti dell'Ordine e del Ministero della Salute³⁸. La Provincia di Parma, ad esempio, in collaborazione con l'Azienda ospedaliera locale e il Collegio IPASVI, ha siglato una intesa con l'Università Babes-Bolyai di Cluj-Napoca (Romania) e con il locale Istituto di Cultura Italiana (IIC) per facilitare l'inserimento lavorativo di infermieri professionali romeni. Dal 2003 è stato istituito a Cluj-Napoca presso l'Università un corso integrativo per infermieri professionali laureati, mirato a una specifica preparazione sulla lingua, la legislazione sanitaria e la deontologia medica italiane. Dal 2005, poi, l'IIC di Cluj-Napoca è stato incaricato della formazione linguistica del personale infermieristico laureato intenzionato a trasferirsi presso le strutture sanitarie della provincia di Parma. Nel 2005, sono stati 26 gli infermieri romeni che si sono inseriti nelle strutture sanitarie parmensi, mentre per il 2006 dovrebbero arrivarne altri 40³⁹.

A livello locale, nonostante le preoccupanti carenze di manodopera infermieristica, si registra, tuttavia, anche una sorta di "protezionismo lavorativo" in difesa degli infermieri autoctoni e a tale riguardo è stato citato l'Assessorato regionale alla Sanità della Regione Veneto⁴⁰. Di contro, esiste anche una quota di personale infermieristico autoctono che, seppure minoritaria, promuove l'assunzione di infermieri e operatori sanitari stranieri, al fine di supportare in tal modo il processo di internazionalizzazione del personale impiegato nelle strutture pubbliche e private.

Da più parti sono stati sollevati dubbi e perplessità, anche motivati, rispetto alla formazione, alle competenze linguistiche e allo stesso riconoscimento del titolo da parte ministeriale⁴¹. Certamente la questione della competenza linguistica - fondamentale per comunicare adeguatamente con i pazienti, i medici e l'équipe curante - non può risolversi in un corso accelerato di italiano svolto prima di partire. Al riguardo un'esperienza degna di attenzione è stata quella di 60 infermiere polacche assunte dalla AUSL di Modena nel 2001: una parte di loro usufruì, con il concorso dell'ente pubblico, dell'ingresso sotto sponsorizzazione (peraltro abolito, subito dopo, dalla legge n. 189/2002) e concluse direttamente in Italia la pratica per il riconoscimento del titolo, oltre a svolgere corsi di perfezionamento linguistico⁴².

L'esperienza della regione autonoma Friuli Venezia Giulia, riportata in uno studio dell'OCSE sugli accordi bilaterali in materia di lavoro, testimonia infine la tendenza delle infermiere romene altamente specializzate ad accettare incarichi da infermiere generiche pur di garantirsi la possibilità di lavorare all'estero. In questo caso è emersa anche l'enorme differenza di salario che caratterizza un'infermiera esperta con 15 anni di attività alle spalle in patria rispetto ad una che è al suo primo impiego in Italia: quest'ultima guadagna anche 10 volte più ed è in grado di risparmiare in breve tempo tanto quanto basta per comprare una casa nuova in Romania⁴³.

IL SETTORE SANITARIO: INFERMIERI, MEDICI E ALTRI OPERATORI QUALIFICATI STRANIERI

Per quanto riguarda le retribuzioni per gli immigrati, in caso di regolare assunzione, è previsto lo stipendio del contratto privato o pubblico degli infermieri professionali. Nei Contratti Collettivi Nazionali del Lavoro (CCNL) della sanità pubblica e privata gli infermieri professionali vengono inquadrati con la qualifica di *personale laureato*, invece nei contratti di "cooperazione sociale"⁴⁴ (cui sono soggette le imprese sociali convenzionate con enti pubblici o privati) gli infermieri non rientrano tra il personale laureato.

I contratti di "cooperazione sociale" sono i contratti con i trattamenti economici e normativi meno vantaggiosi. La cooperazione sociale opera per il 90% nel settore socio-assistenziale e ha una posizione egemone su questo mercato perché offre prestazioni a costi inferiori rispetto a quanto previsto dal CCNL.

Riprendendo una considerazione già in precedenza introdotta, è bene sottolineare che secondo un'indagine dell'Ires CGIL gli infermieri che prestano servizio nelle cooperative, rispetto ai loro colleghi assunti direttamente presso le strutture sanitarie (i cosiddetti strutturati), hanno un monte orario maggiore (165 ore contro 156), retribuzioni inferiori e spesso non hanno diritto a nessun tipo di indennità (per turni notturni e festivi, per l'assistenza domiciliare, indennità SERT⁴⁵, ecc).

Al Nord gli stipendi sono inferiori mediamente del 20-25% rispetto agli strutturati e altrove anche più del 42%, inoltre le retribuzioni degli infermieri che lavorano nelle cooperative non sono omogenee in tutto il territorio italiano. A Roma la tariffa per i soci-lavoratori delle cooperative è molto bassa (circa 7-8 euro l'ora contro le 8-10 del Nord Italia)⁴⁶.

Al primo impiego l'infermiere professionale straniero generalmente recepisce uno stipendio mensile netto intorno ai 1.100 euro, che, con l'indennità di turno e quella di reparto (circa 5 euro al giorno), può aumentare di poche centinaia di euro al mese. Se si tratta di un operatore socio-sanitario, per il quale non è richiesto un titolo di scuola secondaria superiore in quanto assunto come generico, lo stipendio oscilla tra i 900 e i 1.050 euro.

I medici stranieri

La presenza di medici stranieri in Italia è caratterizzata prevalentemente da due realtà: il loro numero, pur consistente, tende ad aumentare in misura minore rispetto a quello degli infermieri e, in secondo luogo, è composto in larga misura da comunitari o da persone provenienti da Paesi a Sviluppo Avanzato. Anche per loro vale l'impossibilità di essere assunti direttamente presso le strutture pubbliche; nondimeno molti di loro sono presenti presso gli ospedali pubblici come liberi professionisti retribuiti attraverso un sistema di gettoni o di compenso a prestazione occasionale sebbene per periodi prolungati presso la medesima struttura. Questa prassi è particolarmente diffusa anche nel privato, dove tuttavia sarebbe

IL SETTORE SANITARIO: INFERMIERI, MEDICI E ALTRI OPERATORI QUALIFICATI STRANIERI

formalmente possibile addivenire alla piena assunzione di personale straniero non comunitario.

Secondo i dati raccolti dall'ENPAM in collaborazione con gli Ordini Provinciali, sono 12.527 i medici chirurghi e odontoiatri di nazionalità straniera operanti in Italia. I laureati in medicina e chirurgia sono complessivamente 10.433, quelli in odontoiatria 1.294, e gli iscritti al doppio albo 808. Il 37% è composto da donne (4.753). La classe di età più rappresentata è quella che va dai 41 ai 50 anni, mentre gli ultrasessantenni maschi sono 514 e le femmine 112⁴⁷.

ITALIA. Medici stranieri: ripartizioni territoriali di inserimento (2004)

	<i>v.a. medici</i>	<i>% ripart. territoriale</i>	<i>% totale soggiornanti</i>
Nord Ovest	3.338	26,6	34,0
Nord Est	3.248	25,9	25,3
Centro	3.437	27,4	27,1
Sud	1.668	13,3	9,9
Isole	836	6,7	3,7
Totale	12.527	100,0	100,0

FONTE: Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes. Elab. su dati ENPAM e Ministero Interno

La metà dei medici stranieri registrati all'Ordine si concentra in 4 regioni: Lazio e Lombardia con poco più di 2.000 medici, seguite da Veneto ed Emilia Romagna con poco più di 1.200. A livello di capoluoghi Roma e Milano guidano la graduatoria e hanno rispettivamente 1.855 e 1.035 medici.

Un medico straniero su due proviene dall'Europa (47,8%), con una preponderanza di medici di origine comunitaria e neocomunitaria (30,6%). Seguono nella graduatoria i medici provenienti dall'America (20,1%), dall'Asia (18,6%) e dall'Africa (12,7%). Rapportata alla percentuale dei soggiornanti, sono i comunitari e gli americani ad avere un'incidenza maggiore per presenza di medici. Disaggregando i dati a livello di nazioni di provenienza, guidano la classifica la Germania (1.034), seguita dalla Svizzera (760), Iran (713), Francia (649), Grecia (646) e Stati Uniti (602). In minor numero, ma con più di 500 presenze, sono i medici venezuelani e argentini, mentre coloro che provengono dall'ex Jugoslavia e dalla Romania sono rispettivamente 437 e 389.

Confrontando i dati sui soggiornanti stranieri al 31.12.2004 con i medici stranieri operanti in Italia alla stessa data, si rileva che il Nord Est e il Centro hanno all'incirca la stessa quota percentuale di soggiornanti e di medici, il Nord Ovest ha una quota più bassa di medici rispetto ai soggiornanti (-7,4 punti percentuali) e il Sud e le Isole una quota più alta di medici (ciascuna area 3 punti percentuali in più). Le regioni con uno scarto di almeno 2 punti percentuali in più di medici rispetto ai soggiornanti sono: Trentino Alto Adige, Lazio, Abruzzo e Sicilia. È dif-

IL SETTORE SANITARIO: INFERMIERI, MEDICI E ALTRI OPERATORI QUALIFICATI STRANIERI

ficile allo stato delle cose interpretare queste differenze e tutto lascia intendere che debbano essere condotti studi più particolareggiati sui diversi contesti territoriali. Sarebbe interessante poter valutare quanto possa influire la presenza di Università specialistiche e/o l'esistenza di comunità presenti in modo stabile sul territorio che spingano i propri figli a scegliere tale indirizzo di studi.

ITALIA. Medici stranieri: aree continentali di provenienza (2004)

	<i>v.a.</i>	<i>%</i>	<i>% Soggiornanti 2005</i>
UE 25	3.829	30,6	10,1
Resto d'Europa	2.149	17,2	38,6
Africa	1.590	12,7	23,1
Asia	2.328	18,6	17,4
America	2524	20,1	10,6
Oceania	107	0,9	0,1
Totale	12.527	100,0	100,0

FONTE: Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes. Elab. su dati ENPAM e Ministero Interno

L'istruzione, la formazione, le qualifiche e il riconoscimento dei titoli⁴⁸

Corso di laurea in Medicina

Il corso di laurea in Medicina e Chirurgia ha la durata di sei anni e si conclude con un esame che comprende la discussione di una tesi⁴⁹. Per esercitare la professione di medico occorre tuttavia ottenere l'abilitazione, mediante l'esame di stato. Dopo la laurea in Medicina e Chirurgia è possibile specializzarsi presso le Scuole di Specializzazione in Medicina (SSM), articolate in 53 orientamenti specifici.

Le scuole prevedono un numero programmato sulla base del fabbisogno nazionale di medici specialisti nelle varie tipologie, secondo procedure facenti capo al Ministero della Istruzione, della Università e Ricerca (MIUR). Il corso degli studi per ogni singola scuola di specializzazione, generalmente della durata di 4 anni, è definito nell'ordinamento didattico della scuola ai sensi della normativa CEE con il Decreto Legislativo 8 agosto 1991 n. 257. L'ammissione alle scuole di specializzazione avviene sulla base del D.M. 25 febbraio 2003 n. 99, in attuazione dell'articolo 36 del Decr. Lgs. 17 agosto 1999 n. 368. È previsto un tirocinio da svolgere presso le strutture universitarie e in quelle ospedaliere convenzionate.

Per accedere alla scuola di specializzazione un medico straniero deve procurarsi una borsa di studio offerta da un ente riconosciuto dal Ministero degli Esteri o finanziata dall'ambasciata del proprio paese di provenienza. Per il 2004/2005 le borse di studio riservate a specializzandi stranieri sono state 21⁵⁰. Per il

IL SETTORE SANITARIO: INFERMIERI, MEDICI E ALTRI OPERATORI QUALIFICATI STRANIERI

2005/2006, il MIUR ha fornito le seguenti indicazioni relativamente all'ammissione di medici stranieri nelle scuole di specializzazione mediche per l'anno accademico 2005/2006:

- i cittadini comunitari medici accedono alle Scuole di specializzazione alle stesse condizioni (cioè bando di concorso) e con gli stessi requisiti dei cittadini italiani (laurea e abilitazione all'esercizio professionale);
- i rifugiati politici medici sono equiparati ai comunitari;
- i cittadini stranieri provenienti dai PVS medici partecipano al concorso di ammissione alle scuole di specializzazione in medicina per posti in soprannumero, previa verifica delle capacità ricettive delle strutture universitarie (D.Lgs n. 386/99, art. 35, ultimo comma) e sulla base dell'assegnazione di borse di studio da parte del Ministero degli Affari Esteri (L. n. 49/87);
- i cittadini non comunitari medici sono ammessi al concorso a parità di condizione con gli italiani se: titolari di carta di soggiorno o di permessi di soggiorno per lavoro subordinato o per lavoro autonomo, per motivi familiari, per asilo politico o umanitario, per motivi religiosi; titolari di diploma di laurea e abilitazione italiana o riconoscimento del titolo conseguito all'estero.

Corso di laurea in Infermieristica

L'istituzione delle scuole di formazione infermieristica, risalente fin dal Regio decreto n. 1832 del 15 agosto 1925, ha conosciuto un rinnovamento solo dopo la legge 341 del 19 novembre 1990 che ha riformato gli ordinamenti didattici universitari dal diploma universitario di primo livello in Scienze infermieristiche. Il decreto legislativo n. 502/1992 e le successive modifiche hanno sancito il passaggio definitivo alla formazione universitaria, per cui il titolo rilasciato viene qualificato come "diploma universitario".

Attualmente per diventare infermieri è necessario un corso universitario di laurea triennale. L'ordinamento didattico è definito dalla normativa nazionale (Decreto Interministeriale 2 aprile 2001 *Determinazione delle classi delle lauree universitarie delle professioni sanitarie*, pubblicato nel S.O. n. 136 alla Gazzetta Ufficiale n. 128 del 5 giugno 2001), ma può essere variato dalle università fino ad un terzo del programma *standard*. Si tratta, comunque, di variazioni limitate all'introduzione o sottrazione di alcune materie dei vari settori scientifico-disciplinari e strettamente connesse alle esigenze sanitarie e di mercato di carattere locale e all'organizzazione del curriculum individuale. La flessibilità del programma permette in questo modo una formazione del personale infermieristico più rispondente alle esigenze e ai problemi locali e del Servizio Sanitario Regionale.

Come già in precedenza osservato, coloro che si laureano in tale disciplina possono svolgere la loro attività professionale in strutture sanitarie sia pubbliche che private e anche nell'assistenza domiciliare, in regime di dipendenza o libero-pro-

IL SETTORE SANITARIO: INFERMIERI, MEDICI E ALTRI OPERATORI QUALIFICATI STRANIERI

fessionale. Dopo il conseguimento della laurea è possibile proseguire con le iniziative di formazione permanente o con l'iscrizione a un master di primo livello, oppure alla laurea specialistica.

I master consentono di acquisire crediti formativi universitari e possono essere a orientamento clinico, organizzativo, didattico/formativo o di ricerca. Le normative CEE hanno già disciplinato le offerte di formazione clinico-assistenziale post base da garantire a livello europeo, accettando come "specializzazioni" infermieristiche corsi di perfezionamento e master in aree specialistiche quali psichiatria, geriatria, medicina di comunità e pediatria. In molte università sono istituiti master di primo livello per l'area organizzativa e le funzioni gestionali e di coordinamento.

Nel 2004, è nato anche il corso di laurea specialistica delle professioni sanitarie (poco dopo denominato "magistrale" grazie al Decreto Ministeriale n. 270 del 2004), che nell'anno accademico 2004/05 ha visto coinvolti 15 atenei, con un'offerta complessiva di 578 posti.

La laurea specialistica in scienze infermieristiche fornisce le basi per sviluppare a livello elevato e in più contesti clinico-assistenziali, la capacità di analizzare i bisogni, pianificare, progettare e gestire interventi, valutare e fare ricerca. La gamma di posizioni e competenze che si acquisiscono con la laurea specialistica sono numerose e variano dalla direzione del servizio aziendale di assistenza infermieristica, al coordinamento di un dipartimento o unità complessa, o di una équipe, al *case management*, al coordinamento dell'aggiornamento del personale e della formazione permanente, al ruolo di formatore, di docente e di tutor.

La Commissione Cultura e Affari Sociali della Camera, nel mese di febbraio 2006, ha votato una importante risoluzione con cui il Governo si impegna a dare piena soddisfazione al bisogno formativo attraverso la cosiddetta "formazione a distanza", che tuttavia non può sostituire la pratica del tirocinio come ha sottolineato l'IPASVI⁵¹. Il 10 febbraio 2006 è stato istituito un Tavolo tecnico per trovare una soluzione definitiva alla carenza di infermieri con rappresentanti del Ministero della Salute, del Ministero dell'Istruzione-Università-Ricerca, della Conferenza dei Presidi di Medicina, della Conferenza delle Regioni e dei Collegi IPASVI.

Iscritti e laureati negli atenei italiani⁵²

I dati dell'Ufficio di Statistica del MIUR si riferiscono per le immatricolazioni e lo stock degli iscritti all'a.a. 2004/2005 e per i laureati all'a.a. 2003/2004, anno in cui il sistema universitario ha proposto al mercato del lavoro del settore socio-sanitario 29.439 neolaureati, così ripartiti: 6.592 Medicina e Chirurgia, 9.444 Scienze Infermieristiche e Ostetricia, 13.403 Fisioterapia, ecc., i neolaureati stranieri, nello specifico, sono stati 899, di cui la metà neomedici (450), 265 infermieri, 184 fisioterapisti.

IL SETTORE SANITARIO: INFERMIERI, MEDICI E ALTRI OPERATORI QUALIFICATI STRANIERI

Per quanto riguarda Medicina e Chirurgia, sono gli atenei del Nord Est (151) e del Sud (100) i principali finalizzatori della formazione universitaria degli studenti stranieri e in particolare l'Università di Bologna (71 neolaureati), La Sapienza di Roma (49) e Padova (39). Scienze infermieristiche vede invece una prevalenza degli atenei del Nord Ovest (119) e il primato della Cattolica di Milano (41), seguita da Roma Tor Vergata (25) e Padova (20); i neolaureati in Fisioterapia o altro, infine, si concentrano nell'Italia centrale (104) e in particolare a Roma (64 Roma La Sapienza e 16 Roma Tor Vergata).

ITALIA. Studenti stranieri presso le facoltà di medicina: aree continentali di provenienza (anno accademico 2004-2005)

PROVENIENZA	Medicina			Infermieri e Ostetrici			Fisioterapisti, Tecnici e altro		
	Immatricolati	Iscritti	Laureati	Immatricolati	Iscritti	Laureati	Immatricolati	Iscritti	Laureati
Unione Europea	19	2.230	282	65	184	44	24	185	32
Europa Centro Orientale	146	896	62	207	523	63	74	268	21
Altri Paesi Europa	15	92	15	18	45	19	8	41	11
Europa	180	3.218	359	290	752	126	106	494	64
Africa Settentrionale	3	40	1	17	52	12	7	17	3
Africa Occidentale	2	23	1	26	72	19	2	6	0
Africa Centro Orientale	4	65	4	16	39	13	1	10	0
Africa Centro Meridionale	52	292	30	58	136	12	14	29	8
Africa	61	420	36	117	299	56	24	62	11
Asia Occidentale	132	690	47	10	32	2	45	114	73
Asia Centro meridionale	0	18	2	40	107	21	4	11	1
Asia Orientale	2	16	0	5	27	4	3	5	1
Asia	134	724	49	55	166	27	52	130	75
America Settentrionale	1	40	2	0	9	2	1	7	2
America Centro meridionale	10	76	9	135	376	52	21	67	19
America	11	116	11	135	385	54	22	74	21
Oceania	0	1	0	0	2	1	0	1	1
APOLIDE	0	16	4	0	1	3	0	3	0
Stato non definito	0	0	0	0	0	1	0	0	0
TOTALE	386	4.495	459	597	1.605	268	204	764	172

Fonte: Dossier Statistico Immigrazione. Caritas/Migrantes. Elaborazioni su dati MIUR-URST

Nell'a.a. 2004-2005 sono stati 258 su un totale di 459 i neolaureati in Medicina e Chirurgia provenienti dalla Grecia, seguiti a lunga distanza da 26 israeliani, 25 camerunensi e 22 albanesi. Tra i neo-infermieri guidano la graduatoria Romania (30 su 268), Perù (28), Polonia (24), India (20) e tra i neo-fisioterapisti, tecnici e altri Israele (65) e Grecia (20).

Per quanto riguarda gli iscritti si conferma la tradizionale accoglienza dei corsi di laurea in Medicina con 4.495 iscritti (1.605 presso Scienze Infermieristiche e 787 le restanti discipline tra cui fisioterapia), anche se a livello di immatricolazioni i candidati infermieri hanno ormai superato i futuri medici (579 contro 386).

Quasi la metà degli studenti stranieri iscritti a Medicina e Chirurgia proviene dal-

IL SETTORE SANITARIO: INFERMIERI, MEDICI E ALTRI OPERATORI QUALIFICATI STRANIERI

la Grecia (2.056 su 4.495), seguita da Albania (690), Israele (436), Camerun (265) e Libano (195); la geografia degli iscritti a Scienze Infermieristiche varia notevolmente: è prima l'Albania (227 su 1.605), seguita da Perù (219), Romania (175), Polonia (99), India (95) e Camerun (87). Infine gli iscritti a Fisioterapia e varie materie tecniche vedono prevalere gli albanesi (176 su 764), abbondantemente prima dei greci (110).

Gli studenti stranieri iscritti ai suddetti corsi di laurea rappresentano circa un quarto del totale degli iscritti che da diversi anni si attestano intorno a 30 mila. Non si tratta di un numero molto elevato se si considera che risulta inferiore a quello degli studenti italiani che affidano all'estero la propria formazione universitaria.

Il sistema universitario italiano, soprattutto per queste discipline, è stato reso appetibile dal numero chiuso in certe facoltà sia in Grecia che in Germania o in altri Paesi e dall'interesse delle seconde generazioni di emigrati italiani per quanto riguarda la Svizzera e gli Stati Uniti.

Tuttavia la prima categoria, in particolare non sembra essere interessata ad inserirsi professionalmente nel mercato del lavoro italiano, anche se l'art. 14 del DPR 334/2004 regola la conversione del permesso di soggiorno al termine degli studi.

Non mancano poi studenti provenienti da Paesi sconvolti da guerre civili o continue violazioni dei diritti umani (per esempio le Repubbliche dell'ex Jugoslavia o in particolare l'Iran fin dall'inizio degli anni '80).

Dagli anni '90 si è assistito ad una flessione degli studenti universitari di origine asiatica, africana e americana, mentre sono aumentati gli studenti europei, grazie al crescente arrivo di albanesi⁵³.

In generale tuttavia resta complessa la procedura per il rilascio del visto e per il propedeutico riconoscimento del titolo conseguito in patria. Annualmente il Ministero degli Affari Esteri di concerto con il MIUR emana un decreto che stabilisce il numero massimo di visti di ingresso e di permessi di soggiorno per l'accesso all'istruzione universitaria degli studenti stranieri non soggiornanti, sulla base delle disponibilità comunicate dagli Atenei entro il 31 dicembre dell'anno corrente. Per l'anno accademico 2005-2006, ad esempio, il numero di posti messi a disposizione è stato fissato a 40.268, ampiamente superiore ai flussi preventivabili che difficilmente raggiungeranno le diecimila immatricolazioni. Questo non toglie che i candidati all'immatricolazione debbano fare richiesta del visto specificando nella pre-iscrizione, da presentare presso la rappresentanza diplomatica italiana nel proprio Paese, un solo ateneo e un solo corso di laurea, con il rischio di non rientrare nei contingenti previsti, pur risultando magari idoneo.

La documentazione obbligatoria da allegare alla domanda di pre-iscrizione consta del titolo finale degli studi secondari, corrispondente ai 13 anni di percorso scolastico previsti in Italia. Tale titolo deve essere presentato in originale e lega-

IL SETTORE SANITARIO: INFERMIERI, MEDICI E ALTRI OPERATORI QUALIFICATI STRANIERI

lizzato dalle autorità competenti del proprio Paese, quindi si passa alla traduzione e alla dichiarazione di valore. Ogni certificato addotto, inoltre, necessita di traduzione ufficiale in lingua italiana a cura del richiedente e di conferma da parte dell' autorità diplomatica del nostro Paese.

Il richiedente, poi, deve dimostrare la disponibilità dei mezzi di sostentamento sufficienti, pari a 350,57 euro mensili, ovvero poco più di 4.000 euro annui; deve quindi indicare l'esistenza di un alloggio idoneo, la disponibilità della somma occorrente per il rimpatrio e la copertura assicurativa per cure mediche e ricoveri ospedalieri (art.39, T.U. n.286/1998).

Le rappresentanze diplomatico-consolari provvedono alla verifica dei requisiti per la concessione del visto, alla accettazione e quindi al rilascio del visto per motivi di studio, da convertite in Italia in un permesso di soggiorno entro otto giorni dall'ingresso, previa dimostrazione delle garanzie economiche e di tutte le altre documentazioni necessarie per l'ottenimento del visto.

A questo punto, prima dell'iscrizione, occorre superare le eventuali prove di ammissione presso l'Università prescelta e la prova di conoscenza linguistica, dalla quale sono esonerati solo gli studenti iscritti al di fuori dei contingenti ministeriali, perché in possesso di attestati di lingua riconosciuti idonei. Nel caso in cui, pur essendo stati riconosciuti idonei, non si rientri nel contingente previsto dal corso di studi dell'Università prescelta, sussiste la possibilità di riassegnazione per lo stesso corso universitario ad un'altra sede o di richiedere l'ammissione ad un altro corso universitario presso la stessa sede o in un'altra sede dove siano disponibili posti non assegnati. L'Università, inoltre, si riserva, nell'ambito della propria autonomia, la competenza sul riconoscimento dei titoli di studio conseguiti all'estero e può quindi non accettare la domanda presentata da uno studente estero pur essendo stata riconosciuta dalle autorità diplomatiche adeguata per la concessione del visto per motivi di studio. Il riconoscimento è invece automatico nel caso di accordi specifici tra il nostro Paese e il Paese che ha rilasciato il titolo di studio.

Se nel frattempo non si è ancora ottenuto il permesso di soggiorno, si procede all'iscrizione con riserva fino al 31 dicembre dell'anno corrente, anche se ormai è prassi presso diversi atenei accettare in prima istanza le iscrizioni di studenti esteri che presentano il solo cedolino di richiesta del permesso di soggiorno.

Il rinnovo del permesso di soggiorno è poi annuale e condizionato al superamento di almeno una verifica nel primo anno e di due negli anni successivi, fino ad un massimo di tre anni fuori corso. In caso di insuccesso lo studente deve lasciare il paese alla scadenza del titolo di soggiorno, chiudendo così la sua carriera universitaria in Italia.

Sono invece esentati da queste procedure, eccetto quelle per il riconoscimento dei titoli di studio, i cittadini stranieri comunitari, neocomunitari o equiparati

IL SETTORE SANITARIO: INFERMIERI, MEDICI E ALTRI OPERATORI QUALIFICATI STRANIERI

(provenienti, cioè, da Norvegia, Islanda, Lichtenstein, Svizzera e San Marino), i titolari di doppia cittadinanza, gli stranieri già soggiornanti in Italia e i beneficiari di borse di studio erogate dal Governo Italiano o dai Paesi di provenienza per l'intera durata del corso di studio e nell'ambito di accordi tra Università italiane e Paesi interessati. I candidati comunitari possono ottenere da subito il rilascio della carta di soggiorno, ma non sono obbligati ad esibirla ai fini dell'iscrizione universitaria. Per quanto riguarda i rifugiati, in particolare, il Servizio Sociale Internazionale con sede a Roma funge da intermediario per il riconoscimento dei titoli di studio data la delicatezza della loro posizione.

Il riconoscimento dei titoli accademici e professionali specialistici in ambito sanitario

In Italia, l'esercizio delle professioni sanitarie è consentito anche a chi abbia conseguito all'estero i titoli di studio e di abilitazione previsti, previo riconoscimento da parte del Ministero della Salute; a questo scopo occorre compilare uno specifico formulario, nel quale sono anche indicati i certificati da presentare. La pratica può essere intrapresa anche da stranieri non ancora presenti in Italia. Il riconoscimento dei titoli viene generalmente vincolato entro le quote definite dal decreto flussi per attività autonoma o subordinata, con l'eccezione come si è visto di alcune categorie come gli infermieri professionali per quanto riguarda il settore socio-sanitario. A coloro che, acquisito in Italia un titolo professionale dell'area sanitaria, intendono esercitare la propria professione all'estero, il Ministero della Salute rilascia, su richiesta dell'interessato, un attestato di conformità della formazione conseguita ai requisiti previsti dalle direttive comunitarie.

Riconoscimento dei titoli conseguiti all'estero in campo sanitario

I titoli ammessi al riconoscimento sono quelli conseguiti da cittadini comunitari e non comunitari relativi alle professioni sanitarie e arti ausiliarie che contano in totale 28 tipologie.

Se il titolo è stato conseguito in un "Paese dell'Unione Europea" si può richiedere o il diritto allo stabilimento o il diritto alla libera prestazione dei servizi.

Diritto di stabilimento. Coloro che possiedono un titolo professionale, con un percorso formativo interamente compiuto in un Paese comunitario, ed intendono svolgere stabilmente la professione sanitaria in Italia, possono presentare domanda per il riconoscimento del titolo ai fini dell'esercizio del diritto di stabilimento.

La procedura è diversificata a seconda delle professioni. Per le professioni di medico chirurgo, veterinario, farmacista, odontoiatra, infermiere e ostetrico, la normativa comunitaria ha fissato regole di armonizzazione tra i Paesi dell'UE, per

IL SETTORE SANITARIO: INFERMIERI, MEDICI E ALTRI OPERATORI QUALIFICATI STRANIERI

effetto delle quali la procedura di riconoscimento si sostanzia in una verifica di regolarità della documentazione presentata. Per tutte le altre professioni il procedimento segue un criterio standardizzato più semplice. Per i cittadini non comunitari, l'esercizio professionale in Italia rimane subordinato alle norme che regolano il loro ingresso ed il soggiorno sul territorio italiano.

Diritto alla libera prestazione di servizi. Le direttive di settore relative alle professioni di medico chirurgo, veterinario, farmacista, odontoiatra, infermiere o ostetrica prevedono anche la possibilità, per i soli cittadini dell'Unione Europea, di erogare prestazioni professionali occasionali, senza stabilirsi definitivamente in Italia e, dunque, senza doversi iscrivere all'albo professionale italiano. Per esercitare tale diritto, il professionista interessato deve comunicare di volta in volta al Ministero della Salute la struttura in cui andrà ad operare ed il relativo periodo.

Se il titolo è conseguito in un "Paese non comunitario", i cittadini in possesso di titoli professionali conseguiti in un Paese extracomunitario, al fine di ottenere l'autorizzazione ovvero il nulla osta all'esercizio professionale in Italia, devono presentare domanda per il riconoscimento del titolo. Anche nel caso in cui il titolo è già stato riconosciuto in un altro Paese dell'Unione Europea, si applicano le procedure previste per i titoli extracomunitari, pur tenendo in considerazione le eventuali integrazioni di formazione e di attività professionale acquisite dall'interessato nel Paese comunitario.

Riconoscimento dei titoli conseguiti all'estero per infermieri professionali

In base alla Circolare del Ministero della Salute del 12 aprile 2000, che tratta la procedura per il riconoscimento del titolo per infermieri professionali, i cittadini stranieri non comunitari che si trasferiscono in Italia, per brevi o lunghi periodi, allo scopo di esercitare una professione sanitaria, devono essere in possesso di un titolo abilitante all'esercizio professionale riconosciuto dal Ministero della Salute e devono iscriversi all'albo professionale dell'Ordine o del Collegio professionale o, in mancanza dell'Ordine e Collegio professionale, all'elenco speciale tenuto dal Ministero della Salute. La presentazione del titolo di studio può inoltre avvenire già presso l'ambasciata italiana operante nel paese di origine.

Si è visto che la legge 189/2002 ha escluso la categoria degli infermieri dalle quote fissate ogni anno dal decreto flussi, consentendo assunzioni fuori quota durante tutto l'anno. Per l'assunzione degli infermieri stranieri occorre presentare domanda allo Sportello Unico per l'immigrazione presso la Prefettura e il nulla osta all'assunzione viene rilasciata solo se il titolo di studio è riconosciuto dallo Stato italiano. L'atto formale del riconoscimento del titolo di studio è un decreto del Direttore generale delle risorse umane e delle professioni sanitarie del Ministero della Salute. Diverse Regioni (Calabria, Lazio, Umbria, Campania, Liguria, Veneto, Emilia Romagna, Lombardia, Valle d'Aosta) e le Province Autonome di Trento e Bol-

IL SETTORE SANITARIO: INFERMIERI, MEDICI E ALTRI OPERATORI QUALIFICATI STRANIERI

ziano sono state autorizzate a curare autonomamente l'istruttoria delle domande di riconoscimento dei titoli di infermiere e tecnico sanitario di radiologia medica conseguiti in Paesi non comunitari, ma il Ministero della Salute è sempre competente per l'emissione del decreto di riconoscimento. Per poter esercitare la professione l'infermiere straniero deve chiedere l'iscrizione al Collegio provinciale del luogo di lavoro o di domicilio. L'iscrizione all'Albo professionale è subordinata al superamento di un esame sulla conoscenza della lingua italiana, delle norme deontologiche e delle norme che regolano la professione. Per sostenere l'esame gli oneri sono a carico dell'interessato e i singoli Collegi richiedono il versamento di una tassa (circa 250 euro). È possibile inoltre sostenere una seconda prova in caso di esito negativo della prima (cfr., la citata circolare del Ministero della Salute del 12 aprile 2000). I Collegi generalmente mettono a disposizione dei candidati un fascicolo contenente il codice deontologico e le altre norme di legge riguardanti la professione dell'infermiere, ma in alcuni contesti locali si fa di più e si organizzano corsi di italiano e di legislazione sanitaria per stranieri.

C. I NUOVI NUMERI SU INFERMIERI E MEDICI ALLA FINE DEL 2008 ***Gli infermieri stranieri**

Alla fine del 2008 il quadro di carenza di manodopera nel settore infermieristico sembra essersi cronicizzata: secondo i dati più recenti della Federazione Nazionale Ipasvi in Italia vi sono 6 infermieri ogni 1.000 abitanti. Questa stima è in linea con le valutazioni dell'OCSE, che indicano per il nostro Paese un rapporto di 7 infermieri per mille abitanti (contro una media OCSE di 8,9, che sale a 14-15 in Olanda e Irlanda), includendo però anche altre figure professionali (come ad esempio le ostetriche): nel 2001 il rapporto era di 5,4 infermieri per 1.000 abitanti.

Secondo l'Ipasvi, tenuto conto anche del probabile sviluppo dell'assistenza e per allinearsi agli standard europei, mancano in Italia almeno 71.000 infermieri, specialmente nel Sud (5,7 infermieri per 1.000).

Segnali positivi non mancano se si considera che gli infermieri iscritti all'IPASVI al 31 dicembre 2008 sono aumentati diventando 354.436: dopo diversi anni il numero dei nuovi iscritti ha superato quello degli infermieri cancellatisi dai Collegi perché andati in pensione o per altri motivi grazie a 9.168 nuove iscrizioni a fronte di 3.791 cancellazioni. Dei più di 100 Collegi Ipasvi fanno parte anche 6.292 assistenti sanitari e 9.913 vigilatrici d'infanzia/infermieri pediatrici per un totale di 370.641 iscritti.

* A cura di Foad Aodi (AMSI), Franco Pittau, Antonio Ricci (Idos/EMN Italy).

IL SETTORE SANITARIO: INFERMIERI, MEDICI E ALTRI OPERATORI QUALIFICATI STRANIERI

Gli infermieri italiani e stranieri iscritti all'IPASVI (1956-2008)

Anno	v.a.	Anno	V.a.
1956	23.720	1985	137.449
1960	25.408	1990	183.734
1965	29.487	1995	286.386
1970	37.259	2000	319.123
1975	67.973	2005	342.273
1980	83.277	2008	370.641

FONTI: *Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes. Elaborazioni su dati IPASVI*

L'età media è di 42,2 anni, con l'8,6% al di sotto dei 30 anni e il 20% al di sopra dei 50 anni. Anche l'età media dei nuovi iscritti appare piuttosto elevata (32,6 anni), ma un decimo di essi è ultraquarantenne. Non sono infrequenti i casi di abbandono precoce della professione legati in parte alla prevalenza della componente femminile (età pensionabile delle donne 60 anni) e in parte all'insoddisfazione delle condizioni di lavoro. In una indagine internazionale condotta da Next nel 2008 è risultato che più del 20% degli intervistati italiani vorrebbe cambiare lavoro.

ITALIA. Infermieri comunitari e non comunitari iscritti all'Ipasvi (2008)

	Comunitari	Non comunitari	Totale	%
Nord Ovest	5.712	4.086	9.798	28,8
Nord Est	5.523	3.891	9.414	27,7
Nord	11.235	7.977	19.212	56,4
Centro	5.005	3.589	8.594	25,2
Sud	1.887	1.787	3.674	10,8
Isole	1.454	1.009	2.463	7,2
Italia	19.681	14.362	34.043	100,0
Di cui F. (v.a.)	17.555	11.898	29.453	86,5
Di cui F (%)	89,2	82,8	86,5	-

FONTI: *Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes. Elaborazioni su dati IPASVI*

Gli iscritti sono così distribuiti: il 25,4% nel Nord-Ovest, il 21,4 % nel Nord-Est, il 20,6% nel Centro, il 21,9 (77.625) nel Sud e il 10,8% nelle Isole. In un decimo dei casi gli iscritti sono di origine straniera.

Gli uomini stanno mostrando un crescente interesse per le professioni infermieristiche ma attualmente incidono solo per il 22,3% sugli iscritti (si va dal 15% nel Nord al 33-35% nel Sud. Gli iscritti di origine straniera sfiorano il 10% del totale (9,4%), con punte dell'11-12% al Centro-Nord e valori minimi del 5% al Sud. I nuovi iscritti non sono giovanissimi e la loro età media (32,6 anni) si avvicina a quella degli italiani.

IL SETTORE SANITARIO: INFERMIERI, MEDICI E ALTRI OPERATORI QUALIFICATI STRANIERI

Alla fine del 2008 sono risultati iscritti ai Collegi IPASVI 34.043 stranieri, di cui 33.364 infermieri professionali. Si tratta di circa il 10% del totale, dei quali all'incirca 6 su 20 comunitari. Tra gli stranieri i più numerosi sono i romeni, con 8.497 iscritti (25,0%), seguiti dai polacchi (3.557 unità pari al 10,4%). Seguono poi attorno tra mille e duemila unità diversi paesi che nel passato hanno accolto grandi numeri di lavoratori italiani come Svizzera, Germania, Francia e Belgio.

ITALIA. Paesi e aree di origine degli infermieri stranieri iscritti all'Ipasvi (2008)

<i>Continenti</i>	<i>v.a.</i>	<i>%</i>	<i>Paesi</i>	<i>v.a.</i>	<i>%</i>
<i>UE - 27</i>	18.879	55,5	1. <i>Romania</i>	8.497	25,0
<i>Totale Europa</i>	24.818	72,9	2. <i>Polonia</i>	3.557	10,4
<i>Africa</i>	1.828	5,4	3. <i>Svizzera</i>	2.386	7,0
<i>America Centro/Nord</i>	1.244	3,7	4. <i>Germania</i>	1.877	5,5
<i>America Sud</i>	4.089	12,0	5. <i>Perù</i>	1.766	5,2
<i>Asia</i>	1.800	5,3	6. <i>Albania</i>	1.309	3,8
<i>Europa non comunitaria</i>	5.939	17,4	7. <i>Francia</i>	1.201	3,5
<i>Oceania</i>	264	0,8	8. <i>India</i>	1.181	3,5
<i>Totale non comunitari</i>	15.164	44,5	9. <i>Spagna</i>	1.155	3,4
<i>Tot. infermieri stranieri</i>	34.043	100,0	10. <i>Belgio</i>	651	1,9

FONTE: Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes. Elaborazioni su dati IPASVI

L'apporto degli infermieri stranieri è notevole, avendo essi inciso per il 28,4% delle nuove iscrizioni registrate nel 2008. Il loro contributo, tuttavia, non appare sufficiente per risolvere la carenze degli organici infermieristici e, inoltre, va tutelato insistendo sulla formazione ed esigendo l'iscrizione all'Ipasvi, per evitare così fenomeni di sfruttamento.

Per risolvere in modo strutturale il problema della carenza di infermieri è richiesto l'incremento del numero dei posti disponibili nei corsi di laurea. Per l'anno accademico 2008-2009 sono stati programmati 14.849 accessi ai corsi di laurea, contro i circa 18.000 richiesti sia dalle Regioni che dalla Federazione Ipasvi. Le domande presentate sono state circa 30.000, il doppio dei posti messi a disposizione.

Secondo un rapporto Ires Piemonte del 2008, in Italia settentrionale, le infermiere straniere erano il 20% del totale, una su cinque; ma con differenze regionali forti. In Lombardia, dove sono importanti le cliniche private, che possono assumerle direttamente, le infermiere straniere sono una su tre. In Piemonte, dove gli ospedali pubblici resistono, le straniere sono più o meno il 12%. Per la maggior parte lavorano nelle cliniche e nelle case di cura private o, in subappalto, negli ospedali pubblici e nell'assistenza pubblica a domicilio. Dal 2007, però, in quanto cittadine europee, le polacche, le rumene, le bulgare possono concorrere per l'as-

IL SETTORE SANITARIO: INFERMIERI, MEDICI E ALTRI OPERATORI QUALIFICATI STRANIERI

sunzione diretta anche da parte delle Asl e nel 2008 hanno vinto il concorso in 250.

A Milano-Lodi è molto sentita l'esigenza di nuovi di infermieri e sui 20 mila ivi operanti, gli stranieri sono ormai una quota significativa: 412 i comunitari e 205 gli extracomunitari. Per favorire il loro afflusso, garantendo l'alloggi, l'Aler, l'azienda che gestisce buona parte del patrimonio di edilizia pubblica del capoluogo, consegna all'azienda ospedaliera Fatebenefratelli 36 monolocali. Una grande struttura privata, come nell'ospedale San Raffaele di Milano, conta il 18% di infermieri non italiani: brasiliani, polacchi, romeni, filippini, indiani e anche qualcuno dall'Africa. Sempre al San Raffaele, Ewa Wisocka, polacca in Italia da vent'anni, è la coordinatrice infermieristica del dipartimento cardio-toraco-vascolare e organizza il lavoro di più di 200 colleghi. Anche la struttura Don Gnocchi di Milano ha il 12% di personale straniero, in particolare preposto all'assistenza dei più anziani. Gli infermieri stranieri sono sempre più presenti anche presso le strutture pubbliche, come il Niguarda di Milano o il Policlinico Umberto I di Roma. A Trieste il 10% degli infermieri sono di nazionalità slovena.

All'ospedale Molinette di Torino un terzo dei 1.700 infermieri professionali arriva dall'estero. In provincia di Torino, dal 2000 a oggi, gli infermieri stranieri sono aumentati in maniera significativa: i nuovi iscritti sono passati dal 14,5% del 2000 al 41,4% del 2007 con 2.869 infermieri stranieri iscritti all'Ipasvi, di cui 1.775 comunitari e 1.094 extracomunitari.

Nel 2006 sono stati 3.896 i permessi rilasciati a infermieri professionali extracomunitari o neocomunitari, per entrare in Italia. Per il 70,4% rumeni, il 6,8% peruviani, il 3,7% albanesi e il 3,2% indiani. Nel 2007 il numero delle autorizzazioni si è ridotto, fruendo i romeni della normativa sulla libera circolazione. Come gli infermieri polacchi andati in Germania sono stati sostituiti dagli ucraini, così i romeni venuti in Italia sono stati sostituiti in patria dai moldavi. I Paesi dell'America Latina e dell'Est Europa continuano a essere una grande riserva e, però, si sta allargando la cerchia dei paesi dove si recluta il personale perché specialmente nell'Est Europa i livelli salariali italiani non esercitano più una grande attrattiva come nel passato, e così in Svizzera si determinano flussi di infermieri stranieri già occupati in Italia (*Popoli, febbraio 2008*). Alcune Regioni hanno iniziato a richiamare personale dall'estero tramite accordi bilaterali.

In questa cornice di riferimento, già nel 2006 l'Oms prevedeva che nel 2008 la Gran Bretagna avrebbe avuto bisogno di 250mila infermieri in più rispetto a dieci anni fa, di ben 1 milione in più entro il 2020 gli Stati Uniti e entro il 2010 di 78mila il Canada e di 40mila nuovi infermieri l'Australia. La Spagna, invece, presenta un esubero di infermieri e ha un accordo con l'Italia. Il Veneto, ad esempio, ha stipulato un accordo bilaterale con istituti di Bucarest. Sembra pertanto sempre più necessario regolare i flussi di accesso con una maggiore tutela e, alla

IL SETTORE SANITARIO: INFERMIERI, MEDICI E ALTRI OPERATORI QUALIFICATI STRANIERI

radice, ampliare i posti per chi vuole laurearsi da infermiere e invitando i giovani a iscriversi, senz'altro con la prospettiva di un lavoro assicurato.

In prospettiva, bisogna tenere conto che la popolazione italiana è una delle più vecchie al mondo, con quasi il 20% di ultrasessantacinquenni e l'8% di ultraottantacinquenni nel 2050 secondo le previsioni dell'Istat. Il sistema sanitario italiano, al momento, non è in grado di far fronte al fabbisogno di personale paramedico e ogni anno la situazione peggiora. Nel rapporto Ocse sulle risorse umana in ambito sanitario è stato posto in evidenza lo squilibrio tra i pensionamenti (17 mila all'anno) e le nuove assunzioni (8 mila all'anno).

I medici stranieri

Dall'*Annuario Istat 2008*, relativamente al settore sanità e salute in Italia, si rileva che nel 2006 sono circa 46 mila i medici di base presenti sul territorio nazionale: un valore sostanzialmente stabile negli ultimi anni e che equivale a 8 medici ogni 10 mila abitanti. Per quanto riguarda i pediatri, se ne contano circa 7.500, ovvero 9 ogni 10 mila bambini fino a 14 anni. Nel 2006, il numero medio di bambini assistiti è pari a 820. Gli ambulatori e i laboratori pubblici e privati convenzionati sono circa 17 ogni 100 mila abitanti nel 2006, in leggera riduzione negli ultimi tre anni. Rimane stabile l'offerta dei servizi di guardia medica: i medici addetti ammontano a 23 ogni 100 mila abitanti.

L'assistenza domiciliare integrata, la cui importanza è da ricollegare al processo di invecchiamento della popolazione, fa perno sulle 173 Asl (tra le 180 totali) che hanno offerto questo servizio nel 2006. I pazienti assistiti a casa sono aumentati nel corso degli anni: da 396 mila nel 2005 a 414 mila nel 2006. Gli anziani ultrasessantacinquenni che hanno usufruito dell'assistenza domiciliare sono l'84,8% del totale. Le strutture per l'assistenza semiresidenziale e residenziale nel periodo 2005-2006 hanno potenziato i propri servizi, aumentando sia il numero di posti letto, passati da circa 170 mila nel 2005 a circa 181 mila nel 2006 (+6%), sia il numero di posti per l'assistenza semiresidenziale, saliti da 36 mila a 38 mila (+6%).

Il Rapporto Ocse del 2009 sulle disparità sanitarie nel mondo analizza il trend dell'ultimo decennio, ed evidenzia che la spesa sanitaria è aumentata notevolmente tra il 2000 e il 2003 a un tasso medio del 6,2%, mentre dal 2003 al 2006 è intervenuto un rallentamento persistente (aumenti ridotti al 3,6%). La spesa complessiva media si è stabilizzata sul valore dell'8,9% del Pil: la stessa percentuale del 2005, con il settore pubblico a quota 6,5% del Pil.

Il Paese dove la spesa sanitaria complessiva è più alta sono gli Stati Uniti, con il 15,3% del Pil: quasi il doppio della media Ocse, pari a 6.714 dollari di spesa all'anno pro capite. Seconda classificata la Svizzera, che ha speso 4.311 dollari pro capite, quasi come la Francia, seguita poi da Germania e Belgio. L'Italia si colloca

IL SETTORE SANITARIO: INFERMIERI, MEDICI E ALTRI OPERATORI QUALIFICATI STRANIERI

al 15° posto, esattamente a metà, con una spesa in cure e medicinali pari al 9% del Pil: quindi poco sopra la media Ocse in termini di percentuale del prodotto interno lordo. In termini reali, in Italia la spesa pro capite è di 2.614 dollari contro i 2.824 della media Ocse.

In questo contesto si colloca la professionalità dei medici stranieri oggi arrivati a contare 14.548 iscritti all'Ordine dei Medici Chirurghi e Odontoiatri. Le donne sono il 42,3% del totale. Prima del 31 dicembre 1989 era permessa l'iscrizione all'Ordine solo a cittadini italiani o europei e a cittadini con laurea conseguita in Egitto o Siria per effetto di un accordo di reciprocità vigente con questi paesi mediterranei. Dopo la legge Martelli del 1989 la situazione si è semplificata ed è divenuto possibile registrarsi non appena completata la pratica di riconoscimento del titolo o aver conseguito la laurea direttamente in Italia. E' dopo l'89 che aumenta di gran lunga la presenza di medici provenienti dai paesi dell'Est.

Attualmente i primi gruppi sono rappresentati da Germania 1.276, Svizzera 869, Grecia 851, Iran 752, Francia 686, Venezuela 626, Usa 618, Argentina 584, Romania 555, Albania 431. Nonostante la maggiore diversificazione rispetto al caso degli infermieri, ci si trova di fronte ancora una volta ad un quadro non solo prevalentemente europeo ma ampiamente condizionato da provenienze da paesi che in passato hanno accolto flussi di massa di lavoratori italiani. Dopo l'allargamento ad Est si è registrato un rallentamento degli arrivi dai paesi neocomunitari, i cui medici o altre figure altamente qualificate hanno potuto giovare di migliori condizioni in altri paesi comunitari come il Regno Unito o la Spagna.

Non sono pochi i casi di medici stranieri che si sono laureati o specializzati in Italia. Tra il 1997 e il 2006 si sono specializzati in Italia 1.336 medici stranieri. La loro incidenza però è in calo a causa del numero chiuso nelle iscrizioni universitarie e dell'elevato costo della vita che si registra in Italia.

La distribuzione territoriale risulta anch'essa relativamente differenziata: 52,2% opera nel Nord Italia, il 26,0% nelle regioni centrali e il 18,3% nel Mezzogiorno e nelle isole. Il restante 2,7% risulta iscritto in Italia ma opera temporaneamente all'estero.

Il loro numero tende ad aumentare in misura ridotta rispetto a quello degli infermieri, nonostante il SSN registri una carenza cronica di medici specialisti in anestesia e radiologia. Nel futuro, come già avviene nel Regno Unito o in Germania, si andrà a registrare una carenza generalizzata. Secondo le stime della Federazione Nazionale dell'Ordine dei Medici, Chirurghi e Odontoiatri se il tasso di iscrizioni alla facoltà di Medicina rimanesse invariato (la media negli ultimi 20 anni è stata di circa 6.200 l'anno), nel 2029 i medici scenderebbero da 343.000 a 280.000 con una età media superiore ai 54 anni. Nel presente resta un ostacolo molto limitativo l'impossibilità di essere assunti nelle strutture pubbliche così come le difficoltà burocratiche da superare per il riconoscimento del titolo di studio.

IL SETTORE SANITARIO: INFERMIERI, MEDICI E ALTRI OPERATORI QUALIFICATI STRANIERI

Diversi medici stranieri operano presso gli ospedali pubblici come liberi professionisti retribuiti attraverso un sistema prolungato di collaborazioni occasionali, una prassi comune anche presso il settore privato nonostante l'assenza di ostacoli all'assunzione di un non comunitario. Nel settore pubblico sono soprattutto presenti nei Pronto Soccorso, ma la maggioranza trova inserimento nelle cliniche o negli ambulatori privati.

Note

- ¹ World Health Organization, *International migration and health personnel: a challenge for health systems in developing countries*, Agenda item 12.11. Fifty-seventh World Health Assembly: Health Systems Including Primary Care, Geneva, 22 May 2004.
 - ² World Organization of National Colleges, Academies and Academic Associations of General Practitioners/Family Physicians, *A code of practice for the international recruitment of health professionals: the Melbourne manifesto*. WONCA, 2002.
 - ³ OMS, WHO, World Health Organization, istituzione delle Nazioni Unite.
 - ⁴ Istat, *HFA Database - Health For All Italia*, Roma, dicembre 2005.
 - ⁵ Unioncamere-Ministero del Lavoro, *Progetto Virgilio. Settori in cerca di lavoro*, Roma, 2001.
 - ⁶ OECD, *Health Data 2005: Statistics and Indicators*, Paris, 2005.
 - ⁷ Confindustria (a cura di Nicola Querino), *Il contributo della filiera della salute al prodotto nazionale*, Roma, marzo 2006.
 - ⁸ Geraci Salvatore, *La sfida della medicina delle migrazioni*, in Caritas/Migrantes, *Dossier Statistico Immigrazione 2005*, Idos, Roma, 2005, pp. 179-188.
 - ⁹ Aa.Vv., *Atti VIII della Consensus Conference sulla Immigrazione e VI Congresso Nazionale SIMM. Lampedusa, 5 - 8 maggio 2004*, Roma, 2004.
 - ¹⁰ La Bancadati Immigrazione è raggiungibile direttamente dalla homepage del sito istituzionale del CNEL: www.cnel.it.
 - ¹¹ Le informazioni presentate sono state raccolte attraverso la consultazione del sito istituzionale del Ministero della Salute (www.ministerosalute.it).
 - ¹² Legge 1° febbraio 2006, n. 43, "Disposizioni in materia di professioni sanitarie infermieristiche, ostetrica, riabilitative, tecnico-sanitarie e della prevenzione e delega al Governo per l'istituzione dei relativi Ordini".
 - ¹³ La legge 189/2002 (art. 22, comma 1, lettera a), introducendo la lettera r-bis all'art. 27 del Testo unico sull'immigrazione (dedicato alla voce "Ingresso per lavoro in casi particolari"), ha inserito la figura dell'infermiere professionale tra i lavoratori esclusi dalle quote flussi.
 - ¹⁴ Presidenza del Consiglio dei Ministri del Governo Italiano, *Documento programmatico relativi alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato per il triennio 2004-2006*, Roma, 2005, Capitolo I: "Le politiche per il lavoro degli stranieri e le linee generali per la definizione dei flussi di ingresso nel territorio italiano", §1.3 "La programmazione dei flussi e l'analisi del fabbisogno lavorativo nel mercato del lavoro italiano. Valutazione dei meccanismi di stima esistenti e nuovi programmi".
 - ¹⁵ World Health Organization, *The world health report 2006: working together for health*, Geneva, 2006.
 - ¹⁶ L'EURES (European Employment Services - Servizi europei per l'impiego) è una rete di cooperazione nata per facilitare la libera circolazione dei lavoratori all'interno dello Spazio economico europeo, a cui partecipa anche la Svizzera. Fra i partner della rete ci sono servizi pubblici per l'impie-
-

IL SETTORE SANITARIO: INFERMIERI, MEDICI E ALTRI OPERATORI QUALIFICATI STRANIERI

go, sindacati ed organizzazioni dei datori di lavoro. La rete è coordinata dalla Commissione Europea.

- ¹⁷ La Repubblica Lavoro, 11 aprile 2005.
- ¹⁸ OECD, *Health Data 2005: Statistics and Indicators*, Paris, 2005.
- ¹⁹ European Observatory on Health Systems and Policies, *Human resources for health in Europe*, Open University Press, New York, 2006.
- ²⁰ Federazione Nazionale dei Collegi di Infermieri Professionali, Assistenti Sanitari e Vigilatrici d'Infanzia, *Rapporto annuale sulla formazione universitaria degli infermieri*, Roma, 2006.
- ²¹ Da questa stima è escluso il crescente fabbisogno di assistenza domiciliare.
- ²² Il Messaggero, 27 giugno 2005.
- ²³ Manpower, *Talent Shortage Survey*, Milwaukee, 2006.
- ²⁴ Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale dei Lavoratori – ISFOL, *Rapporto ISFOL 2005*, Roma, novembre 2005.
- ²⁵ Nel triennio 1986-1989, ad esempio, la scuola professionale per infermieri della Regione Lazio, escluso un modesto contributo per le tasse scolastiche, forniva gratuitamente i libri di testo e prevedeva un rimborso spese mensile di circa 60.000 lire il primo anno, 100.000 lire il secondo anno e 140.000 lire il terzo anno (dai 30 ai 70 euro circa, se convertito in euro).
- ²⁶ World Health Organization, *The world health report 2006: working together for health*, Geneva, 2006.
- ²⁷ Unioncamere - Ministero del Lavoro Sistema informativo Excelsior, *Il lavoro che ci aspetta, Progetto Excelsior 2005, Le figure professionali richieste dalle imprese*, Roma, 2005.
- ²⁸ Alma Laurea, *Condizione Occupazionale dei Laureati 2005. VIII Indagine*, Bologna, 2006.
- ²⁹ Ipasvi, *Laurea specialistica in Scienze infermieristiche: i candidati, gli ammessi e le prove. Rapporto 2004-2005*. Roma, 2006.
- ³⁰ Cergas Bocconi, *Rapporto OASI 2005. L'aziendalizzazione della Sanità in Italia*, Egea, Milano, 2005.
- ³¹ Mondo salute, n. 2, Aprile 2004, pp. 52-53.
- ³² Ires-Cgil, *Quarto Rapporto sull'immigrazione*, Ediesse, Roma, 2006.
- ³³ Il Mondo, 9 settembre 2005, p. 29.
- ³⁴ Il Sole 24 Ore, 1 dicembre 2004.
- ³⁵ Cergas Bocconi, *Rapporto OASI 2005. L'aziendalizzazione della Sanità in Italia*, Egea, Milano, 2005.
- ³⁶ Sempre più frequenti sono le indagini giornalistiche su questo tema: solo per citare gli articoli più recenti cfr., Panorama, 25 agosto 2005, p. 59; La Stampa, 3 gennaio 2006, p. 39; Il Manifesto, 7 febbraio 2006; Metropoli. Supplemento di Repubblica, 26 febbraio 2006, p. 7. Anche i media televisivi si sono mostrati molto attenti a questo tema: ad esempio, nel gennaio 2006 la televisione pubblica Rai ha trasmesso la testimonianza anonima di una infermiera romena vittima del cosiddetto "caporalato infermieristico" (TG3 Shukran).
- ³⁷ Redattore Sociale, 26 ottobre 2004.
- ³⁸ Il Sole 24 Ore, 4 luglio 2005.
- ³⁹ L'Informazione, 21 febbraio 2006, p. 17.
- ⁴⁰ Corriere del Veneto, 18 febbraio 2006, p. 1.
- ⁴¹ Il Giornale, 22 giugno 2005, p. 23.
- ⁴² Il Nuovo, 26 giugno 2001.
- ⁴³ Barbin Jean Gabriel, *Recruitment of nurses in Romania by the Friuli Venezia Giulia region in Italy*, in OECD, *Migration for Employment. Bilateral agreements at a crossroads*, OECD, Paris, 2004, pp. 215-216.
- ⁴⁴ Legge 8 novembre 1991, n. 381 (in GU 3 dicembre 1991, n. 283) Disciplina delle cooperative sociali.
-

IL SETTORE SANITARIO: INFERMIERI, MEDICI E ALTRI OPERATORI QUALIFICATI STRANIERI

- ⁴⁵ Servizi per le Tossicodipendenze.
- ⁴⁶ Ires Cgil, *Quarto Rapporto sull'immigrazione*, Ediesse, Roma, 2006, pp. 61-191.
- ⁴⁷ Perelli Marco Ercolini, *I medici stranieri in Italia*, in <http://www.assimedici.it/espertorisponde.htm>
- ⁴⁸ I dati qui riportati sono tratti dal sito web del Ministero della Salute: www.ministerosalute.it.
- ⁴⁹ Va ricordato che la direttiva 93/16/CE ha stabilito sei anni di formazione universitaria per i medici e tre anni per gli infermieri.
- ⁵⁰ MIUR, decreto 9 febbraio 2005 concernente l'assegnazione alle Università delle borse di studio per l'ammissione di medici alle scuole di specializzazione nell'anno accademico 2004/2005.
- ⁵¹ Il Sole 24 Ore. Sanità, 14-20 febbraio 2006, p. 35.
- ⁵² Paragrafo estratto da: Ricci Antonio, *Gli studenti stranieri nelle Università italiane: una frequenza a rischio*, in Pfoestl Eva (a cura di), *La condizione degli stranieri in Italia*, Istituto di Studi Politici San Pio V, Roma, 2006.
- ⁵³ Demaio Ginevra, *Gli studenti di cittadinanza estera*, in Caritas-Migrantes, *Dossier Statistico Immigrazione 2005*, IDOS, Roma, 2005, pp. 169-178.

L'ITC come luogo di espressione della multiculturalità

L'ITC, *Interpreti e Traduttori Consorziati*, è un consorzio di interpreti, traduttori e mediatori linguistico-culturali italiani e stranieri con oltre 800 collaboratori distribuiti su tutto il territorio nazionale. A testimonianza dell'eccellenza dei servizi svolti, il consorzio ha ottenuto la prestigiosa Certificazione di Qualità ISO 9000:2001 per l'anno 2008.

L'ITC non è attivo solo nell'ambito dell'interpretariato e della mediazione linguistico-culturale. Tra le priorità del consorzio vi è la promozione del valore della multiculturalità.

La presenza, tra i soci fondatori del consorzio, di un elevato numero di cittadini di origine straniera ha agevolato lo sviluppo di una natura prettamente multiculturalità dell'ente e una marcata propensione per le attività di inserimento sociale a favore di tutti coloro che intraprendono un nuovo percorso di vita in Italia. L'ente è anche luogo di dibattito e confronto, scambio di valori, riflessione sulla natura essenzialmente "migrante" dell'uomo, promozione del dialogo fra le culture, educazione alla diversità e all'accoglienza.

Il consorzio ITC è ampiamente operativo nel settore della mediazione linguistico-culturale. Rientrano in tale ambito il servizio di traduzioni e interpretariato in consecutiva in tutte le lingue richieste per il servizio presso le Commissioni territoriali per la Protezione internazionale e presso la Commissione nazionale; le attività di traduzione e interpretariato a supporto dell'Organismo centrale di raccordo per la protezione dei minori comunitari non accompagnati e per l'attuazione dell'Accordo bilaterale fra Romania e Italia sulla questione dei minori rumeni non accompagnati - Dip. per le Libertà civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno - Direzione Centrale per le Politiche dell'Immigrazione e dell'Asilo; il servizio di mediazione linguistico-culturale presso il Centro di Accoglienza Richiedenti Asilo di Lampedusa; l'opera di mediazione linguistico-culturale presso i CIE, e i CARA di Lampedusa, Agrigento, Cassibile, Caltanissetta, Salina Grande, Trapani, Brindisi, Bari, Foggia e Crotona, nonché presso la Questura di Messina. Ai fini della formazione dei propri collaboratori, l'ente organizza periodicamente corsi di aggiornamento in materia di asilo politico, ruolo e deontologia professionale dell'interprete e del traduttore/mediatore (presso le Commissioni territoriali di Trapani, Foggia, Siracusa, Crotona, Milano e Roma) avvalendosi delle competenze professionali della Caritas, dell'OIM, dell'UNHCR, di formatori, di responsabili di settori sensibili e servizi dedicati al mondo degli stranieri in Italia.

www.consorzioitc.eu

BIBLIOGRAFIA

Bibliografia

Caritas-Migrantes, *Dossier Statistico Immigrazione 2008. XVIII Rapporto*, IDOS, Roma, 2008

Caritas-Migrantes, *Dossier Statistico Immigrazione 2009. XIX Rapporto*, IDOS, Roma, 2009

Consiglio Nazionale Economia e Lavoro, *Indici di inserimento territoriale degli immigrati in Italia. Terzo Rapporto*, CNEL Documenti n. 44, Roma, 2004

Consiglio Nazionale Economia e Lavoro, *Indici di integrazione degli immigrati in Italia. Quarto e Quinto Rapporto*, CNEL, Documenti 5, Roma, 2008

Consiglio Nazionale Economia e Lavoro, *Indici di integrazione degli immigrati in Italia. Sesto Rapporto*, Roma, 2009, www.cnel.it

European Migration Network Italy, *Reception System, its Capacities and the Social Situation of Asylum Applicants in Italy*, IDOS, Rome, 2005, <http://www.emnitaly.it>

EMN Italy, *The impact of immigration on Italy's society*, IDOS, Rome, 2005

EMN Italy, *Irregular migration in Italy*, IDOS, Rome, 2006

EMN Italy, *Return migration in Italy*, IDOS, Rome, 2007

European Parliament – International Organization for Migration, *Comparative study of the laws in the 27 EU members States for legal immigration including an assessment of the conditions and formalities imposed by each member State for newcomers*, 2008, www.iom.int

International Organization for Migration, *International Comparative Study of Migration Legislation and Practice*, Commissioned by Department of Justice, Equality and Law Reform - Ireland, Dublin, 2002, www.iom.int

Istituto Nazionale della Previdenza Sociale – Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes, *Diversità culturale e identità di tutela. III Rapporto su immigrati e previdenza negli archivi INPS*, Roma, 2009, www.inps.it

Migrants' Integration Territorial Index Project, *Measuring integration: the Italian case*, IDOS, Rome, 2008

Ministero dell'Interno, *Primo Rapporto sugli immigrati in Italia*, Roma, 2007, www.interno.it

BIBLIOGRAFIA

Ministero dell'Interno, *Rapporto sulla criminalità in Italia*, Roma, 2007, www.interno.it

Ministero dell'Interno – Consiglio Italiano per i Rifugiati, *Universo rifugiati: dalla persecuzione alla protezione. Riforma del diritto di asilo in Italia alla luce della normativa europea*, Roma, 2007, www.interno.it.

Ministero dell'Interno, *Migrazione legale e coesione sociale: proposte e prospettive*, Atti della giornata di studio sul tema "Migrazione legale e coesione sociale", Rimini (5 giugno 2008), Roma, 2008, www.interno.it.

Ministero dell'Interno, *Primo Rapporto sull'attività dei Consigli territoriali per l'immigrazione*, Roma, 2008, www.interno.it.

Ministero dell'Interno, *Piano di azione per la gestione dell'impatto migratorio (2007-2013)*, Roma, 11 luglio 2008, www.interno.it.

Servizio Centrale del Sistema di Protezione per richiedenti asilo, *I numeri dell'accoglienza. Rapporto annuale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati – SPRAR 2007-2008*, Roma, 2008, www.serviziocentrale.it