

Massimo Livi Bacci

Una regolare irregolarità

Vivere da immigrati fuori dalle regole

(“Il Mulino”, vol. LV, n. 425, 3/2006)

Circa tre persone su cento vivono in un Paese diverso da quello di nascita o hanno una nazionalità diversa da quella dei cittadini del Paese in cui vivono. Ma quanti sono in regola con le leggi del Paese nel quale dimorano? Quanti vivono al margine dell'illegalità, o nella piena illegalità, sono passibili di sanzioni e pene o rischiano l'espulsione? A quanti di loro non sono concessi i più fondamentali diritti?

L'internazionalizzazione del mondo avviene sulla spinta dei potenti divari economici e demografici. Ma avviene anche perché il costo relativo della mobilità fisica – delle merci e degli individui – è in continua diminuzione. Per le merci l'azione internazionale dell'ultimo mezzo secolo ha sostenuto la liberalizzazione degli scambi, abbassando le barriere doganali. Il flusso degli scambi è enormemente aumentato, e la parola contrabbando sta per raggiungere il museo dei termini desueti. Ma per le persone le barriere alle frontiere – quelle fisiche fatte di fili spinati, di muri, o high-tech, e quelle virtuali, fatte di visti, permessi o sigilli – si sono alzate. Il contrabbando (*smuggling*) e il traffico (*trafficking*) di persone fioriscono. E siccome le persone, al contrario delle merci, sono intelligenti, le strategie di entrata e di permanenza irregolare si trasformano e si adattano alle nuove circostanze.

Una moltitudine di irregolari

Poiché non esistono statistiche dell'irregolarità, dobbiamo contentarci delle stime, che vanno inserite nella stima più complessiva dello stock migratorio nel mondo (2005), che secondo le ultime valutazioni delle Nazioni Unite tocca i 191 milioni di persone.

Negli Stati Uniti, fonti ufficiali pongono la massa degli irregolari attorno agli 11-12 milioni. Si tratta di una massa davvero imponente – quasi il 4 per cento degli abitanti – formatasi negli ultimi vent'anni a partire dalla sanatoria del 1986. Ma in Italia non siamo da meno: se si pensa che negli ultimi vent'anni le sanatorie hanno regolarizzato 1,4 milioni di persone, e che le richieste di permessi di lavoro espresse da famiglie e imprese in relazione all'ultimo decreto sui flussi hanno riguardato quasi mezzo milione di persone (in grande maggioranza irregolari già dimoranti in Italia), siamo di fronte a cifre con ordini di grandezza non distanti dagli Stati Uniti (che dell'Italia ha una popolazione più

che quintupla). La Spagna somiglia all'Italia: una sanatoria (1991) col governo Gonzáles, tre con Aznar (1996, 2000 e 2001) e l'ultima (conclusa nel maggio 2005) con l'attuale primo ministro spagnolo José Luis Rodríguez Zapatero, per un totale di 1,3 milioni di regolarizzati (circa 700.000 con l'ultima delle cinque sanatorie). In Grecia le sanatorie del 1997 e del 2001 hanno riguardato 800.000 persone; in Portogallo tre sanatorie (1993, 1996 e 2001) hanno regolarizzato 250.000 immigrati. Nel complesso, negli ultimi dieci anni, i quattro Paesi euromediterranei hanno sanato la posizione di oltre 3 milioni di immigrati (il 2,5 per cento della loro popolazione). Se è vero che lo stock (presumibile) degli irregolari, nei quattro Paesi mediterranei, è proporzionalmente più basso che negli Stati Uniti, ciò si deve alle numerose sanatorie – mediamente una ogni 4-5 anni – che hanno periodicamente svuotato la «bolla» dell'irregolarità, trasformando in regolare chi è entrato clandestinamente (una parte modesta) e chi (la maggioranza) è entrato regolarmente con un visto, ma è rimasto oltre i termini concessi.

Va però aggiunto che queste sanatorie consentono, in genere, la concessione di un permesso di soggiorno di breve durata, e non rappresentano (per i sanati) una soluzione di lungo termine del loro status migratorio. Nei Paesi europei non mediterranei – con una più lunga storia di immigrazione, con confini meno esposti e – soprattutto – con un'economia informale assai più piccola e un maggior controllo della legalità, il fenomeno è più circoscritto e le sanatorie più rare. Inoltre questi Paesi (ad esempio Francia e Belgio) hanno concesso permessi di soggiorno permanenti. In Russia gli irregolari nell'economia informale sarebbero tra i 3,5 e i 5 milioni, prevalentemente provenienti dagli altri Paesi della Cis (Comunità degli Stati indipendenti) e dell'Asia.

In prima larga approssimazione, si può ipotizzare che esista una sorta di «legge pneumatica» dell'irregolarità: maggiore è la distanza tra domanda di lavoro da parte delle imprese e delle famiglie e flusso legale dell'immigrazione, maggiore è la velocità con cui si forma la bolla dell'illegalità e maggiore è la pressione per sgonfiarla con provvedimenti di sanatoria.

Un conto salato da pagare

I costi delle migrazioni irregolari sono di varia natura. Si valuta che 2.000 clandestini perdano la vita ogni anno nel tentativo di superare i bracci di mare che separano l'Africa dall'Europa, e che lo stesso destino incontrino ogni anno 400 messicani nell'attraversamento della frontiera, lunga 3.000 chilometri, che separa gli Stati Uniti dal Messico. Sono questi i costi estremi del fenomeno. Altri costi pesanti riguardano la criminalità che prospera sia nell'industria del contrabbando e del traffico di immigrati, sia nello sfruttamento e nel ricatto stesso dei clandestini, una volta che essi giungano a destinazione. Sono questi i costi diretti e più evidenti del fenomeno. Ma anche i costi indiretti sono pesantissimi. L'irregolarità si presenta come l'incapacità del sistema di imporre le proprie regole e le proprie leggi e quindi è una prova di debolezza, e come tale è percepita dai cittadini. Una delle conseguenze più gravi nel nostro Paese è stata il diffondersi dell'opinione dell'equivalenza tra immigrazione e

illegalità, visto che tramite essa è passata la maggioranza degli extracomunitari oggi legalmente residenti. Solo negli anni più recenti lo spettacolo delle tranquille e ordinate file di uomini e donne agli uffici postali impegnate a inseguire la regolarizzazione ha almeno in parte riconciliato l'opinione pubblica con l'immigrazione. In quelle code sono stati riconosciuti la bambinaia del piano di sopra, il pizzaiolo all'angolo della strada, il muratore che ha riparato il tetto della casa di fronte. Persone normali, con difficili ma onorevoli percorsi di vita, diversi e non pericolosi.

E i costi per gli stessi irregolari? Un economista potrà ben dirci che questi sono previsti nel bilancio costi-benefici che presiede alla decisione di ogni migrante di affrontare i rischi dell'immigrazione illegale. Egli sa che le possibilità di lavoro e il reddito che conseguono al proprio spostamento, le rimesse che ne derivano, le prospettive che si aprono, sono largamente superiori ai costi imposti dall'illegalità. Superiori al danno inflitto dall'emarginazione e dalla vulnerabilità che questa comporta e ai conflitti sociali che può generare. Ma ogni collettività ordinata – ogni Stato degno di questo nome – non può permettere questa «libera» assunzione di rischio, così come non permette al passeggero di attraversare i binari del treno. Certo, la disponibilità di lavoro irregolare e a minor costo è vantaggioso per la famiglia o per l'impresa che se ne avvale. Ed è su questa fondamentale forza motrice – il vantaggio reciproco (nell'irregolarità) di lavoratore e datore di lavoro – che prospera questo tipo d'immigrazione. Ma lo stesso economista potrà anche dirci che questo tipo d'incontro tra domanda e offerta genera forti diseconomie ed esternalità negative per la società. Aumenta il conflitto sociale, rafforza la propensione all'illegalità, determina l'evasione e l'elusione di tasse e contributi, fornisce combustibile al sistema del sommerso. Disincentiva la modernizzazione nei servizi e in altre attività produttive. In una parola, non favorisce lo sviluppo di lungo periodo.

Un fenomeno macro che non può essere trascurato

Nessuna società bene ordinata può sostenere a lungo la crescita di una collettività che vive ai margini della legalità. Poiché l'espulsione in massa non è perseguibile per i dannosi effetti economici e sociali che creerebbe (oltre che per l'impossibilità materiale di metterla in pratica), gli Stati ricorrono ai procedimenti di regolarizzazione, o sanatorie, o amnistie, più o meno di massa. Due casi recenti (quello della Spagna e quello americano, tuttora allo stadio di progetto) sono interessanti esempi di soluzione del problema.

In Spagna, a fine dicembre 2004, si calcolava che vi fossero 1,2 milioni di irregolari. La sanatoria (o normalizzazione) fa parte di una più vasta riforma legale ed era stata largamente discussa in ambito politico, sindacale, imprenditoriale e di rappresentanza di gruppi di immigrati. La normalizzazione poteva essere richiesta (durante un trimestre, tra febbraio e maggio 2005) dai datori di lavoro per i loro dipendenti, ai quali andava assicurato un regolare contratto. Questi ultimi dovevano dar prova (convalidata dalle autorità) di dimorare nel Paese da almeno 6 mesi e di avere un certificato penale pulito. Una volta che il contratto è stato convalidato dall'amministrazione e il primo mese di

contribuzione è stato pagato, all'immigrato viene concesso un permesso di lavoro e di residenza, rinnovabile, della durata di un anno.

Ciò che è rilevante dell'esperienza spagnola è la stretta cooperazione che si registra tra il ministero degli Interni e il ministero del Lavoro per il controllo dell'operazione, l'individuazione delle richieste di comodo e la repressione degli abusi (da parte di ditte appena costituite; da parte di datori di lavoro richiedenti un sospetto numero di regolarizzazioni ecc.), mediante controlli incrociati, l'integrazione di archivi informatici, l'organizzazione di una *task force* interministeriale. Circa mezzo milione di ispezioni sono state effettuate dopo il maggio 2005, con multe (per il datore di lavoro), nei casi fraudolenti, fino a 60.000 euro per lavoratore. La regolarizzazione, tra l'altro, è stata programmata come mezzo per stimolare l'emersione e l'integrazione nell'economia formale di una vasta area di lavoro nero. Nel contempo è stata anche introdotta un'importante riforma del sistema di quote – rese, tra l'altro, meno restrittive – che viene integrato con la concessione di visti di tre mesi finalizzati alla ricerca di lavoro in quei settori in cui il contatto personale tra dipendente e datore di lavoro è considerato essenziale (lavoro domestico, piccole imprese). Il processo di normalizzazione ha avuto un decorso abbastanza tranquillo, nonostante numerosi problemi (fra l'altro quello di reperire certificati penali nei Paesi di origine). Rimangono poi numerosi interrogativi, circa la sorte di coloro la cui domanda è stata respinta; circa la possibilità che dallo status di legalizzato si possa ricadere in quello di irregolare; circa l'attenuarsi del flusso dei clandestini. Tuttavia la Spagna sta perseguendo quella che sembra essere l'unica direzione di marcia per i Paesi mediterranei per una politica non basata (nella sostanza) sulle periodiche sanatorie: quote più realistiche, politiche di ammissione più flessibili, compressione dell'economia informale, stretto coordinamento tra istituzioni.

Il sogno americano

Il caso degli Stati Uniti è ben diverso: sono oramai trascorsi vent'anni dall'ultima regolarizzazione compiuta nel 1986, che riguardò circa 3 milioni di persone cui venne concesso un permesso permanente di residenza. Le stime ufficiali, come si è detto, valutano gli irregolari in 11-12 milioni, con uno stock che si sarebbe accresciuto di oltre mezzo milione di unità all'anno. Per quanto colossale possa sembrare il fenomeno, esso è forse inferiore (ma i confronti dovrebbero tener conto di molti fattori che non conosciamo) a quello riguardante i quattro Paesi euromediterranei che nell'ultimo decennio hanno legalizzato mediamente 300.000 immigrati l'anno, con una popolazione che è i due quinti di quella americana. Ma la società americana è enormemente più elastica e vasta di quella europea, consentendo una crescita prolungata della «bolla» dell'irregolarità, che ha però oggi raggiunto dimensioni non più gestibili. Tralascio qui le implicazioni politiche della politica migratoria del Paese che è stretta, da un lato, dalla necessità di riaffermare il controllo dopo l'11 settembre 2001 (con la restrizione di non pochi spazi di libertà) e dalla pressione dei repubblicani più conservatori, dai movimenti «nativisti», da quelli apertamente ostili all'immigrazione. Ma dall'altro lato sta la pressione in senso contrario

delle grandi minoranze etniche, quella latina soprattutto, ma anche asiatica; di influenti gruppi imprenditoriali; di molte organizzazioni religiose (la Chiesa cattolica in particolare) e umanitarie. È alle prime che si ispira la proposta di legge molto restrittiva approvata nel dicembre 2005 dal Congresso americano, secondo cui l'immigrazione clandestina è un reato che implica la deportazione, e che reato sia il semplice favoreggiamento (ospitare o dare assistenza all'irregolare, nascondere lo status ecc.). Di fatto, con la legge in vigore le condizioni degli immigrati irregolari stanno deteriorandosi. Un recente provvedimento dell'amministrazione prevede che a partire dal prossimo luglio i beneficiari del programma Medicaid (assistenza sanitaria per i più poveri, finanziato dal governo federale) devono dar prova di essere cittadini americani esibendo il passaporto o il certificato di nascita. Vengono così esclusi dall'assistenza medica (salvo quella di emergenza) milioni di immigrati che risiedono nel Paese da anni. Nei primi quattro mesi del 2006 si sono contati ben 461 progetti di legge introdotti in 46 stati per ridurre le prerogative degli irregolari in materie che vanno dalla scuola, alla concessione della patente, ai benefici sociali. Pochi di questi diventeranno provvedimenti esecutivi, ma essi sono il sintomo delle tensioni che circondano la questione migratoria. È contro questo stato di cose, in particolare dopo il progetto approvato dal Congresso, che sono insorte le pacifiche manifestazioni di massa degli ultimi mesi. Il voto delle comunità ispanoamericane è strategico in molti stati dell'Unione. E Bush tiene molto a un compromesso che venga incontro alle esigenze di quel mondo in forte espansione e dei suoi numerosi e influenti alleati. Il compromesso bipartisan che si delinea al Senato prevede una procedura articolata di legalizzazione. Con questa, la residenza viene concessa a coloro che dimostrano di vivere negli Stati Uniti da almeno cinque anni (circa 7 milioni), che non hanno commesso reati penali e che non hanno pendenze fiscali. Costoro, dopo altri cinque anni, potranno accedere alla cittadinanza dopo avere dato prova di conoscere l'inglese e di essere in regola con il pagamento delle tasse. Coloro che risiedono nel Paese da meno di cinque anni e da più di due (circa 3 milioni) debbono uscire dal Paese, ma possono rientrarvi con un permesso di lavoro temporaneo. Infine i dimoranti da meno di due anni (2 milioni) debbono rientrare nel Paese di origine e seguire le normali trafale se vogliono rientrare nel Paese. Inoltre si propone un programma di ammissione, per lavoro temporaneo, di 1,5 lavoratori temporanei in cinque anni.

Riscrivere le regole dell'immigrazione

Esiste un problema prioritario per tutti i Paesi d'immigrazione: ricondurre nell'alveo legale la maggior quota possibile dei flussi migratori e mantenere bassa la quota dello stock degli irregolari. Questo problema è particolarmente serio per l'Italia e per i Paesi mediterranei in genere.

Quattro fattori alimentano un livello di irregolarità troppo alto: una esposizione «fisica» del territorio particolarmente estesa; scarse possibilità di immigrazione per via legale; le dimensioni dell'economia informale; una forte domanda di lavoro con basse qualifiche. C'è poi una legislazione complessa e in continuo mutamento, conseguente all'incerta filosofia dominante nei vari

Paesi in tema di migrazione, che non consente un'azione coerente di lungo periodo.

Le politiche debbono tenere conto di questi elementi e agire con la consapevolezza che le soluzioni sono difficili e raggiungibili con gradualità. Sul primo punto – «esposizione» territoriale – l'impressione è che la direzione nella quale si muovono i Paesi mediterranei e l'Unione europea sia quella giusta: controllo fisico più stretto e sofisticato e collaborazione con i Paesi di origine e di transito. Sul secondo punto (scarse possibilità di accesso legale) l'aumento delle quote, la loro flessibilità, l'integrazione con sistemi di accesso più articolati – reintroduzione dello sponsor, permessi per la ricerca di lavoro, regolarizzazioni *ad personam* – sono vie che possono essere utilmente perseguite. Del resto abbiamo visto che gli irregolari finiscono per essere regolarizzati a intervalli non lunghi: è dunque ragionevole introdurre politiche dell'ammissione più flessibili e autorizzare l'ingresso a un maggior numero di persone superando la rigidità delle quote.

Il terzo fattore – le vaste dimensioni dell'economia sommersa – è quello cruciale: il ridimensionamento di questa è una condizione forte per il progressivo riassorbimento dell'irregolarità. Questo dovrebbe essere un obiettivo prioritario della politica sociale nazionale e non solo di quella migratoria. Il miraggio della regolarizzazione è senza dubbio una leva importante per l'emersione, ma da sola non può essere considerata sufficiente. L'emersione può anche rendere meno conveniente – e quindi restringere – l'alta domanda di lavoro per basse qualifiche, che è l'ultimo tra i fattori citati dell'alto volume di irregolarità. Questo è però un fattore strutturale delle economie mediterranee, in cui le attività produttive tradizionali e quelle di servizio poco qualificate sono molto forti. La domanda di lavoro immigrato espressa dipende anche da deboli politiche di Welfare nei confronti della famiglia (da qui la ricerca di lavoro domestico, di cura dei bambini e degli anziani).

Il governo Prodi deve, nell'immediato, decidere su come affrontare l'irregolarità emersa con il recente decreto sui flussi e la relativa presentazione di quasi mezzo milione di domande per 170.000 posti. È convinzione comune che la grande maggioranza delle domande provengano da persone che già lavorano in Italia. L'idea di una sanatoria generalizzata è stata opportunamente scartata, e si fa strada l'ipotesi di procedere con nuovi decreti che – selettivamente – ammettano alla regolarità una parte delle domande inevase. Questo procedimento può andare bene nell'immediato, ma occorre prendere atto che di altro non si tratta se non di un'accelerazione della cadenza dei processi di sanatoria. E che per un Paese la cui domanda di immigrazione continuerà ad essere molto alta nel futuro – sostenuta anche dalla debolezza demografica – occorre riscrivere le regole.