



# IMMIGRAZIONE IN PIEMONTE RAPPORTO 2007

ISTITUTO DI RICERCHE ECONOMICO SOCIALI DEL PIEMONTE

L'IRES Piemonte è un ente di ricerca della Regione Piemonte, disciplinato dalla legge regionale 43/91. Pubblica una Relazione annuale sull'andamento socio-economico e territoriale della regione ed effettua analisi, sia congiunturali che di scenario, dei principali fenomeni socioeconomici e territoriali del Piemonte.

*Il documento in formato PDF è scaricabile dal sito [www.ires.piemonte.it](http://www.ires.piemonte.it)  
La riproduzione parziale o totale di questo documento è consentita per scopi didattici, purché senza fine di lucro e con esplicita e integrale citazione della fonte.*

#### **CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE**

Angelo Pichierri, *Presidente*  
Brunello Mantelli, *Vicepresidente*  
Paolo Accusani di Retorto e Portanova, Antonio Buzzigoli, Maria Luigia Gioria,  
Carmelo Inì, Roberto Ravello, Maurizio Ravidà, Giovanni Salerno

#### **COMITATO SCIENTIFICO**

Giorgio Brosio, *Presidente*  
Giuseppe Berta, Cesare Emanuel, Adriana Luciano,  
Mario Montinaro, Nicola Negri, Giovanni Ossola

#### **COLLEGIO DEI REVISORI**

Emanuele Davide Ruffino, *Presidente*  
Fabrizio Allasia e Massimo Melone, *Membri effettivi*  
Mario Marino e Liliana Maciariello, *Membri supplenti*

#### **DIRETTORE**

Marcello La Rosa

#### **STAFF**

Luciano Abburrà, Stefano Aimone, Enrico Allasino, Loredana Annaloro, Maria Teresa Avato,  
Marco Bagliani, Cristina Bargerò, Giorgio Bertolla, Paola Borrione, Antonino Bova, Laura Carovigno, Renato Cagno,  
Luciana Conforti, Alberto Crescimanno, Alessandro Cunsolo, Elena Donati, Carlo Alberto Dondona, Fiorenzo Ferlaino, Vittorio Ferrero,  
Filomena Gallo, Tommaso Garosci, Maria Inglese, Simone Landini, Antonio Larotonda, Eugenia Madonia, Maurizio Maggi,  
Maria Cristina Migliore, Giuseppe Mosso, Carla Nanni, Daniela Nepote, Sylvie Occeili, Santino Piazza, Stefano Piperno,  
Sonia Pizzuto, Elena Poggio, Lucrezia Scalzotto, Filomena Tallarico, Giuseppe Virelli

©2008 IRES - Istituto di Ricerche Economico Sociali del Piemonte  
via Nizza 18 - 10125 Torino - Tel. +39 011 6666411 - Fax +39 011 6696012  
[www.ires.piemonte.it](http://www.ires.piemonte.it)

ISBN 978-88-87276-78-7

# Indice

<b>Presentazione</b>	VII
<b>1. Introduzione</b>	1
1.1 Gli immigrati in Piemonte: il quadro provinciale	5
Bibliografia	12
<b>2. La condizione e la presenza degli immigrati extracomunitari in Piemonte</b>	13
2.1 Premessa	13
2.2 Il quadro di riferimento	13
2.2.1 La popolazione straniera residente in Piemonte	13
2.2.2 Le stime delle rilevazioni ISTAT delle forze di lavoro	19
2.2.3 I flussi di assunzione della manodopera straniera	22
2.2.4 Gli infortuni sul lavoro	27
2.2.5 La partecipazione al sistema dell'istruzione e della formazione professionale	28
2.2.6 Un quadro di sintesi e alcune considerazioni	31
2.3 La previsione occupazionale a breve termine delle imprese	33
2.4 La regolazione dei flussi migratori	35
<b>3. Stranieri al lavoro: quando entreranno nelle professioni "intellettuali"?</b>	39
Bibliografia	61
<b>4. La salute degli immigrati in Piemonte</b>	63
4.1 I ricoveri ospedalieri degli stranieri in Piemonte	63
4.2 Gli infortuni	63
4.3 Lo stato di salute delle donne	63
4.3.1 Il percorso nascita	64
4.3.2 L'interruzione volontaria di gravidanza (Ivg)	65
4.4 Lo stato di salute dei bambini	67
4.5 L'offerta di assistenza sanitaria per gli immigrati in Piemonte	67
4.6 Conclusioni	68
Bibliografia	69
<b>5. Come cambia la condizione giuridica degli immigrati stranieri.</b>	
<b>Appunti sulle novità del 2007</b>	71
5.1 La disciplina della condizione dello straniero in Italia tra progetti di riforma e attuazione del diritto comunitario	71
5.2 Le nuove disposizioni sui diritti degli stranieri in attesa del primo permesso o del rinnovo	72
5.3 Implicazioni del recepimento delle direttive sul ricongiungimento familiare e sui soggiornanti di lungo periodo	74
5.4 Da extracomunitari a comunitari: il caso dei cittadini neocomunitari del 2007, tra recepimento della nuova direttiva sulla libera circolazione e decretazione d'urgenza	75
<b>Appendice metodologica</b>	79
<b>Appendice cartografica</b>	80

## Presentazione

Il problema dell'integrazione delle cittadine e dei cittadini stranieri nella nostra società costituisce una delle principali sfide che il nostro paese deve affrontare nel breve e medio termine. La Regione Piemonte rimane la quinta regione italiana per numero di soggiornanti. In sintonia con il resto dell'Italia, si registra un aumento della popolazione straniera per effetto congiunto delle nascite e dei nuovi arrivi.

Affrontare la questione dell'immigrazione implica sondare anche un terreno segnato da cifre, statistiche e proiezioni. Se è vero, infatti, che le quantità determinano la qualità del problema e delle possibili soluzioni, ai numeri non possiamo rinunciare, perché ogni problema sociale, per essere affrontato correttamente, richiede la conoscenza della dimensione del fenomeno e l'adeguamento delle politiche alla trasformazione della realtà sociale.

La Regione Piemonte, in collaborazione con le otto Province piemontesi, da alcuni anni ha sviluppato un programma organico di azioni volte a favorire l'integrazione dei cittadini stranieri, cercando di partire dall'osservazione e dall'analisi del fenomeno.

È per questo che ha istituito l'Osservatorio regionale sull'immigrazione straniera in Piemonte, la cui realizzazione è affidata all'IRES Piemonte, che provvede alla gestione del sito [www.piemonteimmigrazione.it](http://www.piemonteimmigrazione.it), a censire i servizi attivi sul nostro territorio in favore dei cittadini stranieri, a raccogliere ed elaborare dati statistici, e a realizzare diverse ricerche e attività di studio.

L'obiettivo che questo rapporto, in particolare, si propone è quello di offrire un ulteriore strumento di riflessione per costruire politiche organiche che contribuiscano nel tempo a migliorare sempre più la qualità dell'integrazione della popolazione straniera in Piemonte.

Teresa Angela Migliasso

Assessore al Welfare e Lavoro Regione Piemonte

# 1. Introduzione

*Enrico Allasino – IRES Piemonte*

Il rapporto sull'immigrazione in Piemonte nel 2007 esce nel momento in cui è in preparazione la nuova legge regionale in materia, occasione per ridefinire le politiche, ma anche la visione complessiva della presenza degli immigrati stranieri nel sistema sociale piemontese. Ormai da tempo le cifre confermano una presenza numerosa, in crescita e con forti tendenze alla stabilizzazione e al radicamento.

Anche quest'anno, più che riportare nuovi dati (peraltro in rapido e continuo cambiamento e, almeno a grandi linee, disponibili in pubblicazioni e siti dedicati<sup>1</sup>), il rapporto cerca di fornire interpretazioni e chiavi di comprensione del fenomeno.

Questa introduzione fornisce alcuni dati che integrano quelli contenuti nel capitolo 2, che è la relazione predisposta dalla Direzione Formazione Professionale e Lavoro della Regione Piemonte per le procedure di consultazione regionale in vista della programmazione dei flussi di ingresso a livello nazionale. Essa presenta dati generali sull'inserimento degli immigrati nella società piemontese e specifiche ipotesi sui fabbisogni dei lavoratori in ingresso. Il capitolo 3 approfondisce un aspetto specifico, ma rilevante, dell'inserimento lavorativo degli immigrati: la possibilità per essi di accedere alle professioni qualificate, impiegate e intellettuali. Utilizzando i dati della rilevazione continua delle forze di lavoro dell'ISTAT e il sistema Excelsior sulle previsioni di assunzione, si disegna un quadro problematico della questione, che offre anche proposte di politiche innovative in materia.

La condizione sanitaria degli immigrati è aggiornata nel capitolo 4, insieme a un sintetico quadro dell'offerta di assistenza sanitaria per gli immigrati da parte della Regione Piemonte. Il capitolo 5, infine, presenta le novità giuridiche riguardanti la condizione degli immigrati. Anche se la normativa nazionale è sostanzialmente invariata da alcuni anni, la situazione è comunque in cambiamento per effetto del recepimento di alcune direttive dell'Unione Europea. Questi provvedimenti hanno concreta rilevanza anche per le condizioni quotidiane di inserimento degli immigrati, extracomunitari e dei paesi dell'Unione. Ricordiamo che l'Osservatorio sull'Immigrazione fornisce periodicamente un notiziario giuridico italiano e uno europeo nel proprio sito.

La presenza di immigrati in Piemonte è in continua crescita, come nel resto del paese. Le statistiche la individuano con un certo ritardo e soprattutto in occasione di eventi che consentono la registrazione ufficiale – o ufficiosa – di persone già presenti. Contrariamente a una opinione diffusa, il problema non è dovuto alla ipotetica volontà di innumerevoli clandestini di restare nell'ombra, ma, al contrario, alla difficoltà a mettersi in regola per i tanti che lo vorrebbero e lo potrebbero.

Anche la definizione esatta di queste popolazioni si complica, poiché con l'ingresso della Romania e della Bulgaria nell'Unione a partire dal 1° gennaio 2007 il gruppo di immigrati più numeroso è passato da "straniero" a "comunitario", anche se è evidente che il cambiamento di status non ha risolto tutti i problemi dei neocomunitari, pur migliorandone sostanzialmente la condizione giuridica, né ha cancellato i timori e i pregiudizi nei loro confronti, in particolare verso i rom. Molti neocomunitari si sono registrati all'anagrafe nel 2007, facendo immediatamente lievitare il numero di residenti.

L'altro evento che segnala la crescita dell'immigrazione sono state le domande di ingresso di lavoratori dall'estero in base al "Decreto Flussi" 2007<sup>2</sup>, registrate a partire dal mese di dicembre.

Il Ministero dell'Interno a fine gennaio 2008 aveva ricevuto<sup>3</sup> 696.000 domande per l'assunzione di lavoratori extracomunitari non stagionali in tutta Italia. Poiché, come è noto<sup>4</sup>, la maggior parte di queste domande si riferisce

<sup>1</sup> Il dossier statistico della Caritas è sempre un riferimento d'obbligo, ma dati e analisi si trovano con regolarità nel sito <http://demo.istat.it> e nelle apposite pubblicazioni dell'ISTAT [www.istat.it](http://www.istat.it). Per il Piemonte si veda anche il sito dell'Osservatorio Regionale sull'Immigrazione [www.piemonteimmigrazione.it](http://www.piemonteimmigrazione.it), quello dell'Osservatorio Demografico Territoriale del Piemonte [www.demos.piemonte.it](http://www.demos.piemonte.it) e la banca dati demografici evolutiva della Regione Piemonte [www.regione.piemonte.it/stat/bdde/index.htm](http://www.regione.piemonte.it/stat/bdde/index.htm).

<sup>2</sup> Decreto del presidente del Consiglio dei ministri 30 ottobre 2007 "Programmazione transitoria dei flussi d'ingresso dei lavoratori extracomunitari non stagionali, nel territorio dello Stato, per l'anno 2007".

<sup>3</sup> Fonte: [www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala\\_stampa/notizie/immigrazione/0848\\_2008\\_01\\_09\\_Domande\\_inviare.html](http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/notizie/immigrazione/0848_2008_01_09_Domande_inviare.html). Poiché le domande possono essere presentate sino al 31 maggio 2008 i dati non sono definitivi, ma certamente le quantità erano chiare sin dal primo giorno.

<sup>4</sup> In occasione della presentazione delle domande per il precedente "Decreto Flussi", quando vi furono per giorni code davanti agli uffici postali, persino i telegiornali Rai trasmettevano interviste a stranieri in attesa che dichiaravano senza remore di essere essi stessi i lavoratori che desideravano usufruire del nulla osta all'ingresso.

a lavoratori già presenti e attivi, risulta una quantità notevole di extracomunitari che nel corso degli ultimi anni è giunta in Italia e vi ha trovato lavoro<sup>5</sup>. Si consideri inoltre che restano fuori da questi flussi i lavoratori neocomunitari, romeni in particolare, presumibilmente ancora numerosi. Si conferma ancora una volta che il sistema ufficiale di ingresso di lavoratori stranieri in Italia (assunzione all'estero e ingresso in base a quote programmate) non ha mai funzionato e che i "flussi programmati" sono, di fatto, regolarizzazioni.

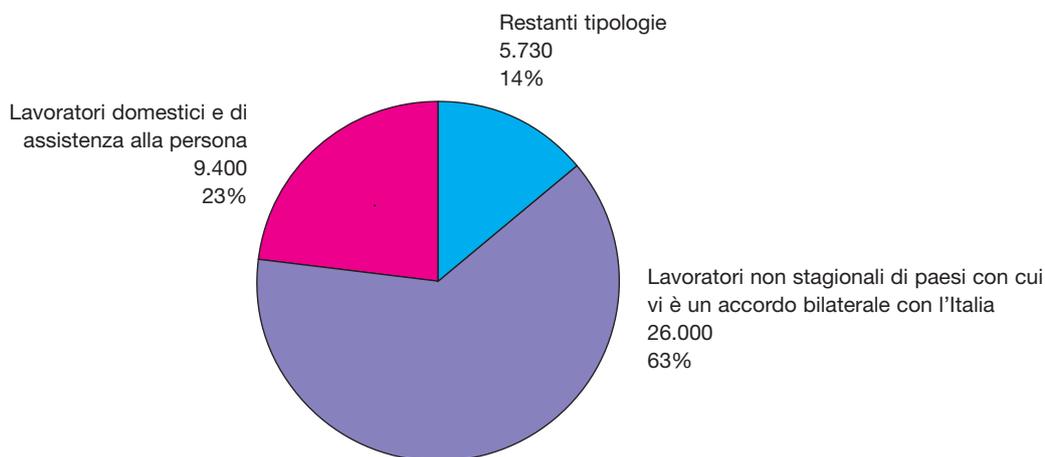
Inoltre, nei paesi neocomunitari potrebbe avvenire ciò che gli esperti prevedono da tempo, ossia che i flussi in uscita si riducano perché l'ingresso nell'Unione Europea riduce l'interesse a emigrare; si registrano carenze di manodopera nel mercato del lavoro, a cui si deve far fronte con immigrati da paesi terzi e, infine, diminuiscono le nascite e la popolazione giovane.

Si può invece presumere che in Italia riprendano consistenza relativa i flussi da paesi terzi. In particolare oltre 118.000 domande di assunzione si riferiscono a lavoratori del Marocco; seguono la Cina (70.000), il Bangladesh (68.000) e l'India (48.000).

Al momento non disponiamo di un quadro consolidato della situazione in Piemonte. I primi dati del dicembre 2007 dicono che le domande presentate per assumere lavoratori non stagionali originari dei paesi con cui esiste un accordo bilaterale con l'Italia sono state 26.000. Le domande per lavoratori domestici e di assistenza alla persona di paesi con cui non vi sono accordi bilaterali sono state 9.400. Le domande per l'assunzione di extracomunitari di altre nazionalità (escluso il lavoro domestico) sono state 5.730, per un totale di circa 41.000 (fig. 1.1).

Nell'aprile del 2008 le domande complessive erano salite a 44.170, come illustrato in tabella 1.1. La quota di domande per provincia in Piemonte rispecchia quasi perfettamente la distribuzione degli stranieri già residenti.

**Figura 1.1.** Domande di nulla osta per assunzioni dall'estero presentate in Piemonte, per tipo (dati provvisori, dicembre 2007)\*



\* Totale: 41.000 domande.

Fonte: Ministero dell'Interno

<sup>5</sup> Il fatto che non fosse più necessario che qualcuno (in teoria il datore di lavoro, in pratica e sovente il lavoratore stesso o un suo amico o parente) facesse la coda di persona per presentare la domanda può aver incoraggiato la presentazione di domande per lavoratori effettivamente all'estero, anche perché il sistema continua ad assomigliare a una sorta di lotteria dagli esiti molto incerti.

**Tabella 1.1.** Domande di assunzione di stranieri ad aprile 2008, per provincia

Provincia	Domande
Torino	22.664
Vercelli	1.633
Novara	4.838
Cuneo	6.017
Asti	2.524
Alessandria	3.777
Biella	1.336
Verbano-Cusio-Ossola	1.381
Piemonte	44.170

Fonte: Ministero dell'Interno

**Quote attribuite e domande presentate per l'ingresso di lavoratori dall'estero**

Le quote attribuite al Piemonte dal DPCM del 30 ottobre 2007 sono di 2.590 lavoratori di "nazionalità riservatarie"<sup>6</sup>, 9.100 per altre nazionalità e altre occupazioni<sup>7</sup>, per un totale di 11.690, oltre a 630 conversioni del permesso di soggiorno<sup>8</sup>. Come ha calcolato Gian Carlo Blangiardo (2007), questo significa che ogni 100 domande presentate per lavoratori di nazionalità riservatarie in Piemonte (tra parentesi il dato nazionale) vi sono 10 posti disponibili in quota (10,6), vi sono 57,4 posti ogni 100 domande per colf e badanti di altri paesi (44,5) e infine 72,1 posti per 100 domande per le altre tipologie (39,4). I dati evidenziano non solo il forte squilibrio complessivo tra domande e posti disponibili in base al decreto, ma anche le marcate differenze tra le diverse tipologie di richiedenti. Paradossalmente sono proprio i candidati dei paesi che collaborano con l'Italia, paesi che quindi si vedono assegnare quote riservate, ad avere *meno* probabilità individuali di ottenere il permesso. La situazione è diversa anche tra le regioni, con la Lombardia tra le più sfavorite (Blangiardo, 2007, p. 6).

L'ultimo dato statistico ufficiale disponibile (relativo al 31 dicembre 2006, ovvero 1° gennaio 2007) sui residenti non cittadini italiani in Piemonte li quantifica in 252.302. Il dossier statistico di Caritas/Migrantes (2007) stimava 292.886 *soggiornanti* regolari in Piemonte alla stessa data<sup>9</sup>. A costoro si dovrebbero aggiungere i nuovi arrivati regolari nel corso dell'anno, compresi i neonati, e sottratti coloro che si trasferiscono in altre regioni o all'estero, muoiono o acquisiscono la cittadinanza italiana. È ovvio che una parte dei soggiornanti ha preso la residenza nel corso dell'anno e ha contribuito ad alzare il primo dato (ISTAT), ma non il secondo. Queste cifre non sono note al momento: se, in modo molto approssimativo, immaginiamo che nel corso del 2007 il saldo degli stranieri sia stato in linea con gli anni precedenti (circa 20.000 residenti in più), e considerando già presente in regione una buona parte di coloro che potrebbero usufruire del nulla osta del decreto flussi (di cui almeno 11.690 dovrebbero ottenerlo), a fine 2007 dovremmo aver raggiunto le 300.000 presenze *effettive* nel territorio piemontese se partiamo dal dato ISTAT o avviarci verso le 350.000 se partiamo dalla stima Caritas.

Questi numeri non vanno letti come la conferma di una invasione o di un irrazionale sovraccarico di popolazione. Ciò che sta avvenendo è che l'afflusso di immigrati tende a mantenere costante il livello della popolazione in età lavorativa. Le proiezioni delle Nazioni Unite (ONU, 2001) di alcuni anni fa prevedevano che per mantenere costan-

<sup>6</sup> Precisamente: albanesi 330, algerini 40, bengalesi 150, egiziani 500, filippini 270, ghanesi 40, marocchini 310, moldavi 480, nigeriani 100, pakistani 45, senegalesi 55, cingalesi 100, tunisini 170.

<sup>7</sup> Lavoro domestico e assistenza alla persona 5.400; settore edile 1.080; dirigenti e personale altamente qualificato 120; altri settori produttivi 2.500.

<sup>8</sup> Da studio a lavoro subordinato 250; da tirocinio a lavoro subordinato 180; da lavoro subordinato stagionale a lavoro subordinato non stagionale 110; da studio a lavoro autonomo 90.

<sup>9</sup> La notevole differenza tra dato anagrafico di fonte ISTAT e stima Caritas è possibile perché molti stranieri con permesso di soggiorno non hanno (ancora) preso la residenza.

te la popolazione residente in Italia fossero necessari dai 75.000 sino ai 193.000 immigrati l'anno dal 1995 al 2010. Nello stesso periodo per mantenere costante il numero di persone in età lavorativa (tra i 15 e i 64 anni) sarebbero stati necessari ogni anno 203.000 nuovi immigrati nel primo quinquennio, 266.000 nel secondo e 179.000 nel terzo (sino al 2010).

Nella realtà, nel periodo 1995-2005 in media ogni anno la popolazione straniera è cresciuta di 250.000 persone (Billari, Della Zuanna, 2007). Siamo quindi molto vicini al IV scenario ipotizzato dallo studio dell'ONU (tab. 1.2).

Il totale della popolazione immigrata in Italia a fine periodo – nello scenario IV risulterebbero quasi 20 milioni di immigrati nel 2050 su una popolazione prevista di 66 – può apparire eccessiva, ma occorre considerare che in un arco di tempo così lungo molti immigrati avranno trascorso larga parte della vita in Italia, molti altri saranno nati e cresciuti qui e dovrebbero aver ottenuto la cittadinanza italiana, acquisendo lingua e abitudini locali o frutto di reciproca integrazione<sup>10</sup>. Senza dubbio il fatto che negli ultimi anni vi sia stato un forte flusso da paesi europei ha reso anche fisicamente meno visibile una parte rilevante degli immigrati.

La situazione sinora delineata non è frutto di un governo razionale del fenomeno, ma della composizione di scelte di una molteplicità di operatori economici che hanno assunto lavoratori stranieri per rispondere alle esigenze di manodopera. Anche quando la domanda di manodopera diminuiva in alcuni settori, a causa dell'automazione, del decentramento produttivo o dell'acquisto di semilavorati all'estero, ecc., la domanda originata dalle famiglie, dal terziario o dal sommerso hanno ampiamente compensato le perdite.

È certamente possibile e necessario governare meglio questo processo, correggendo i meccanismi che si sono rivelati inadeguati. Il sistema delle quote programmate che limitano l'ingresso di lavoratori richiesti dall'estero è ormai basato su finzioni e ipotesi irrealistiche, al più adatte a procedure di selezione della manodopera di stampo fordista nelle grandi imprese. Non è realistico immaginare che una piccola impresa, un esercizio commerciale, una famiglia non trovando lavoratori adatti "in Italia" siano capaci e interessati a selezionare lavoratori in paesi lontani. Bisogna anche considerare che l'assunzione avviene di solito in occupazioni instabili, che possono durare poco tempo e possono essere cambiate anche per scelta del dipendente, alla ricerca di occasioni migliori e più adatte alle sue competenze e aspirazioni. Senza contare l'afflusso di familiari ricongiunti del lavoratore, o della lavoratrice, che possono avere caratteristiche personali e competenze del tutto diverse sul mercato del lavoro. Insomma, immaginare che la pura somma di assunzioni per occupazioni frammentate e aleatorie di questo tipo,

**Tabella 1.2.** L'immigrazione prevista in Italia tra il 1995 e il 2050 in base ad alcuni scenari

Scenario	I Variante media	II Variante media in assenza di migrazioni	III Popolazione totale costante	IV Numero costante di 15-64enni	V Rapporto tra 15-64enni e 65enni e oltre non inferiore a 3,0	VI Rapporto costante tra 15-64enni e 65enni e oltre
<b>Periodo</b>						
			<i>Migrazione netta annua media (in migliaia)</i>			
1995-2000	70	0	75	203	0	1.261
2000-2005	34	0	127	266	0	1.402
2005-2010	16	0	193	179	0	757
2010-2015	8	0	236	341	404	1.362
2015-2020	4	0	255	335	886	1.146
2020-2025	0	0	256	456	1.203	1.886
2025-2030	0	0	260	613	1.744	3.267
2030-2035	0	0	269	581	1.482	3.892
2035-2040	0	0	289	507	1.117	4.132
2040-2045	0	0	309	268	149	2.740
2045-2050	0	0	318	173	32	2.094
Totale generale 1995-2050	660	0	12.944	19.610	35.088	119.684

Fonte: ONU (2001, p. 122).

<sup>10</sup> Per analoghe conclusioni nel caso della Valle d'Aosta vedi Bruni, Ceccarelli (2006).

arbitrariamente contingentate e sottoposte a un meccanismo di precedenza che assomiglia molto a una lotteria, sia la “richiesta di manodopera” del sistema economico italiano è poco realistico e produttivo sul medio-lungo periodo. Potrebbe essere più realistico introdurre meccanismi che considerino l’*occupabilità* degli aspiranti immigrati e dei loro congiunti, non riferita quindi a un evento puntuale ma a una prospettiva più ampia di contributo al mercato del lavoro italiano.

È chiaro che la sola repressione dell’immigrazione irregolare colpisce l’effetto e non le cause delle distorsioni e spinge ancor più nell’ombra e nel disagio gli irregolari, fornendo nuove occasioni di lucro alla criminalità. Tutte le misure che rendono più precaria, insicura e disagiata la vita degli immigrati stranieri che stanno cercando di stabilizzarsi in Italia possono poi spingere o costringere costoro a trasferirsi altrove. Il risultato paradossale è che si perdono persone che hanno appreso la lingua, acquisto professionalità, iniziato un percorso di integrazione, forse persino ottenuto la cittadinanza, e che lasciano posto – non essendo venuto meno il fabbisogno di manodopera – a nuovi arrivati più spaesati e in difficoltà. La lotta al lavoro nero e il miglioramento dei sistemi di formazione, orientamento e reclutamento dei lavoratori possono assai di più, nell’interesse di tutti.

Occorre anche considerare che, mentre in Italia una buona parte del dibattito sull’immigrazione verte ancora sull’inserimento o integrazione che dir si voglia degli immigrati, quando non sul modo di contenerne il numero e la stabilizzazione, in molti paesi sviluppati si discute ormai in positivo, di come aprirsi e come attrarre lavoratori qualificati, creativi o comunque utili allo sviluppo economico, sociale e culturale.

Siamo in concorrenza con altri paesi e altre regioni del mondo per attrarre queste persone: se non avremo successo in questo intento e, soprattutto, non riusciremo a inserirli in posizioni idonee in Italia e in Piemonte, ciò sarà più un segno di fallimento del nostro sistema che una prova della inutilità o nocività dell’immigrazione.

## 1.1 Gli immigrati in Piemonte: il quadro provinciale

È proseguita anche nel 2007 l’attività di osservazione continua e di documentazione sull’immigrazione nelle province del Piemonte da parte delle amministrazioni e delle organizzazioni locali<sup>11</sup>. In questo paragrafo, che verrà in parte ripreso nel capitolo successivo, forniamo un quadro sintetico della situazione delle diverse province in base ai dati sui residenti stranieri in possesso dell’ISTAT, e quindi provenienti dall’anagrafe della popolazione residente dei comuni, riferiti alla quota regolare più stabilizzata della popolazione straniera e omogenei sul territorio nazionale, anche se inferiori al dato reale dei presenti con permesso di soggiorno. I dati nazionali (ISTAT, 2007) indicano che cinque residenti su cento sono stranieri, ma tra i minorenni la percentuale sale al 6,6 e tra i nuovi nati al 10. Nel quadro nazionale il Piemonte non si segnala per situazioni e dinamiche – positive o negative – da primato, ma segue immediatamente le aree più attrattive del Centro-nord e della Lombardia.

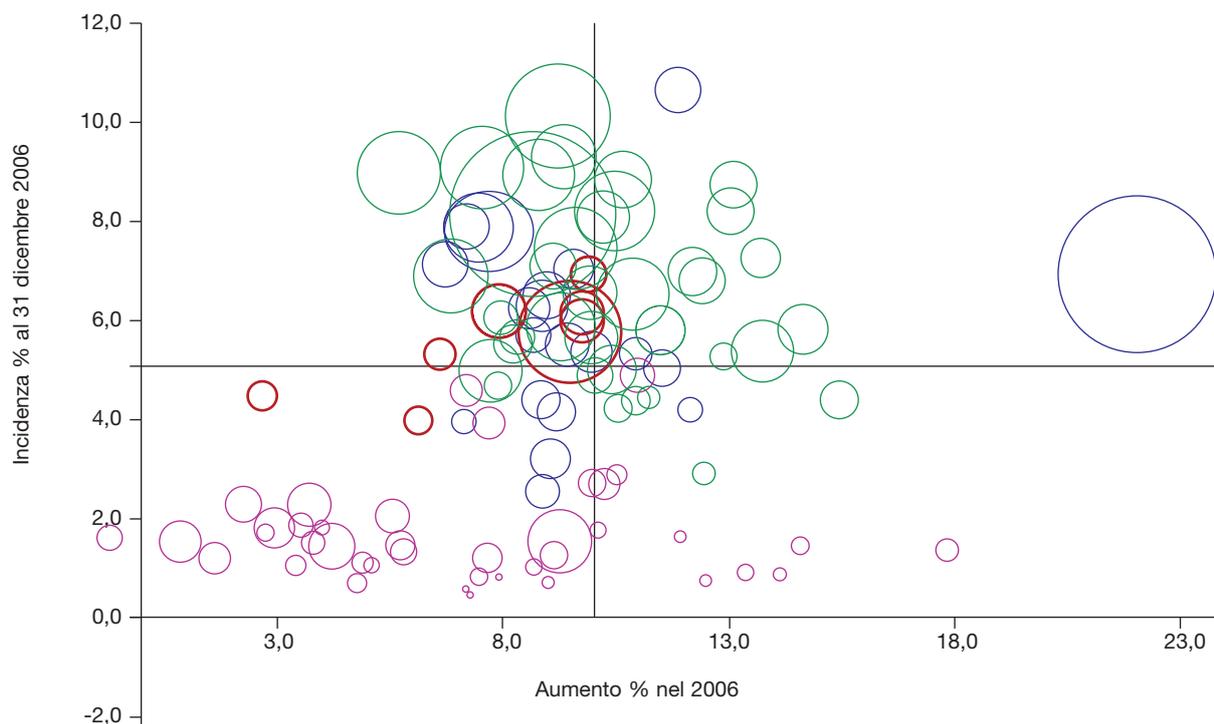
In generale le province piemontesi si collocano sotto la media nazionale (linee continue orizzontale e verticale, fig. 1.2) per crescita e, in due casi (Biella e il Verbano-Cusio-Ossola), anche per incidenza. Si nota che la maggior parte delle province del Nord si collocano sopra la media nazionale di incidenza e molte anche sopra quella di incremento, come quelle del Centro, mentre il Mezzogiorno e le Isole hanno pochi immigrati in valore assoluto e in relazione ai residenti, anche se alcune mostrano segni di crescita (settore a destra in basso della figura 1.2). Il caso eccezionale di Roma (il cerchio più a destra nel grafico), che innalza anche la media nazionale, evidenzia però che la crescita della popolazione straniera è dovuta in parte a correzioni anagrafiche<sup>12</sup> e questo rende difficile l’interpretazione del quadro.

I valori assoluti in Piemonte sono, a loro volta, inferiori a quelli di altre regioni, ma comunque nelle posizioni di testa. Rimane una forte concentrazione della popolazione immigrata, come d’altronde di quella totale, nella città di Torino e nella sua provincia (fig. 1.3). Asti si conferma la provincia piemontese con la più alta percentuale di stra-

<sup>11</sup> Tra le pubblicazioni recenti si veda: Centro servizi per il volontariato della Provincia di Novara (2008); Prefettura di Alessandria (2007); Prefettura di Torino et al. (2007); Provincia di Asti (2007); nel 2008 sarà pubblicata una ricerca della Regione Piemonte e della Provincia di Cuneo, realizzata dall’IRES Piemonte, sugli stranieri in provincia di Cuneo.

<sup>12</sup> “Incrementi di questa portata non sono stati dovuti solo alla regolarizzazione, ma anche alle operazioni di aggiustamento post-censuario operate dai comuni per riscrivere coloro che erano sfuggiti alla rilevazione censuaria del 2001. In particolare una rilevante opera di recupero è stata effettuata dal Comune di Roma” (ISTAT, 2007, p. 5).

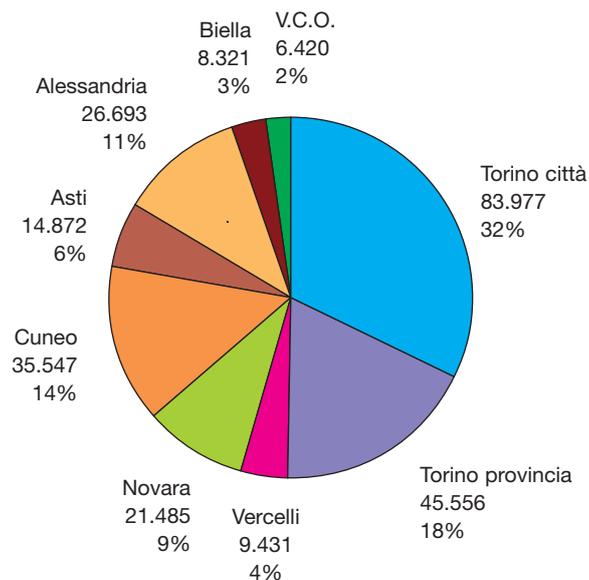
**Figura 1.2.** Popolazione straniera residente, incidenza percentuale sulla popolazione totale al 31 dicembre 2006 e crescita percentuale dei residenti stranieri nel 2006, per provincia\*



\* Province piemontesi: rosso; Nord: verde; Centro: blu; Sud e Isole: fucsia.

Fonte: elaborazione IRES su dati ISTAT

**Figura 1.3.** Popolazione straniera residente in Piemonte al 1° gennaio 2007, per provincia (valori assoluti e percentuali)\*



\* Totale: 252.302.

Fonte: ISTAT

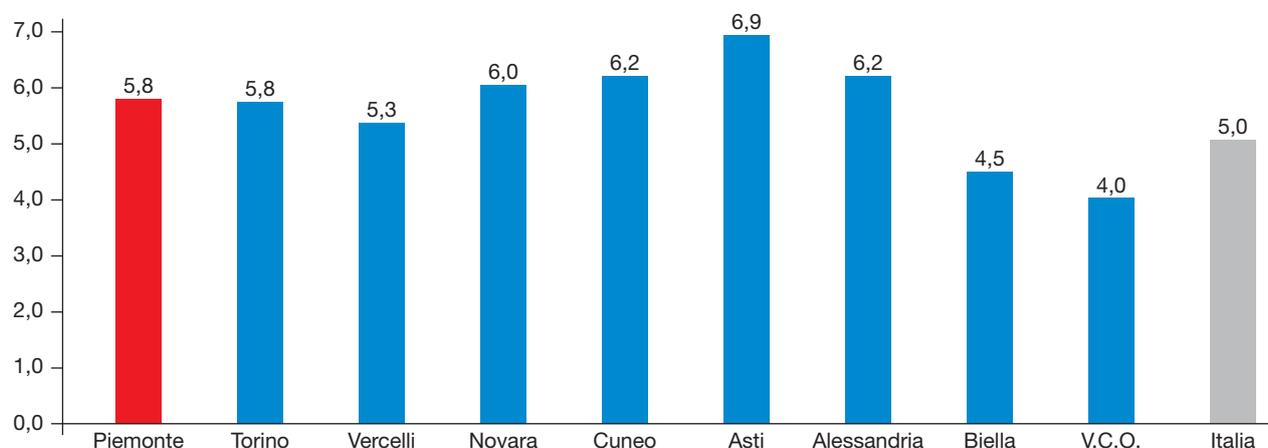
nieri tra i residenti, seguita da Cuneo e Alessandria (fig. 1.4). Anche l'incremento della popolazione straniera nel corso del 2006 è stato maggiore in provincia di Asti, seguita da Alessandria e Novara (fig. 1.5).

In Piemonte nel 2006 sono arrivati (o sono nati) 45.173 nuovi residenti stranieri, ma 24.482 sono stati cancellati dall'anagrafe per diverse ragioni.

Le province di Biella, del Verbano-Cusio-Ossola e di Novara hanno fatto registrare le quote più alte di cancellazioni per trasferimento della residenza, ma le ultime due hanno anche un alto tasso di nuovi iscritti. Torino invece sembra avere una popolazione relativamente più stabilizzata.

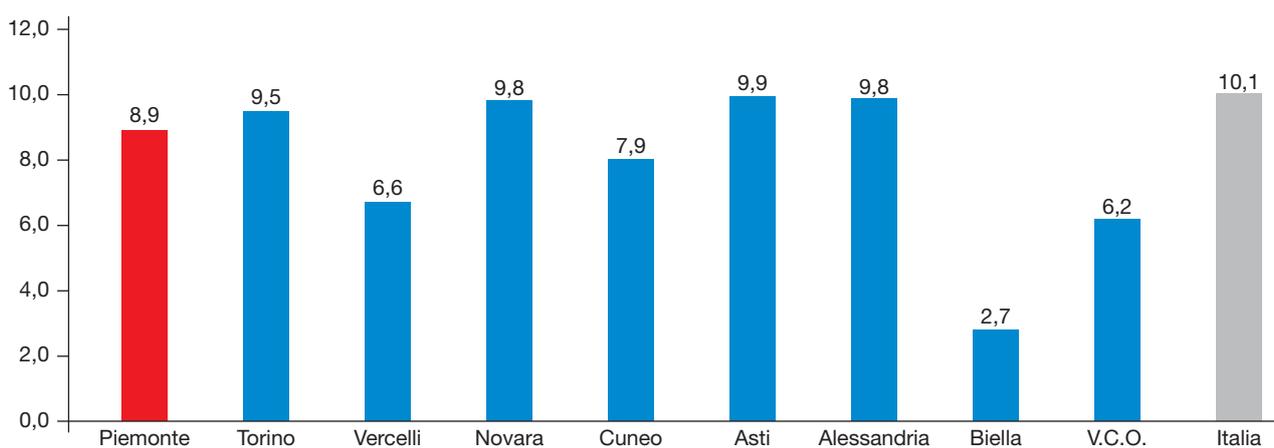
Tra le ragioni delle cancellazioni, oltre ai trasferimenti di residenza e ai decessi, si segnalano in Piemonte 3.739 casi di acquisizione della cittadinanza italiana (cancellazione come stranieri e registrazione come italiani): si tratta di una proporzione sempre molto bassa rispetto ad altri paesi europei, ma in crescita perché molti immigrati hanno ormai maturato gli anni di residenza necessari per presentare domanda<sup>13</sup>.

**Figura 1.4.** Percentuale di residenti stranieri in Piemonte sul totale dei residenti al 1° gennaio 2007, per provincia



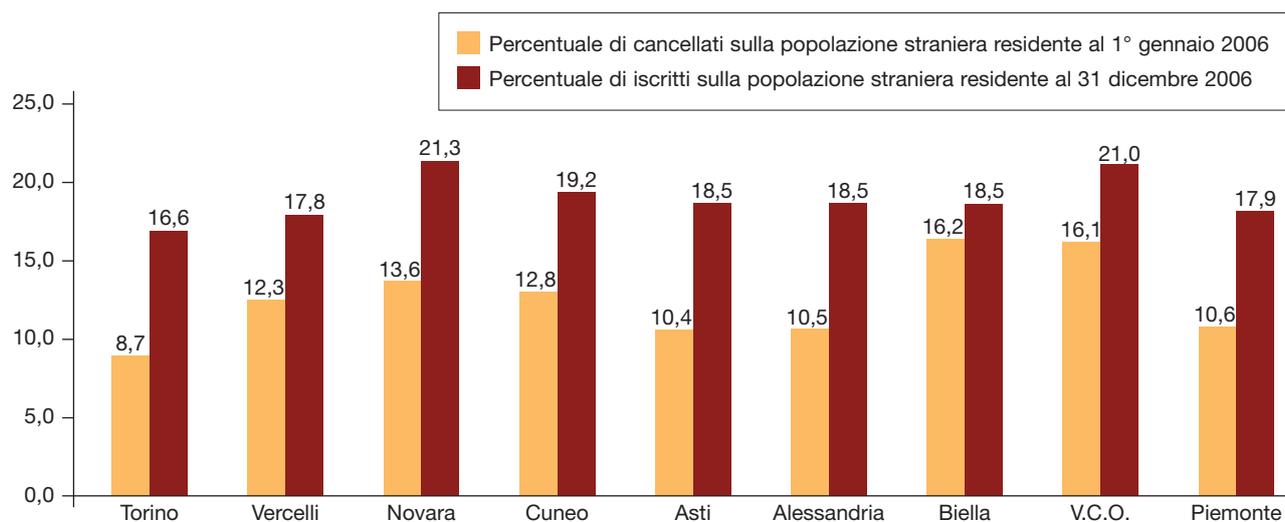
Fonte: ISTAT

**Figura 1.5.** Incremento percentuale dei residenti stranieri nel corso del 2006, per provincia

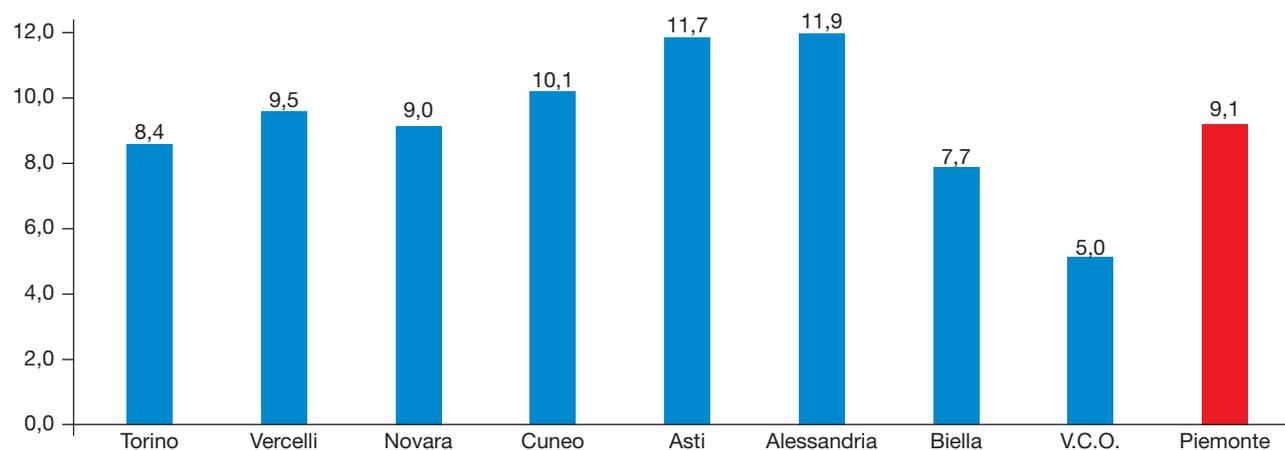


Fonte: ISTAT

<sup>13</sup> A fine 2006 l'ISTAT stima in 215.000 i cittadini stranieri che hanno acquisito la cittadinanza italiana (ISTAT, 2007, p. 2), mentre ormai uno straniero residente su quattro ha maturato i 10 anni richiesti per presentare istanza (ISTAT, 2007, p. 3).

**Figura 1.6.** Percentuali di stranieri iscritti e di cancellati in anagrafe nel corso del 2006, per provincia

Fonte: ISTAT

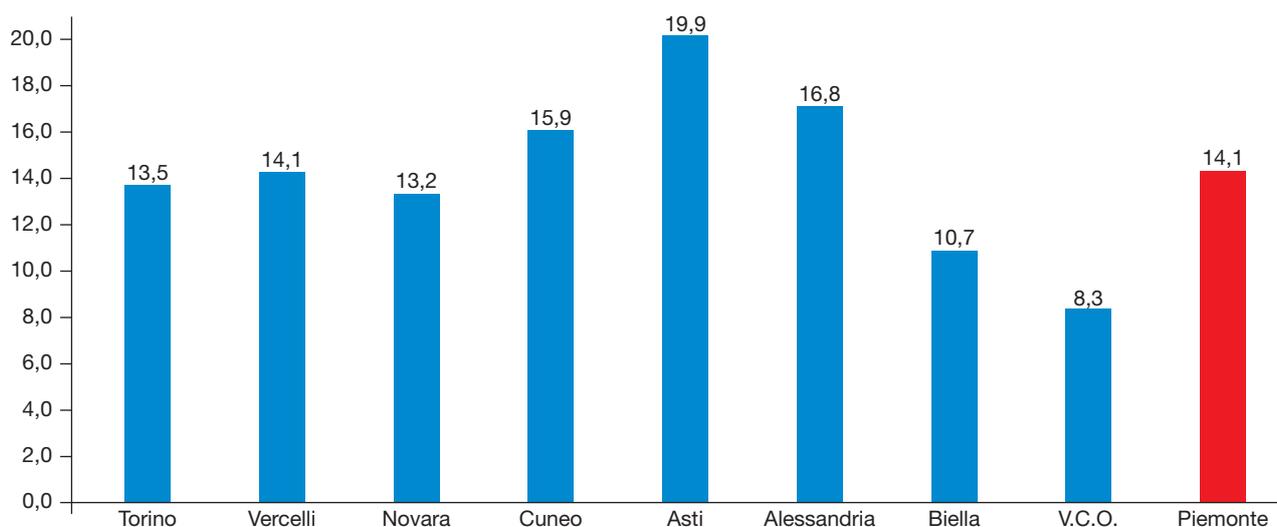
**Figura 1.7.** Percentuale di minorenni stranieri sul totale dei minorenni residenti al 1° gennaio 2007, per provincia

Fonte: ISTAT

Continuano ad aumentare il numero e la percentuale di giovani stranieri, sia provenienti dall'estero, sia nati in Italia da genitori stranieri. Quasi un minorenni su 10 è straniero, mentre ad Asti e Alessandria questa quota è addirittura superata (fig. 1.7). I nuovi nati stranieri del 2006 sono 14 su 100 in regione, con un picco di quasi uno su cinque ad Asti (fig. 1.8). Nel quadro nazionale le province piemontesi si distribuiscono tutte, con l'eccezione del Verbano-Cusio-Ossola, tra i valori al di sopra della media.

Una prova della stabilizzazione della popolazione straniera in Italia è il fatto che a inizio 2007 il 13,5% degli stranieri (esclusi quindi i naturalizzati e i figli di coppie miste) residenti era nato in Italia. Questa volta il massimo si registra in una provincia del Mezzogiorno, Trapani, dove uno "straniero" (di passaporto) su cinque è nato in Italia. Biella, Vercelli e Cuneo sono le prime province piemontesi (fig. 1.10).

L'Appendice cartografica a fondo volume riporta, come nella precedente edizione del rapporto, alcune mappe della distribuzione dei residenti stranieri nei comuni piemontesi al 1° gennaio 2007, basate sui dati dell'ISTAT relativi ai residenti registrati. La presenza in valori assoluti, ossia il numero di residenti per comune, conferma la forte con-

**Figura 1.8.** Percentuale di nati in Piemonte da genitori stranieri sul totale dei nati registrati in anagrafe nel corso del 2006, per provincia

Fonte: ISTAT

centrazione a Torino e nei capoluoghi provinciali (salvo Cuneo, che ha una presenza di immigrati non molto numerosa rispetto ad altri centri della provincia). Nei comuni minori la popolazione residente è scarsa, e anche gli stranieri sono poco numerosi, ma sono ormai pochissimi i comuni in cui sono assenti.

Tuttavia, osservando l'incidenza degli stranieri sulla popolazione residente per comune, rispetto alla media regionale<sup>14</sup>, sono proprio molti dei piccoli comuni collinari e di pianura ad avere la più alta percentuale di residenti stranieri. Anche quest'anno è Pragelato, in Val Chisone, il comune con la più alta percentuale di residenti non italiani: il 21,6%. La prima cintura torinese continua invece a risaltare per la percentuale relativamente bassa di stranieri residenti, rispetto alla forte concentrazione nel capoluogo regionale.

Rappresentare l'incremento dei residenti stranieri su una mappa con dettaglio comunale non è facile, a causa della forte frammentazione e disomogeneità dei comuni. Le dinamiche vanno opportunamente collocate nel più ampio quadro provinciale sopra esposto. Le trasformazioni negli ultimi cinque anni, o nel più breve arco 2005-2007, mostrano una crescita media che interessa quasi tutto il territorio, ma con picchi nell'area sudorientale e in altre aree pedemontane e collinari. Solo alcuni comuni delle alte valli alpine e appenniniche e, in parte, la provincia di Biella restano sotto la media.

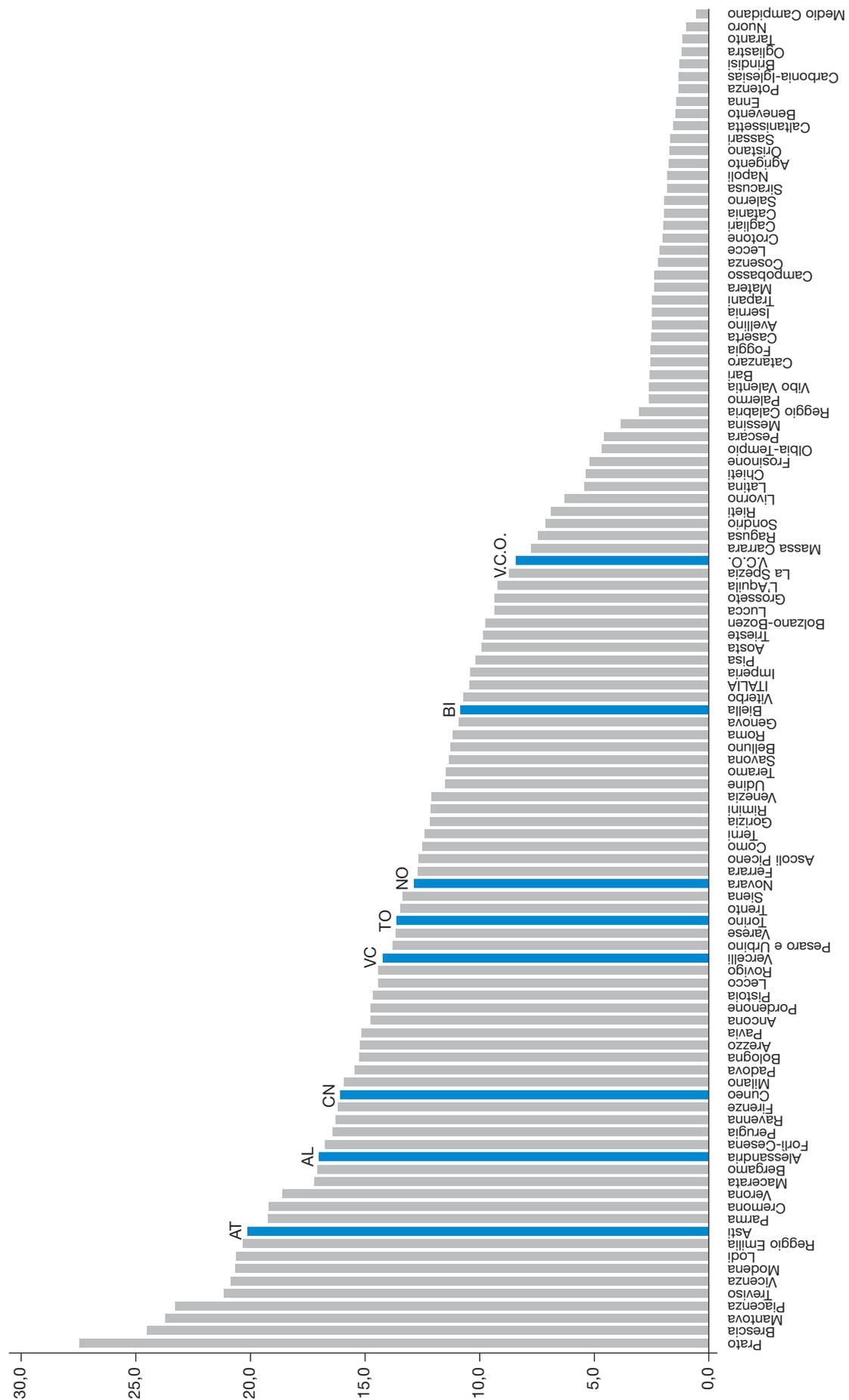
L'incidenza dei minori stranieri sulla popolazione residente totale dà in qualche misura l'immagine dei territori in cui le nuove generazioni saranno sempre più largamente formate da figli di immigrati. Anche in questo caso, Torino e un'ampia fascia di comuni che parte dalla fascia pedemontana cuneese e giunge, attraverso le province di Asti e Alessandria, sino alla fascia pedemontana a nord-est si caratterizzano per la presenza di giovani di origine straniera.

Segue infine la rappresentazione della presenza di residenti di alcune delle nazionalità più numerose (Romania, Marocco, Albania, Cina, Perù, Macedonia, Ucraina, Moldavia) che conferma la diversità delle distribuzioni sul territorio, probabilmente legata all'avvio in passato di catene migratorie, in parte casuali, in parte guidate dalla ricerca di opportunità per le quali non vi sia eccessiva concorrenza. Rispetto alle mappe presentate in anni precedenti (cfr. ad esempio Allasino, 2000) si nota però la tendenza a una lenta diffusione di tutti i gruppi nazionali nel territorio piemontese.

<sup>14</sup> Le formule e le procedure per la realizzazione delle mappe sono spiegate nell'Appendice metodologica.

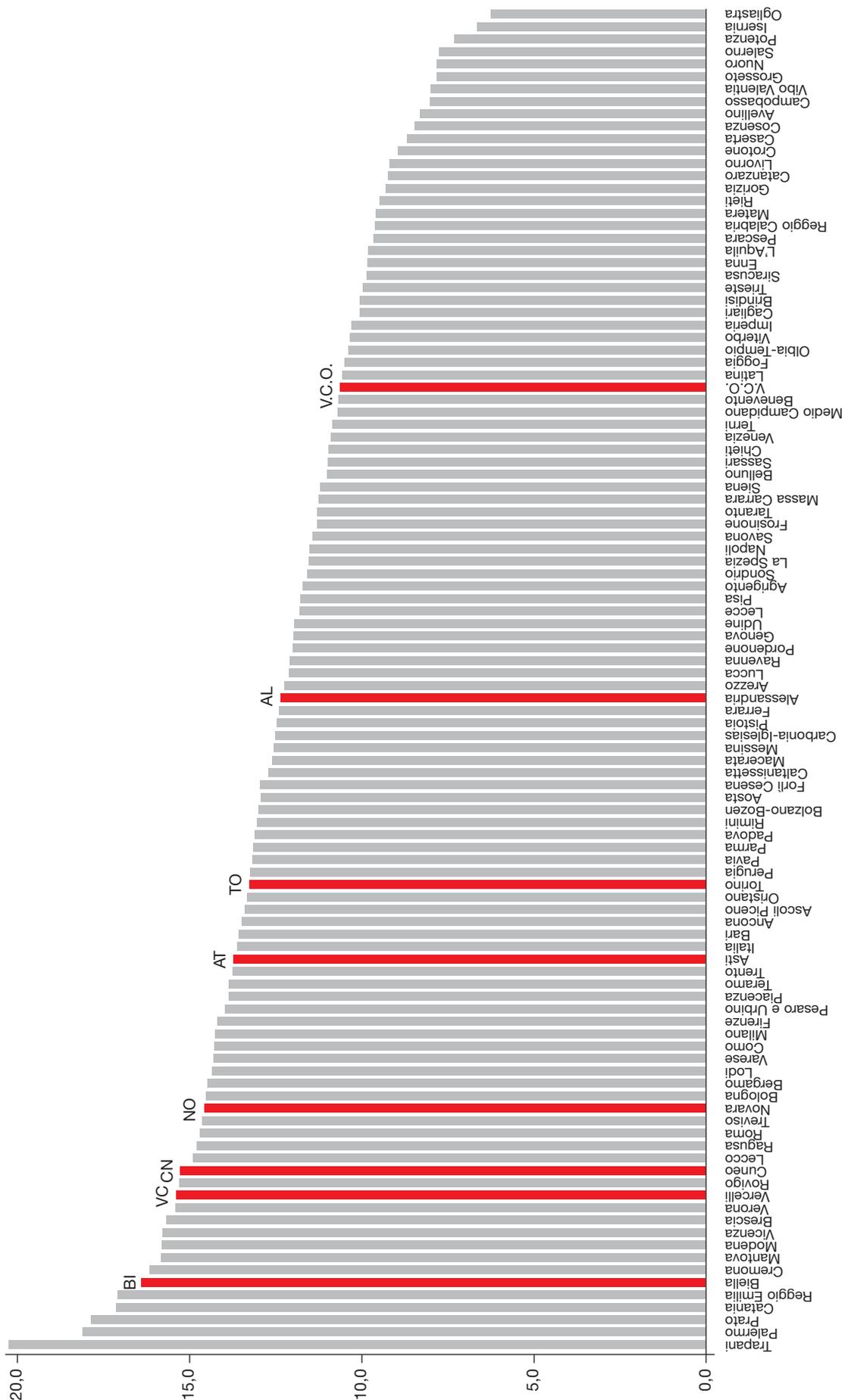


Figura 1.9. Percentuale di nati in Italia da genitori stranieri sul totale dei nati registrati in anagrafe nel corso del 2006, per provincia



Fonte: ISTAT

Figura 1.10. Percentuali di residenti stranieri nati in Italia sul totale degli stranieri residenti al 31 dicembre 2006, per provincia



Fonte: ISTAT

## Bibliografia

- Allasino E. (2000), *Immigrati in Piemonte. Una panoramica sulla presenza degli stranieri nel territorio regionale*, "Working Papers IRES", n. 143.
- Bruni M., Ceccarelli D. (2006), *Presente e futuro della presenza straniera in Valle d'Aosta: il quadro attuale e gli scenari alternativi di fabbisogno*, rapporto di ricerca non pubblicato, Aosta, Regione Autonoma Valle d'Aosta.
- Billari F., Dalla Zuanna G. (2007), *Un mancato declino: viva la rivoluzione (demografica)*, in "Newsletter NE" (Fondazione Nord Est), IX, 5, settembre-ottobre, pp. 9-11.
- Blangiardo G.C. (2007), *Penalizzati i datori lombardi*, in "Il Sole 24 Ore", lunedì 31 dicembre, p. 6.
- Caritas, Migrantes (2007), *Immigrazione. Dossier statistico 2007, XVII Rapporto*, Roma, Idos.
- Centro servizi per il volontariato della Provincia di Novara (2008), *VolontarImmigrazione. Ricerca immigrazione e volontariato in Provincia di Novara*, Novara.
- ONU – United Nations Secretariat, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2001), *Replacement Migration: Is It a Solution to Declining and Ageing Populations?*, United Nations Publication.
- Prefettura di Alessandria – Consiglio territoriale per l'immigrazione (2008), *I cittadini extracomunitari sul territorio della provincia di Alessandria. Anno 2007*, a cura di Rita Camera, [www.piemonteimmigrazione.it/PDF/censimento\\_2007\\_AL.pdf](http://www.piemonteimmigrazione.it/PDF/censimento_2007_AL.pdf).
- Prefettura di Torino et al. (2007), *Osservatorio interistituzionale sugli stranieri in Provincia di Torino. Rapporto 2006*, Città di Torino, Ufficio di Statistica, [www.comune.torino.it/statistica/osservatorio/stranieri/2006/index.htm](http://www.comune.torino.it/statistica/osservatorio/stranieri/2006/index.htm).
- Provincia di Asti (2007), documenti prodotti per la Conferenza provinciale sull'immigrazione, 1° dicembre 2007, [www.piemonteimmigrazione.it/Pop/conferenza\\_AT\\_2007.htm](http://www.piemonteimmigrazione.it/Pop/conferenza_AT_2007.htm).
- Regione Piemonte, Provincia di Cuneo, IRES Piemonte (2008), *L'immigrazione straniera in Provincia di Cuneo. Prima indagine provinciale 2008*, in corso di stampa.

## 2. La condizione e la presenza degli immigrati extracomunitari in Piemonte

*Regione Piemonte – Direzione Formazione Professionale e Lavoro*

### 2.1 Premessa

L'edizione 2007 del presente rapporto nasce in un contesto profondamente diverso da quello in cui si erano strutturati i documenti precedenti: da un lato, la normativa è in via di cambiamento, e la decisione del governo di allargare a tutti i richiedenti le quote 2006 (poi diventate in sostanza 2007, con tempi lunghissimi di smaltimento dell'arretrato, dovuti all'inefficienza del sistema di gestione adottato) è un segnale forte dell'inversione di rotta dell'esecutivo, in direzione di una lettura in termini positivi dell'immigrazione, come risorsa per lo sviluppo del paese; dall'altro lato, l'inserimento di Romania e Bulgaria tra gli stati membri dell'Unione Europea modifica in modo sostanziale la fisionomia della presenza extracomunitaria nella nostra regione (e non solo), perché i rumeni, come ben evidenziato nei precedenti rapporti, rappresentano il gruppo nazionale più numeroso in Piemonte. La loro cancellazione dal novero dei cittadini extracomunitari ha un forte impatto sulla composizione di questo insieme, dove la presenza di immigrati dall'Europa dell'Est si riduce sensibilmente e tornano a prevalere i soggetti originari del continente africano. Ovviamente poi, ne esce ridimensionata la portata dei flussi da determinare annualmente, tanto più se si considera il fatto che la fetta significativa di cittadini dell'Europa dell'Est ormai svincolata da limiti di quote rappresenta un importante e appetibile bacino occupazionale di riferimento per imprese e famiglie.

Il rapporto fa in buona parte ricorso a dati del 2006, quando rumeni e bulgari erano ancora conteggiati fra i non comunitari, ma si è cercato, ove possibile, di isolare questo sottoinsieme e di evidenziare i cambiamenti derivanti dalla nuova situazione.

Rispetto ai rapporti precedenti, inoltre, è stata aggiunta, a complemento dell'analisi dei dati demografici, delle stime prodotte nell'indagine continua delle forze di lavoro, delle informazioni di fonte INAIL, Centri per l'Impiego e Unioncamere, una parte contenente analisi sui dati della presenza straniera nel sistema di istruzione e formazione professionale, dove la diffusione di giovani di altre nazioni ed etnie ha ridato vigore alla dinamica delle iscrizioni, com'è avvenuto sul piano demografico, ma ha rappresentato anche, per altri versi, una sfida da affrontare sotto il profilo didattico e organizzativo. Questo fenomeno, d'altra parte, è uno dei segnali più netti del consolidamento della presenza straniera nella nostra regione, del suo radicamento sul territorio e della portata dei processi di integrazione in atto.

### 2.2 Il quadro di riferimento

#### 2.2.1 La popolazione straniera residente in Piemonte

L'ISTAT ha diffuso in modo puntuale i dati sui cittadini stranieri residenti in Italia al 31 dicembre 2006, articolati per area provinciale, genere e nazionalità.

Si dispone, quindi, di un insieme di informazioni di grande rilievo che consentono di aggiornare il quadro demografico di un segmento di popolazione la cui importanza appare sempre maggiore nella nostra regione. Occorre sottolineare che, accanto alla presenza ufficiale di cui si evidenzieranno l'entità e la distribuzione geografica, perdura comunque il fenomeno della clandestinità, aspetto che continua a caratterizzare la componente extracomunitaria. Il presente studio considera la Romania e la Bulgaria come nazioni facenti parte a tutti gli effetti dell'Europa, costituita ora da 27 paesi, un inserimento dalle conseguenze tutt'altro che trascurabili, non solo sotto il profilo statistico, considerando il primato che la comunità rumena detiene fra i gruppi nazionali dell'immigrazione in Piemonte. Il dato nazionale indica in 2.938.922 il numero di stranieri residenti in Italia (50,1% maschi), un numero in costante crescita: erano 1.356.600 nel 2002. L'aumento rispetto all'anno precedente è pari al 10% circa, vale a dire 268.408 unità, e questo senza considerare i 35.000 individui che hanno acquisito la cittadinanza italiana, un fenomeno in continua crescita.

In Piemonte gli stranieri residenti a fine 2006 sono 252.302, di cui circa 177.000 extracomunitari, mentre i rimanenti 75.000 sono cittadini di paesi membri dell'Unione Europea a 27 paesi, comprendendo quindi anche Bulga-

ria e Romania: quest'ultima, con 59.440 persone, rappresenta i due terzi dei cittadini provenienti dall'area comunitaria, in cui troviamo anche 2.340 polacchi e poco meno di un migliaio di bulgari. Sono 3.739, inoltre, gli stranieri che nel 2006 hanno acquisito la cittadinanza italiana. Occorre comunque segnalare che il recente dossier Caritas/Migrantes stima in 293.000 circa i soggiornanti in Piemonte, un dato più completo di quello dei residenti e che vale a dimensionare più compiutamente la presenza straniera nella nostra regione.

La crescita della popolazione straniera in Piemonte è del 9% circa nel giro di un anno, una percentuale di incremento leggermente inferiore rispetto ai valori nazionali, ma quasi in linea con quelli delle regioni settentrionali, dove tassi di crescita di poco superiori al 10% sono rilevabili solo in Friuli-Venezia Giulia, Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige ed Emilia-Romagna. Va sottolineato che in assenza del contributo straniero la popolazione piemontese avrebbe registrato una diminuzione nel 2006, mentre il saldo generale è positivo per 11.100 unità; l'apporto dell'immigrazione è importante anche nelle altre regioni del Nord, ma solo in Liguria e Friuli-Venezia Giulia, oltre al Piemonte, risulta determinante nel cambiamento di segno della variazione complessiva, mentre altrove il dato avrebbe comunque registrato un incremento, sia pur contenuto, dovuto a una migliore performance sia del saldo naturale sia di quello migratorio interno. La nostra regione appare quindi fra le più dipendenti nel contesto dell'Italia settentrionale dal fenomeno immigratorio come leva per controbilanciare la perdita di residenti dovuta al calo della natalità e alla scarsa attrattività nei confronti delle altre regioni.

Il numero ufficiale di stranieri in Piemonte è in costante crescita in questi ultimi anni: erano 107.000 nel 2000, 127.500 nel 2002, 174.000 nel 2003, 208.500 nel 2004 fino ai 231.600 del 2005 e ai 252.300 dell'ultima rilevazione. Nel 2006 si registra quindi un raddoppio delle presenze rispetto al 2002. Fra gli extracomunitari, si registra una lieve prevalenza maschile: le donne infatti rappresentano il 48,7% del totale.

Considerando che la popolazione piemontese conta circa 4.538.000 unità, gli stranieri salgono al 5,8% del totale (4,1% gli extracomunitari e 1,7% i cittadini UE 27), a fronte del 5,3% dell'anno precedente. L'incidenza è superiore a quella media nazionale, pari al 5%, che è però depressa dalla limitata presenza immigrata nel Mezzogiorno, dove la percentuale è pari all'1,6%, contro il 7% del Nord e il 6,3% del Centro. Il Piemonte quindi, sotto questo profilo, sta al di sotto dei valori del Nord, dove spiccano Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, con una presenza di stranieri attestata al 7,5% della popolazione residente in complesso.

Resta invariata la distribuzione della popolazione straniera sul territorio piemontese rispetto agli anni precedenti; si conferma per Asti la quota percentuale più elevata (6,9%) e per il Verbano-Cusio-Ossola quella più bassa (4%). L'incidenza dei cittadini stranieri sul totale della popolazione aumenta per tutte le province, con valori minimi per Biella (+0,2%) e massimi per Alessandria, Asti e Cuneo (+0,6%).

L'insieme delle nazionalità che si sono stabilite sul territorio piemontese a seguito dei flussi migratori è quanto mai eterogeneo. Occorre pertanto analizzarne la composizione nelle sue varie specificazioni, in relazione all'area di provenienza.

La figura 2.1 riassume la distribuzione degli extracomunitari residenti in Piemonte, come prima definiti, per area continentale di origine: c'è una prevalenza, degli africani, provenienti principalmente dai paesi dell'area mediterranea, seguiti dagli europei, per la maggior parte cittadini dell'area orientale.

**Tabella 2.1.** Popolazione residente al 31 dicembre 2006 in Piemonte, per provincia e cittadinanza

Provincia	Totale	Extracomunitari	UE 27	Totale stranieri	% extracomunitari	% UE	% stranieri
Alessandria	432.215	21.046	5.647	26.693	4,9	1,3	6,2
Asti	215.074	11.275	3.597	14.872	5,2	1,7	6,9
Biella	186.938	6.851	1.470	8.321	3,7	0,8	4,5
Cuneo	573.613	28.892	6.655	35.547	5,0	1,2	6,2
Novara	357.688	18.832	2.653	21.485	5,3	0,7	6,0
Torino	2.248.955	77.321	52.212	129.533	3,4	2,3	5,8
V.C.O.	161.640	5.161	1.259	6.420	3,2	0,8	4,0
Vercelli	176.705	7.923	1.508	9.431	4,5	0,9	5,3
Totale	4.352.828	177.301	75.001	252.302	4,1	1,7	5,8

Fonte: elaborazione ORML su dati ISTAT

Praticamente tutte le cittadinanze hanno aumentato il numero di residenti nell'ultimo anno, con una punta di crescita, fra i gruppi nazionali più consistenti, per moldavi e polacchi (+16%), rumeni, macedoni, cinesi ed ecuador-regni (+12% circa), mentre si segnala una crescita inferiore alla media marocchini, tunisini, filippini e albanesi (+7-8%), e i senegalesi (+4%); l'unica eccezione significativa sono gli argentini, il cui numero scende da 1.300 a 1.250 (-4%), mentre resta invariata la presenza di somali e croati.

È uno scenario molto diverso da quello rilevato nel 2005, quando quella europea (di cui facevano parte anche la Romania e la Bulgaria, che ora appartengono all'UE) era la componente più importante proprio grazie al notevole flusso dei cittadini rumeni.

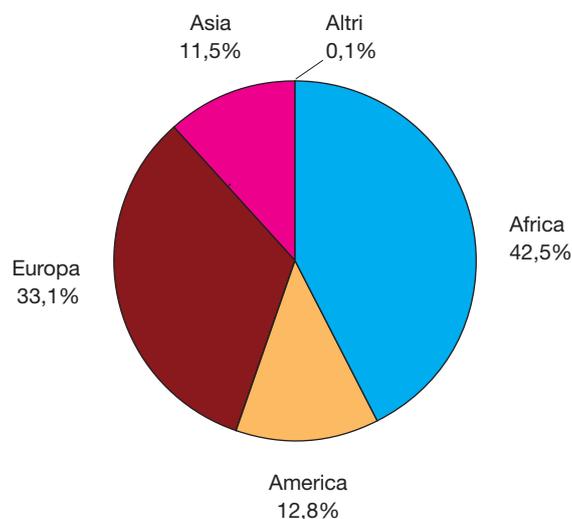
Scendiamo nel dettaglio, per meglio comprendere quali siano i gruppi nazionali prevalenti nella nostra regione: le prime 15 nazionalità, riportate in ordine decrescente nella tabella 2.2, coprono oltre l'84% del totale, e sono distribuite in modo non omogeneo sul territorio, localizzandosi prevalentemente in alcune aree provinciali, in relazione alle modalità storiche di radicamento e alla costituzione di catene migratorie, ma anche alle "vocazioni" professionali. La tabella riporta la numerosità dei sottoinsiemi così individuati, la quota femminile, che registra in alcuni casi sensibili scostamenti rispetto al valore medio, e la loro concentrazione relativa in uno o più bacini provinciali, misurata con un indice specifico: è evidente la predominanza delle comunità di cittadini marocchini e albanesi, che da soli coprono quasi il 49% dell'intera popolazione extracomunitaria in Piemonte, anche se il primato in sé spetta sempre alla comunità rumena, con quasi 60.000 presenze, come prima riferito.

Invariato, rispetto all'anno precedente, il panorama della distribuzione della componente femminile: le donne sono intorno ai due terzi del totale fra i cittadini dell'America meridionale (Perù, Ecuador e Brasile), ma risultano in larga maggioranza anche in alcune nazionalità dell'Europa dell'Est, Ucraina (82%) e Moldavia (61%) in particolare, oltre alle nazionalità filippina e nigeriana. Gli africani sono in prevalenza uomini, in particolare senegalesi, egiziani e tunisini.

L'indice di concentrazione, calcolato dividendo la quota di residenti in una provincia, fatto 100 il totale regionale, con la quota che gli extracomunitari detengono in complesso in quell'area, segnala alcune presenze significative, in particolare i macedoni (viticoltori) nell'Astigiano e le ucraine (badanti) nel Verbanese-Cusio-Ossola.

S'intende che a valori elevati non corrisponde necessariamente la prevalenza di quella cittadinanza in termini di valori assoluti. Ad esempio, i macedoni, che risultano massicciamente localizzati nell'Astigiano con un indice di concentrazione attestato a 5,82, in questa provincia sono meno numerosi di fatto degli albanesi, che contano 3.649 residenti, contro 2.127 macedoni.

**Figura 2.1.** Residenti extracomunitari al 31 dicembre 2006 in Piemonte, per area continentale di provenienza



Fonte: elaborazione ORML su dati ISTAT

**Tabella 2.2.** Cittadini extracomunitari: prime 15 nazionalità residenti al 31 dicembre 2006 in Piemonte (numerosità, incidenza femminile e concentrazione territoriale)

Cittadinanza	Totale	% femmine	Provincia con maggiore concentrazione	Indice di concentrazione
Marocco	50.197	42,3	Biella	1,59
Albania	36.034	45,8	Alessandria, Asti	1,59
Cina	9.863	47,8	V.C.O.	1,88
Perù	8.493	62,7	Torino	1,90
Macedonia	5.746	44,6	Asti	5,82
Ucraina	4.857	81,9	V.C.O.	6,30
Moldavia	4.836	60,9	Torino	1,62
Tunisia	4.662	36,8	Novara	1,82
Senegal	4.512	18,6	Novara	2,65
Ecuador	3.716	62,4	Alessandria	3,46
Nigeria	3.626	69,2	Torino	1,64
Filippine	3.613	59,7	Biella	2,51
Egitto	3.589	35,0	Torino	1,86
Brasile	3.463	66,4	Torino	1,52
Costa d'Avorio	1.995	45,8	Cuneo	2,40
Altre extra UE	28.099	53,9		
<b>Totale</b>	<b>177.301</b>	<b>48,7</b>		

Fonte: elaborazione ORML su dati ISTAT

La tabella 2.3, infine, sintetizza le principali risultanze della presenza di cittadini stranieri a partire dall'ambito territoriale di riferimento e si presta ad alcune considerazioni:

- marocchini e albanesi sono in testa alle graduatorie in quasi tutte le province, sia pur con proporzioni e posizioni diverse, salvo che nel Verbano-Cusio-Ossola, dove c'è una consistente presenza di ucraini, con una netta prevalenza di donne (nel V.C.O. le ucraine costituiscono il gruppo femminile di gran lunga più numeroso);
- i cittadini albanesi sono concentrati in provincia di Alessandria, Asti, Cuneo e Novara in percentuali simili ai marocchini;
- i marocchini sono più numerosi nella provincia di Torino, e in modo ancora più marcato a Biella e Vercelli, dove la principale area continentale di provenienza degli immigrati è l'Africa.

Il quadro appare diverso da quello prospettato nei precedenti rapporti: la mancanza della Romania fra i paesi extra UE modifica significativamente la situazione, e tende a far scendere il peso relativo della provincia di Torino e a condizionarne in generale il dato, perché i tre quarti dei rumeni si concentrano in quest'area territoriale. È evidente, in ogni caso, la specificità delle province di Biella, Vercelli e Novara, dove l'immigrazione appare ancora legata alla componente "tradizionale", rappresentata da cittadini africani, soprattutto marocchini, mentre altrove la penetrazione della componente europea, anche al netto della Romania, è ormai consolidata, con una punta massima nell'Astigiano, accompagnata da quote significative di asiatici o americani nel Verbano-Cusio-Ossola e Alessandria.

In questo panorama, la situazione della provincia di Torino sembra assimilabile a quelle del Piemonte nordorientale, perché denota una netta prevalenza di africani; tuttavia il dato è viziato, come già accennato, della mancanza dei cittadini rumeni, il cui peso porterebbe a una sostanziale modifica della situazione, come l'ultimo istogramma della figura 2.2 ben evidenzia.

Un ultimo approfondimento riguarda l'articolazione per età della popolazione, desumibile da stime ISTAT non ancora aggiornate, relative al 1° gennaio 2006, ma che si ritiene siano relativamente stabili nel tempo.

La figura 2.3 mostra la cosiddetta piramide delle età, che, soprattutto per gli italiani, ha perso del tutto l'aspetto piramidale, dove sulla parte di sinistra sono collocate le donne, e nella metà di destra gli uomini. La differenza maggiore sta nella fascia superiore, che è molto pronunciata tra gli italiani, mentre tende fortemente ad assottigliarsi fra gli stranieri già a partire dai 60 anni: questo perché l'immigrazione, sviluppatasi nel giro di pochi anni, come si è visto, ha portato nella nostra regione soprattutto uomini (anche se non per tutte le nazionalità) nelle clas-

**Tabella 2.3.** Cittadini extracomunitari residenti per provincia e nazione in Piemonte (al 31 dicembre 2006)

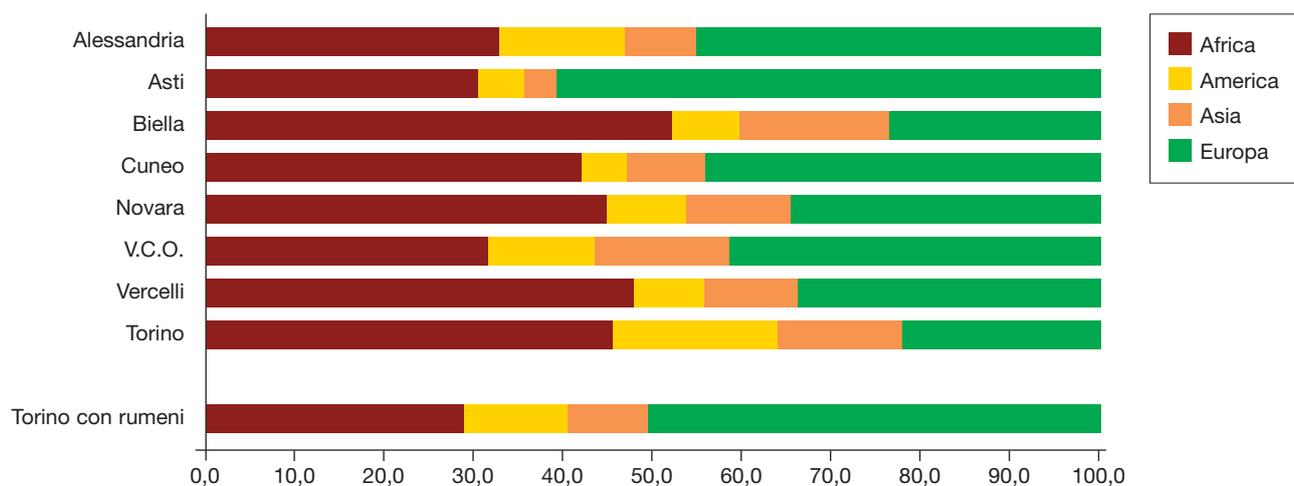
	<b>Extracomunitari residenti</b>	<b>Nazionalità prevalenti</b>	<b>Incidenza %</b>
<b>Alessandria</b>	26.693	Albania	25,5
		Marocco	20,6
		Ecuador	5,7
		Macedonia	3,4
		Cina	2,4
<b>Asti</b>	14.872	Albania	24,5
		Marocco	17,5
		Macedonia	14,3
		Moldavia	2,3
		Tunisia	1,6
<b>Biella</b>	8.321	Marocco	37,1
		Albania	8,6
		Filippine	4,2
		Sri Lanka	4,0
		Bosnia-Erzegovina	3,8
<b>Cuneo</b>	35.547	Albania	24,9
		Marocco	23,2
		Macedonia	5,5
		Cina	4,6
		Costa d'Avorio	2,2
<b>Novara</b>	21.485	Albania	20,3
		Marocco	20,3
		Ucraina	7,1
		Senegal	5,9
		Tunisia	4,2
<b>Torino</b>	129.533	Marocco	17,4
		Albania	7,1
		Perù	5,4
		Cina	4,2
		Moldavia	2,6
<b>V.C.O.</b>	6.420	Marocco	16,1
		Ucraina	13,9
		Albania	10,6
		Cina	8,4
		Senegal	4,9
<b>Vercelli</b>	9.431	Marocco	30,2
		Albania	19,3
		Cina	4,9
		Ucraina	2,9
		Senegal	2,7

Fonte: elaborazione ORML su dati ISTAT

si di età centrali, tra 25 e 45 anni, a cui si è progressivamente unito il nucleo familiare, ripristinando un equilibrio di genere. Col tempo, a situazione relativamente invariata, ossia in assenza di forti processi di acquisizione della cittadinanza italiana, dovrebbe aumentare il numero di stranieri in età avanzata.

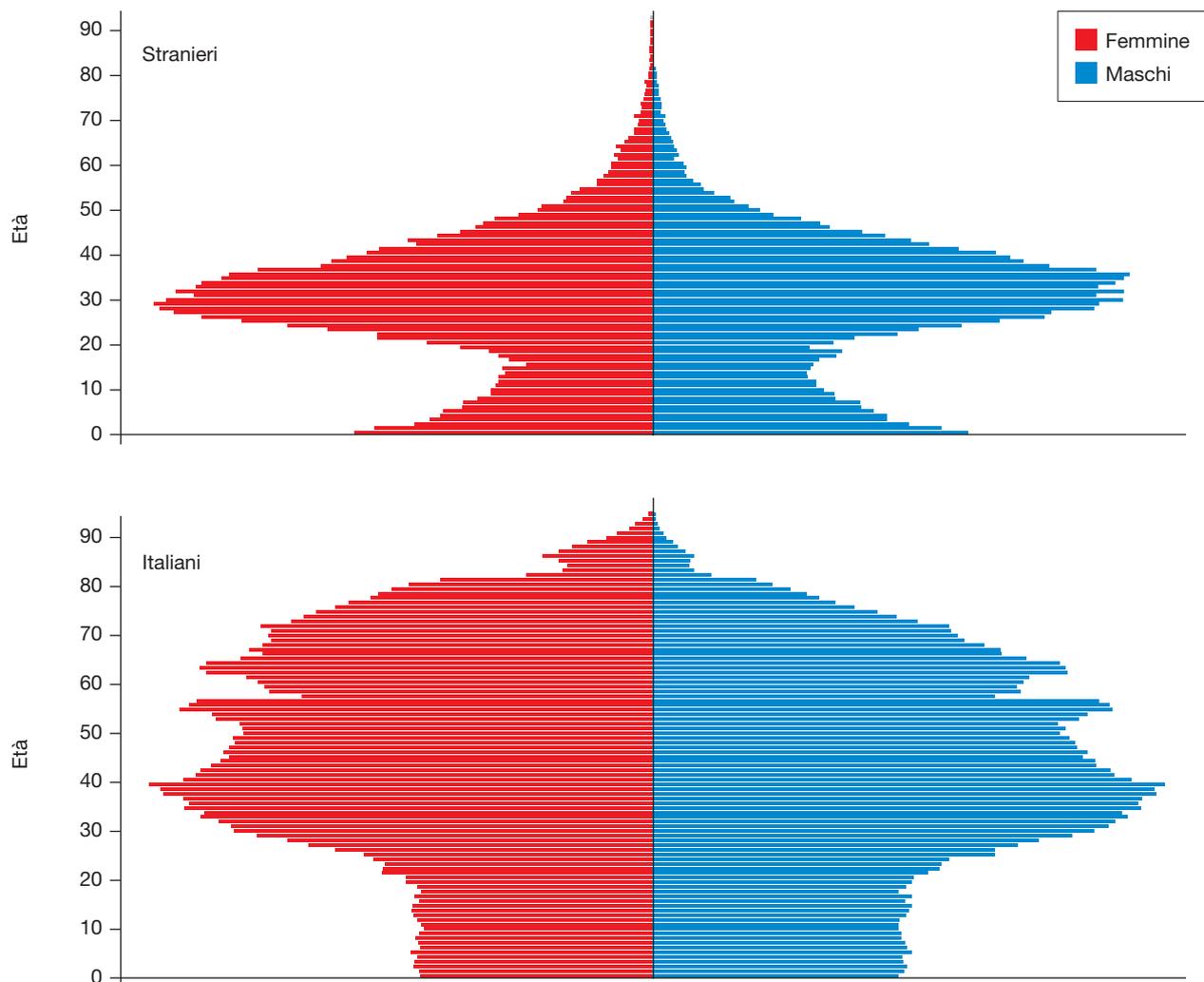
Allo stato attuale, comunque, l'incidenza della popolazione straniera sul totale dei residenti si distribuisce in modo ineguale per età, raggiungendo il massimo del 12% sia nella fascia 25-29 anni, sia, significativamente, fra i bambini da 0 a 1 anno, e mantenendosi comunque intorno al 7-8% fra i più giovani e fra gli adulti fino a 45 anni. La percentuale scende poi rapidamente sopra tale soglia anagrafica, con una quota dell'1% tra gli ultracinquantenni. In questo senso, il valore medio del 5,8% prima fornito, relativamente ai dati più recenti, appare fuorviante e non dà conto dell'effettiva visibilità di questa popolazione, che si concentra nelle fasce giovanili in proporzione quasi doppia rispetto alla quota generale.

**Figura 2.2.** Distribuzione della popolazione extracomunitaria, per area continentale e provincia di residenza (al 31 dicembre 2006)



Fonte: elaborazione ORML su dati ISTAT

**Figura 2.3.** Composizione della popolazione residente, per età, genere e cittadinanza (al 31 dicembre 2006)



Il quadro (il grafico non è proporzionale, vale solo a rimarcare la diversa configurazione dei due aggregati) e i dati segnalati evidenziano chiaramente che l'apporto demografico degli immigrati ha una funzione di contrappeso rispetto ai processi di invecchiamento in atto, anche se questo contributo, pur prezioso, non è sufficiente a innescare una vera e propria inversione di tendenza.

### 2.2.2 Le stime delle rilevazioni ISTAT delle forze di lavoro

L'indagine continua delle forze di lavoro rende disponibili a partire dall'anno 2005 informazioni preziose sulla collocazione della popolazione extracomunitaria sul mercato del lavoro, e in particolare sulle caratteristiche dell'occupazione dichiarata dagli immigrati, un dato che assume una buona significatività statistica per la relativa numerosità dell'aggregato in esame. Le stime si basano su interviste effettuate a un campione di residenti estratto dalle liste anagrafiche, con tutti i limiti che ne derivano nel caso degli stranieri: le imprecisioni riguardano non tanto la mancata rilevazione delle persone in condizioni di irregolarità, cosa scontata e comune d'altronde a tutte le fonti statistiche ufficiali, quanto piuttosto il fatto che non compaiono nel quadro occupazionale i soggetti entrati temporaneamente nel nostro paese per svolgere attività stagionali, con una forte sottovalutazione del loro ruolo nel settore agricolo, che costituisce uno dei principali sbocchi per la manodopera immigrata.

I dati della media 2006 ovviamente non includono fra i cittadini dell'Unione Europea rumeni e bulgari, formalmente comunitari solo dal 2007, ma sono stati diffusi con le specifiche delle varie nazionalità, consentendo eventuali riaccorpamenti e analisi più dettagliate per area continentale. Il quadro generale per classi di età conferma per gli stranieri una distribuzione concentrata fra le fasce giovanili e adulte, con un numero molto limitato di anziani, come prima evidenziato (gli ultracinquantenni risultano il 44% del totale fra gli italiani e il 7% scarso fra gli stranieri). Questa asimmetria nella composizione per età è importante e guiderà l'analisi relativa ai livelli di istruzione e ai principali indicatori in uso, analisi che si concentra sul segmento più omogeneo rappresentato dai soggetti con meno di 50 anni.

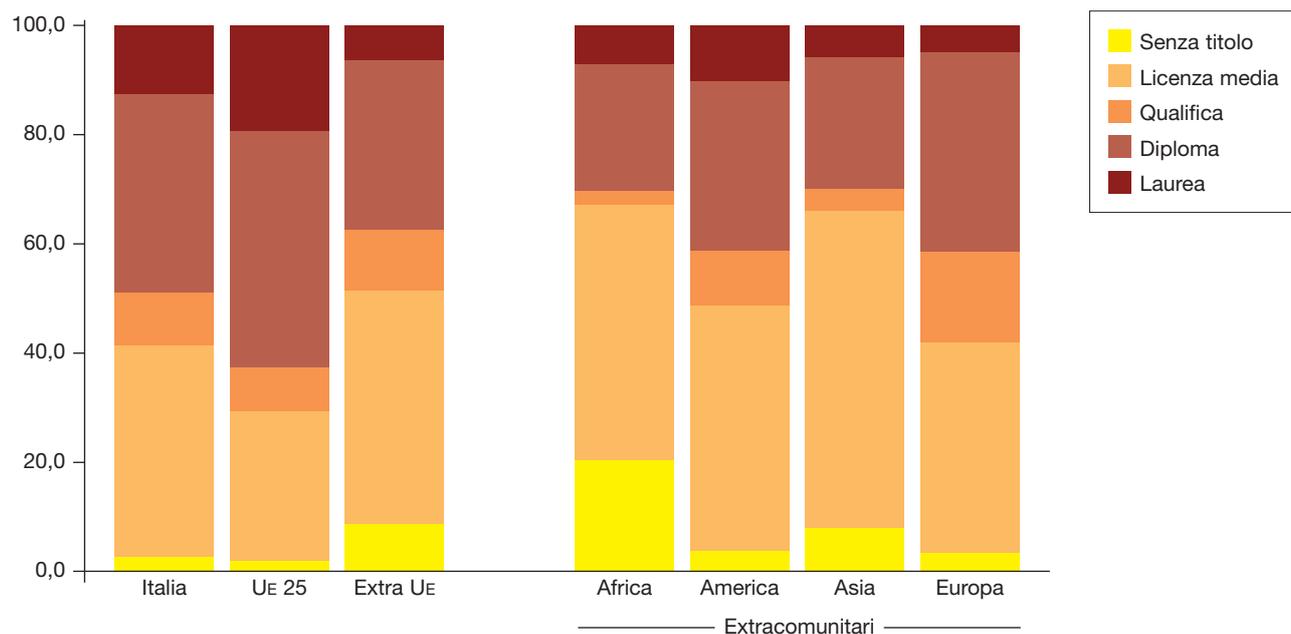
La distribuzione per titolo di studio segnala interessanti differenze fra i vari sottoinsiemi. Per operare un confronto congruo, come prima accennato, prendiamo in considerazione la popolazione fra 15 e 49 anni, al netto dei più anziani, che fra gli italiani sono molto numerosi e poco scolarizzati, e tendono a deprimere la loro performance: distinguendo fra italiani, cittadini UE 25 ed extracomunitari, osserviamo livelli di istruzione ben più elevati tra gli stranieri appartenenti alla UE, mentre gli italiani sono in posizione intermedia; la situazione degli extracomunitari è più critica: pur annoverando una quota non trascurabile di diplomati (31%), sono più del 50% i soggetti che non vanno oltre la scuola dell'obbligo, rispetto al 41,5% degli italiani (una percentuale, in ogni caso, decisamente alta, se si considera la fascia di età oggetto di analisi) e il 30% tra le persone originarie di paesi membri dell'UE.

La suddivisione degli extracomunitari per area continentale di provenienza evidenzia livelli di istruzione molto più bassi per africani e asiatici, cioè per la componente più tradizionale dell'immigrazione in Piemonte, a fronte di risultati sensibilmente migliori per i cittadini dell'America centro-meridionale e dell'Europa dell'Est. C'è in generale un divario abbastanza netto fra uomini e donne, a favore di queste ultime (la quota femminile di diplomati e laureati è pari al 52%, contro il 46% dei maschi fra la popolazione UE, Italia compresa, e del 42% contro il 33% tra i non comunitari), ma lo scarto si genera fra gli italiani e le persone dell'Europa orientale, perché negli altri sottoinsiemi la situazione è più equilibrata.

In sostanza, il grado di scolarità degli immigrati, stando alle dichiarazioni rilasciate, e quindi al di là del riconoscimento formale dei titoli di studio posseduti, appare mediamente inferiore a quello degli italiani, ma il divario non è così netto come si potrebbe pensare (anche perché, sia detto per inciso, i livelli italiani sono relativamente bassi), e l'afflusso più recente di cittadini dell'Europa non comunitaria e dall'America meridionale ha rialzato la performance. Con l'inserimento di rumeni e bulgari nell'area UE, si modifica marginalmente il dato dell'UE 27, ma si abbassa considerevolmente lo standard degli extracomunitari, fra cui la percentuale di soggetti con un titolo di studio primario sale dal 51,5 al 61%.

L'analisi degli indicatori è anch'essa limitata alla fascia 15-49 anni e mira a evidenziare le differenze fra cittadini comunitari ed extracomunitari, e a segnalare le modifiche causate dall'inserimento nell'UE di rumeni e bulgari. Il tasso di occupazione dei comunitari a 25 nazioni è superiore, ma solo per effetto della maggiore partecipazione al lavoro delle donne, che nel loro caso si attesta al 67% circa, contro un valore poco al di sopra del 50% tra gli immigrati extra

**Figura 2.4.** Popolazione 15-49 anni, per cittadinanza e livelli di istruzione (valori %)

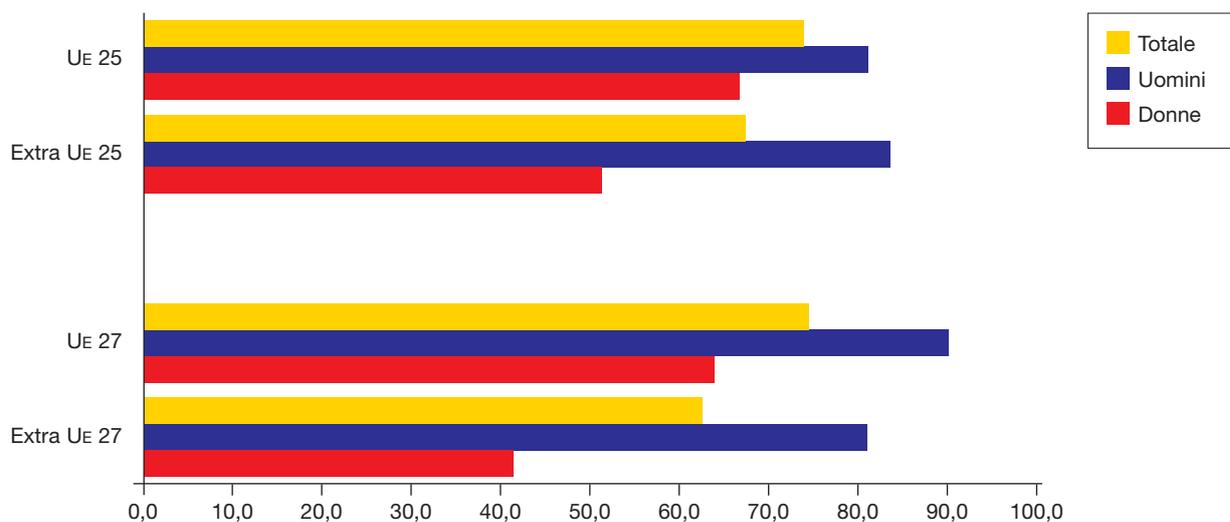


Fonte: elaborazione ORML su dati ISTAT

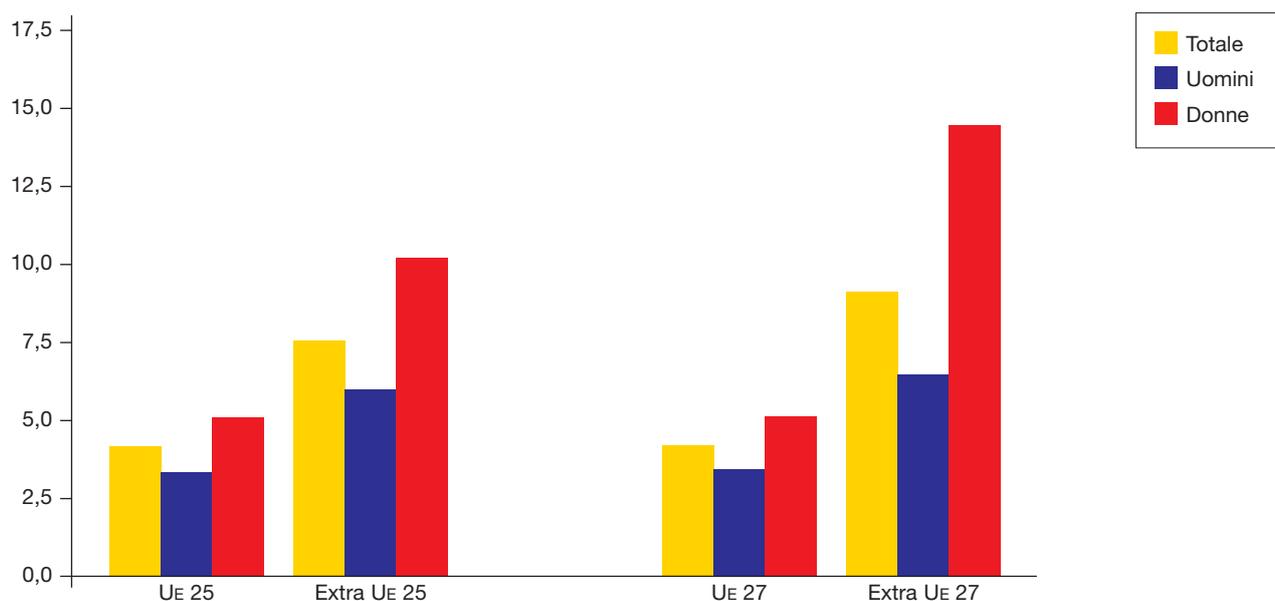
UE. Nell'UE 27 la situazione muta decisamente a favore dei comunitari, perché fra i rumeni il tasso di occupazione è decisamente elevato, prossimo all'80%, e produce da un lato un innalzamento del dato dell'UE, dall'altro un consistente ribasso di quello degli extracomunitari, soprattutto delle donne, che scendono dal 51 al 41%.

Discorso analogo per i tassi di disoccupazione, dove i divari fra i due sottoinsiemi aumentano, data anche la maggiore sensibilità del dato ricavato da un calcolo interno alle forze di lavoro. Anche in questo caso il passaggio all'UE 27 determina un allargamento della forbice con una forte accentuazione per la componente femminile, il cui tasso di disoccupazione per gli extracomunitari sale dal 10,8% al 15,3%.

**Figura 2.5.** Popolazione 15-49 anni: tasso di occupazione, per cittadinanza e genere



Fonte: elaborazione ORML su dati ISTAT

**Figura 2.6.** Popolazione 15-49 anni: tasso di disoccupazione, per cittadinanza e genere

Fonte: elaborazione ORML su dati ISTAT

In realtà, il dato degli stranieri non comunitari è condizionato dalla bassa performance dei cittadini africani, soprattutto delle donne, che mostrano di essere l'anello debole dell'immigrazione, con rilevanti difficoltà di inserimento lavorativo. La tabella 2.4 mostra i limiti di congruenza statistica nel caso del tasso di disoccupazione tipici delle stime su aggregati di piccole dimensioni, perché non risulterebbe nessun disoccupato maschio americano o asiatico, per cui i dati sono da assumere con una certa cautela. Tuttavia, il quadro appare nell'insieme coerente; lo spostamento dei rumeni nell'UE, come si è visto, sguarnisce la presenza extracomunitaria europea e riporta al primo posto la componente africana, con il conseguente peggioramento generale degli standard degli extracomunitari sul mercato del lavoro.

L'ISTAT stima in 113.000 nel 2006 gli occupati extracomunitari, il 6,1% dell'occupazione complessiva, in cui sono conteggiati anche circa 6.000 stranieri dell'area UE. La quota sale però al 7,3% se si considerano solo gli occupati con meno di 50 anni. In questo aggregato, rumeni e bulgari sono inclusi e sono in totale 39.000, per cui, al netto di queste due cittadinanze, l'occupazione extra UE scenderebbe a 74.000 unità, con un'incidenza ridotta al 4%. Rispetto all'anno precedente, e restando sui dati UE 25, la presenza extracomunitaria segna un aumento di 11.000 unità, quasi interamente appannaggio dei cittadini dell'Europa dell'Est, fra cui 2.000 rumeni e bulgari, che copre il 50% circa dell'espansione occupazionale complessiva, a fronte di un peso relativo del 6%, come si è detto. La tabella 2.5 riassume le principali variazioni settoriali e consente di individuare i bacini di attività dove è maggiore il ricorso alla manodopera immigrata.

Le percentuali più consistenti di occupati immigrati si registrano nei servizi alle famiglie, il cui peso resta invariato rispetto al 2005, e nelle costruzioni, in deciso incremento, ma va emergendo anche il ramo alberghi-ristoranti, e cresce sensibilmente la presenza straniera in agricoltura, dove la componente immigrata appare comunque, come prima accennato, largamente sottostimata per la mancata rilevazione del lavoro stagionale. Va però considerata anche l'industria manifatturiera, dove l'incidenza straniera è in linea con la media, ma che in valore assoluto, con 30.000 unità, costituisce il primo bacino di occupazione per la manodopera extracomunitaria.

Le occupazioni degli stranieri sono essenzialmente manuali, con ben 93.000 operai, poche migliaia di impiegati, e 11.000 lavoratori autonomi. L'incidenza media tra gli occupati è pari al 6,1% del totale, come rilevato, ma sale al 25% tra il personale non qualificato e al 10-11% tra le figure operaie e artigiane più o meno specializzate, con una quota inferiore all'1% nelle categorie professionali superiori, nonostante la presenza non trascurabile di lavo-

**Tabella 2.4.** Cittadini extracomunitari per area continentale: indicatori del mercato del lavoro (2006)

	Africa	America	Asia	Europa	Totale
<b>Tasso di occupazione</b>					
Totale	54,8	71,1	72,6	73,6	67,8
Maschi	76,4	81,7	82,9	89,0	83,6
Femmine	20,9	62,9	61,3	59,9	51,4
<b>Tasso di disoccupazione</b>					
Totale	14,5	6,0	2,9	6,1	8,0
Maschi	10,6	0,0	0,0	5,2	6,3
Femmine	31,8	11,3	6,9	7,3	10,8

Fonte: elaborazione ORML su dati ISTAT

**Tabella 2.5.** Cittadini extracomunitari occupati per settore e comparto di attività e genere in Piemonte (x 1.000)

	Media 2005			Media 2006			Variazione interannuale						Incidenza % sul totale		
	M	F	Tot.	M	F	Tot.	Uomini		Donne		Totale		M	F	Tot.
							Val. ass.	Val. %	Val. ass.	Val. %	Val. ass.	Val. %			
<b>Agricoltura</b>	2	1	3	4	1	6	2	105,2	0		2	64,4	8,8	6,9	8,2
<b>Industria</b>	42	6	48	49	8	57	7	17,5	1		9	18,3	9,9	4,6	8,6
Industria in senso stretto	22	6	28	23	8	30	1		1		2	6,9	6,2	4,7	5,8
Costruzioni	20	0	20	27	0	27	7	34,6	0		7	34,6	20,6	2,1	19,2
<b>Terziario</b>	21	30	51	18	33	51	-3	-13,9	3	10,9	0		3,4	5,5	4,6
Commercio	5	2	7	5	2	7	0		0		0		3,4	1,5	2,5
Alberghi e ristoranti	2	3	5	4	5	9	2	75,0	2	55,8	3	64,0	11,7	12,5	12,1
Trasporti e comunicazioni	4	0	4	3	0	3	-2	-36,1	0		-1		4,2	0,9	3,2
Servizi alle imprese	4	3	7	2	3	5	-2	-50,1	0		-2	-22,6	2,1	3,5	2,8
Servizi alle famiglie	2	19	21	3	19	21	0		0		0		21,1	32,2	30,2
Altri servizi	2	3	6	2	4	6	-1		1		0		0,9	1,7	1,4
<b>Totale</b>	65	37	102	71	42	113	7	10,2	5	12,8	11	11,2	6,7	5,4	6,1
<i>di cui:</i>															
dipendenti	55	32	87	59	38	97	4	7,0	6	19,5	10	11,6	8,2	6,1	7,2
indipendenti	10	6	15	12	5	17	3	28,5	-1		1		3,5	2,6	3,2

Fonte: elaborazione ORML su dati ISTAT

ratori e lavoratrici con un livello di istruzione medio-alto: solo la formazione superiore pare assicurare agli immigrati un discreto rendimento, con una collocazione meno sbilanciata verso le figure manuali (un terzo dei laureati risulta inquadrato ai livelli medio-alti della scala delle professioni), mentre i diplomati risultano per il 30% inseriti al lavoro con mansioni dequalificate.

### 2.2.3 I flussi di assunzione della manodopera straniera

Permangono difficoltà a ricostruire un quadro completo dei movimenti di flusso registrati dai Centri per l'Impiego in Piemonte, anche se la situazione, rispetto al 2006, è migliorata e si prospettano ulteriori progressi nel corso del 2008, con l'inserimento nel sistema informativo regionale di tutte le province, compresa Asti, peraltro ancora fuori al momento (Biella è entrata a far parte del SILP, ma solo a partire dal 19 novembre 2007), e con la completa sistemazione della situazione di Torino e Novara, dove perdurano ritardi nel caricamento dati, anche se in via avanzata di risoluzione.

Il quadro attualmente disponibile non è, quindi, del tutto soddisfacente; ciò nonostante è stata tentata una ricostruzione delle dinamiche a livello regionale, e le prime statistiche per il periodo gennaio-giugno 2007 restituiscono in modo chiaramente leggibile l'effetto dell'inserimento nella UE di Romania e Bulgaria.

Nel 2006 le procedure di assunzione registrano in complesso un aumento apprezzabile in Piemonte, e la componente extracomunitaria (con riferimento alle nazioni extra UE 25) mostra una crescita di quasi una volta e mezza superiore, in proporzione, al dato generale.

Come si vede dalla tabella 2.6, il dato di Torino 2006 appare ancora un po' sottostimato, mostrando una dinamica piatta rispetto a quella delle altre province che tende a deprimere il risultato regionale, che al netto di Torino presenterebbe un saldo attivo di circa il 13% in media. Solo a Biella e Vercelli, probabilmente in relazione alla crisi del tessile non ancora del tutto superata, l'incremento degli extracomunitari è inferiore a quello generale, mentre nel resto del Piemonte lo scarto fra i due valori è a sfavore degli italiani, con un divario particolarmente accentuato a Novara, Asti e nel Verbano-Cusio-Ossola. L'incidenza degli avviamenti che coinvolgono manodopera non comunitaria è pari al 17,2%, quattro decimi di punto in più rispetto al 2005, con un minimo a Biella e un massimo a Cuneo e Asti, dove ormai una assunzione su quattro è appannaggio degli stranieri.

In termini settoriali, si conferma un peso relativo importante degli extracomunitari nel ramo agricolo (41% del totale, ma la quota si attesta intorno al 50% nelle province di Asti e Cuneo), in quello delle costruzioni (33%) e nei servizi alla persona limitatamente al personale femminile (32% in complesso, ma con un peso relativo del 73% nei servizi domestici).

Gli avviamenti maschili coprono oltre il 20% di quelli totali, con punte del 25% circa nelle fasce di età centrali, tra 25 e 49 anni, mentre l'incidenza delle assunzioni di immigrate scende al 14%; gli uomini superano il 60% del totale, ma le donne vanno da tempo recuperando posizioni, e nel 2006 le procedure femminili registrano una crescita del 16%, contro il 4,4% di quelle maschili, soprattutto per la maggiore richiesta di donne immigrate nel settore industriale, in buona parte connessa a missioni di lavoro interinale.

Al netto di Romania e Bulgaria, le assunzioni di immigrati nel 2006 si riducono di 22.650 unità, passando da 86.900 a 64.250, e l'incidenza percentuale viene ridimensionata di 4,5 punti, dal 17,2% al 12,7%.

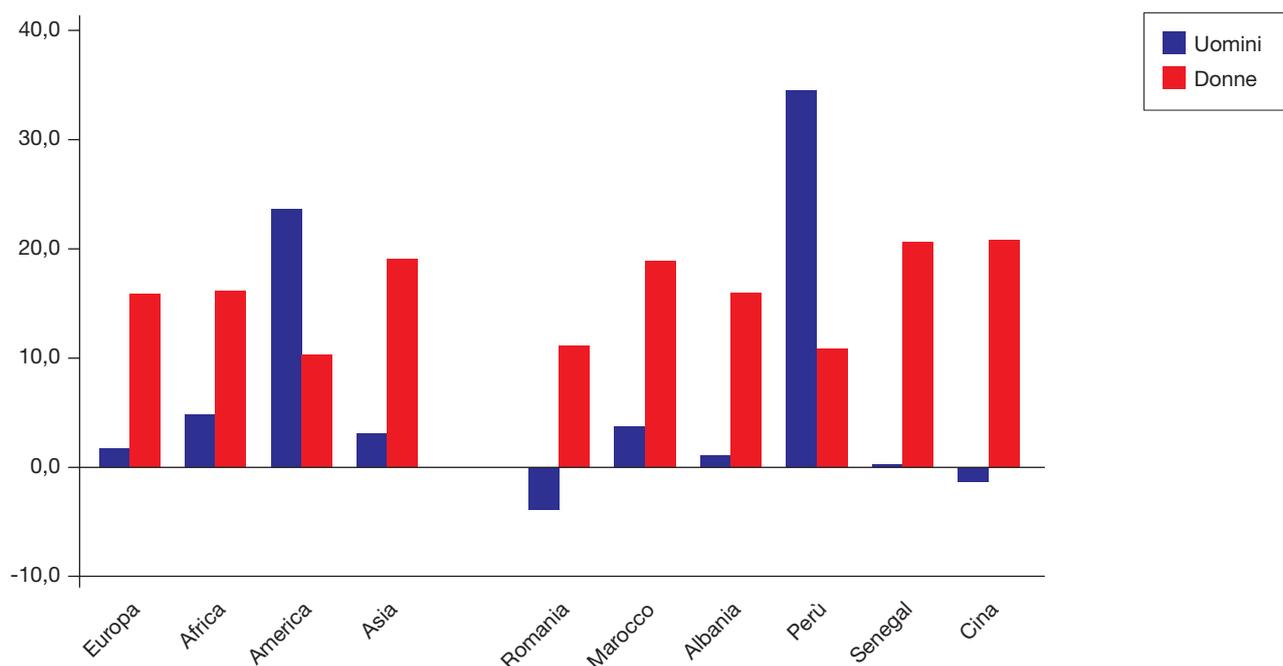
La figura 2.7 evidenzia le variazioni per area continentale di provenienza e per le prime sei nazionalità, le uniche a superare la soglia di 3.000 movimenti annui, sia pure con un netto scarto fra le prime tre – sopra le 10.000 assunzioni – e le altre, che oscillano intorno alle 3.500. Le assunzioni di personale femminile sono ovunque nettamente prevalenti, tranne che fra i cittadini dell'America centro-meridionale, dove le donne avviate al lavoro sono in maggioranza (5.000 unità, contro 3.900 circa), ma si assiste a una ripresa maschile, non solo tra i peruviani, ma anche tra ecuadoriani e brasiliani, che seguono in ordine decrescente. I rumeni non mostrano un particolare dinamismo, anzi, segnano un'espansione proporzionalmente modesta, con un aumento concentrato fra le sole donne. Fra i gruppi nazionali non citati, vale la pena di segnalare il forte incremento dei macedoni (+48%, sia uomini che donne), legato per lo più alla domanda di lavoro agricolo stagionale, e delle donne moldave (+41,5%), mentre una lieve flessione interessa i cittadini tunisini e dell'ex Jugoslavia.

Le assunzioni della manodopera straniera interessano in larga prevalenza figure poco qualificate, ma non mancano professioni di medio profilo. La tabella 2.7 dà conto delle qualifiche più richieste nel 2006, sulla base dell'ac-

**Tabella 2.6.** Procedure di assunzione (2006)

Area provinciale	Extra UE 25	UE 25	Totale	Var. % 2005-2006			Incidenza % extra UE 25
				Extra UE	UE 25	Totale	
Alessandria	8.672	39.873	48.545	18,8	17,4	17,6	17,9
Asti	5.226	16.532	21.758	17,4	8,4	10,5	24,0
Biella	1.958	16.635	18.593	8,2	17,1	16,1	10,5
Cuneo	19.109	60.186	79.295	16,3	13,7	14,3	24,1
Novara	6.123	33.009	39.132	14,9	5,0	6,4	15,6
Torino	40.874	218.971	259.845	0,6	-0,3	-0,2	15,7
V.C.O.	1.940	14.809	16.749	23,5	11,1	12,4	11,6
Vercelli	3.006	16.983	19.989	9,9	10,8	10,7	15,0
Totale	86.908	416.998	503.906	8,3	5,3	5,8	17,2

Fonte: elaborazione ORML su dati amministrazioni provinciali

**Figura 2.7.** Assunzioni di extracomunitari, per genere e cittadinanza (variazioni % 2005-2006)

Fonte: elaborazione ORML su dati amministrazioni provinciali

corpamento a 4 cifre del codice in uso, che evita un'eccessiva dispersione del dato, per i soli cittadini extra UE 27, ordinate per genere in base al loro peso relativo nelle due componenti in esame.

In entrambi i sottoinsiemi, le prime tre qualifiche assorbono oltre il 40% degli avviamenti e riguardano mansioni di tipo relativamente generico. Scendendo nell'elenco troviamo però figure più qualificate, quali muratori, operai e artigiani metalmeccanici, cuochi, saldatori, operatori di macchine utensili, soprattutto fra gli uomini, ma non solo, e professioni specializzate nelle attività sociosanitarie, infermiere e bariste fra le donne.

Un'analisi siffatta relativa ai soli cittadini rumeni, grandi assenti nella tabella 2.7, mostra fra gli uomini una maggiore concentrazione di figure legate alle attività edili (fra le prime 20 figure queste detengono fra i rumeni una quota del 30%, contro il 16% dell'insieme degli extracomunitari), a fronte di una minore presenza nei servizi di pulizia e facchinaggio, mentre per le donne c'è fra le rumene una maggiore presenza di operaie industriali (6% contro 2%) e di addette ad attività di cura, sia domestica che nei servizi sociosanitari (le infermiere professionali sono il 3,5% del totale, contro lo 0,85%).

Nelle tabelle 2.8 e 2.9 è riportata la composizione per area continentale di provenienza del personale inserito nelle principali qualifiche. Vi si colgono alcune significative differenze in relazione alle vocazioni professionali che i diversi gruppi esprimono.

Fra gli uomini, si osserva una maggiore incidenza degli europei nei lavori edili e agricoli, degli africani nelle attività manifatturiere, degli americani nei servizi logistici, e degli asiatici nelle figure legate alla ristorazione; fra le lavoratrici, invece, le africane appaiono più presenti in mansioni di tipo manuale, nei trasporti e nell'industria, le americane nei servizi di cura, le asiatiche nelle attività agricole, mentre per le europee si notano minori specificità, anche se la loro incidenza è superiore alla media, ma in misura limitata, tra collaboratrici domestiche, addette alle pulizie, braccianti agricole, bariste e ballerine, per citare i casi più significativi. Ovviamente un maggior dettaglio si potrebbe raccogliere analizzando le singole nazionalità.

Nei primi sei mesi del 2007 si osserva una eccezionale espansione delle assunzioni di cittadini da Romania e Bulgaria; è chiaramente un dato da mettere in relazione al ingresso nell'UE, che ha portato sia all'emersione delle posizioni irregolari, sia all'aumento del flusso migratorio in entrata, non più vincolato dalle quote.

**Tabella 2.7.** Assunzioni in Piemonte, per qualifica e genere, nel 2006 (cittadini extra UE 27, incidenza percentuale sul totale di genere)

Qualifica	M	N. ord.	Qualifica	F
Operai generici di produzione	21,72	1	Collaboratrici domestiche e assimilate	17,12
Manovali e personale non qualificato dell'edilizia	11,84	2	Operaie generiche di produzione	14,25
Braccianti agricoli	7,99	3	Addette a servizi di pulizia	12,11
Facchini e addetti allo spostamento merci	5,14	4	Cameriere e assimilate	8,97
Addetti ai servizi di pulizia	5,12	5	Braccianti agricoli	4,90
Operai e artigiani metalmeccanici	3,36	6	Cernitrici di frutta	3,74
Muratori in pietra, mattoni, refrattari	3,17	7	Personale addetto a imballaggio e consegna merci	3,05
Autisti di taxi, conduttori di automobili e di furgoni	2,39	8	Addette alla preparazione di cibi	2,99
Manovali delle manifatture e affini	2,24	9	Commesse e assimilate	2,30
Addetti alla preparazione di cibi	1,57	10	Professioni specializzate nei servizi socio-sanitari	2,22
Impiegati nella gestione dei magazzini	1,45	11	Facchini e addette allo spostamento merci	1,89
Operatori di macchine utensili industriali	1,44	12	Esercenti di bar e bariste	1,30
Cernitori di frutta	1,26	13	Impiegate esecutive d'ufficio	1,10
Cuochi in alberghi e ristoranti	1,24	14	Conduatrici di catene di montaggio automatizzate	0,99
Conduuttori di catene di montaggio automatizzate	1,23	15	Personale non qualificato addetto ai servizi	0,91
Personale addetto a imballaggio e consegna merci	1,17	16	Coreografe e ballerine	0,88
Saldatori e tagliatori a fiamma	1,12	17	Cuochi in alberghi e ristoranti	0,87
Camerieri e assimilati	1,04	18	Infermiere professionali	0,85
Operai e artigiani edilizia e impiantistica	1,03	19	Operaie e artigiane nel metalmeccanico	0,69
Collaboratori domestici e assimilati	0,96	20	Addette a servizi ricreativi e culturali	0,68

Fonte: elaborazione ORML su dati amministrazioni provinciali

**Tabella 2.8.** Assunzioni di uomini in Piemonte, per qualifica, nel 2006 (cittadini extra UE 27, distribuzione percentuale per area continentale)

Qualifica	Europa	Africa	America	Asia
Operai generici di produzione	15,1	65,9	10,8	8,2
Manovali e personale non qualificato dell'edilizia	41,3	51,5	4,5	2,7
Braccianti agricoli	49,2	34,5	2,4	13,9
Facchini e addetti allo spostamento merci	8,4	67,5	17,7	6,4
Addetti ai servizi di pulizia	9,6	67,6	12,4	10,4
Operai e artigiani metalmeccanici	14,6	68,6	11,3	5,5
Muratori in pietra, mattoni, refrattari	52,1	42,5	3,5	2,0
Autisti di taxi, conduttori di automobili e di furgoni	38,3	52,6	6,5	2,5
Manovali delle manifatture e affini	8,9	84,2	4,3	2,7
Addetti alla preparazione di cibi	17,1	47,5	8,1	27,3
Impiegati nella gestione dei magazzini	16,5	61,7	14,4	7,3
Operatori di macchine utensili industriali	13,1	71,4	8,0	7,1
Cernitori di frutta	58,1	29,1	1,5	11,2
Cuochi in alberghi e ristoranti	14,4	43,3	6,0	36,3
Conduuttori di catene di montaggio automatizzate	6,6	73,4	15,7	4,3
Personale addetto a imballaggio e consegna merci	9,0	61,2	22,4	7,3
Saldatori e tagliatori a fiamma	13,7	76,7	7,1	2,6
Camerieri e assimilati	31,5	32,2	18,2	18,2
Operai e artigiani edilizia e impiantistica	41,7	52,9	4,0	1,4
Collaboratori domestici e assimilati	15,4	20,1	23,9	40,5
Totale generale	24,3	56,9	9,7	9,0

Fonte: elaborazione ORML su dati amministrazioni provinciali

I dati sono ancora provvisori, ed è probabile che le variazioni siano in parte sottostimate dal mancato completamento del *data entry* in alcune province, ma la situazione è chiara, e indica una crescita prossima al 200% sia di rumeni (da 11.250 assunzioni tra gennaio e giugno 2006 a 31.000 nel primo semestre 2007), sia di bulgari, non riportati nel grafico per la loro minore numerosità, ma per i quali le procedure passano da 236 a 708.

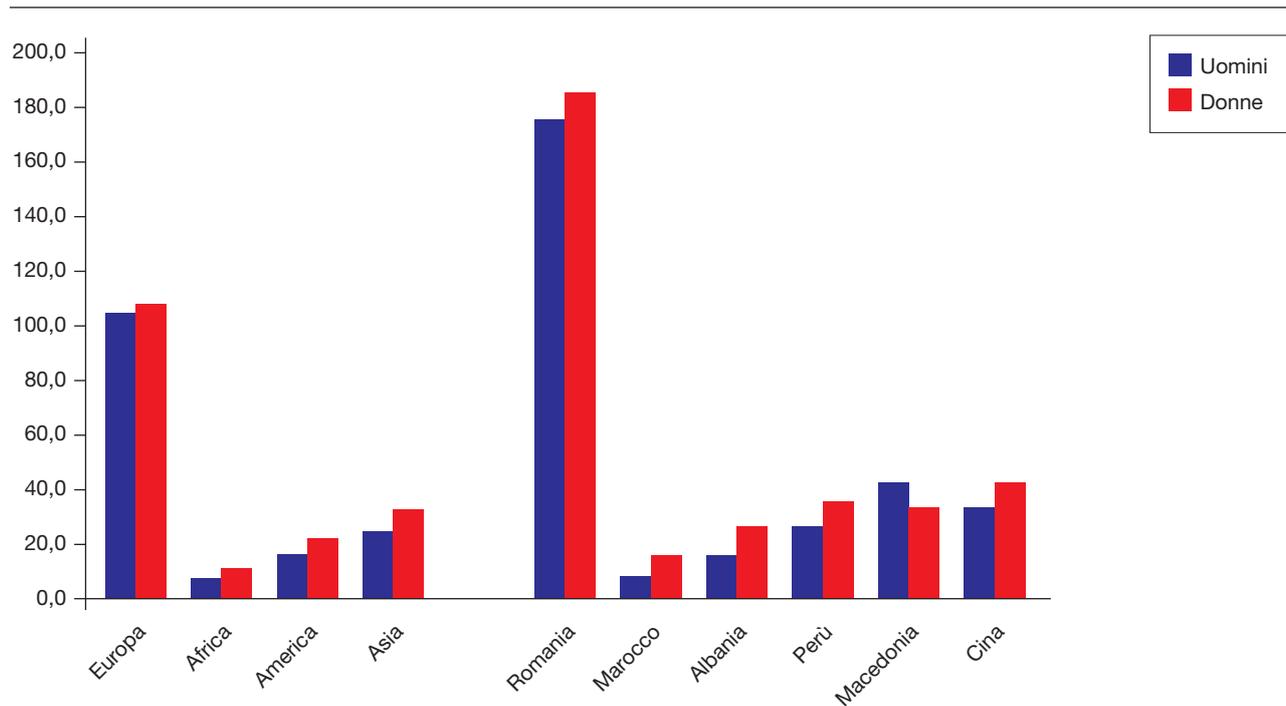
In ogni caso, la dinamica è positiva, e su livelli ben superiori a quelli dell'anno 2006 anche per gli extracomunitari in senso stretto (per così dire), con un tasso di crescita medio del 15%, frutto di un incremento contenuto degli africani (+7,3%) e di un saldo positivo ben più rilevante tra gli asiatici (+29%), specie cinesi e filippini, e gli europei (+21,5%), con in prima fila i macedoni, che diventano il terzo gruppo nazionale dell'Europa dell'Est, almeno in termini di assunzioni, dopo rumeni e albanesi.

**Tabella 2.9.** Assunzioni di donne in Piemonte, per qualifica, nel 2006 (cittadine extra UE 27, distribuzione percentuale per area continentale)

Qualifica	Europa	Africa	America	Asia
Collaboratrici domestiche e assimilate	41,9	16,9	31,6	9,6
Operai generiche di produzione	32,8	35,9	19,4	11,8
Addette a servizi di pulizia	41,8	37,1	18,0	3,1
Cameriere e assimilate	43,5	33,8	17,8	4,8
Braccianti agricoli	50,0	17,9	3,3	28,8
Cernitrici di frutta	35,8	11,9	2,7	49,6
Personale addetto a imballaggio e consegna merci	30,8	37,4	23,2	8,6
Addette alla preparazione di cibi	25,0	19,4	32,7	22,8
Commesse e assimilate	34,1	21,0	29,0	16,0
Professioni specializzate nei servizi socio-sanitari	27,8	26,8	43,6	1,8
Facchini e addette allo spostamento merci	16,9	45,0	30,6	7,4
Esercenti di bar e bariste	45,9	25,7	20,6	7,8
Impiegate esecutive d'ufficio	41,8	18,3	30,3	9,6
Conduttrici di catene di montaggio automatizzate	23,5	37,2	36,3	3,1
Personale non qualificato addetto ai servizi	13,5	38,6	35,3	12,1
Coreografe e ballerine	50,5	20,5	23,5	5,5
Cuochi in alberghi e ristoranti	27,3	39,9	19,7	13,1
Infermiere professionali	24,7	10,8	58,8	5,2
Operai e artigiane nel metalmeccanico	32,9	41,1	19,0	7,0
Addette a servizi ricreativi e culturali	53,2	23,7	17,9	5,1
Totale generale	36,9	28,3	23,2	11,4

Fonte: elaborazione ORML su dati amministrazioni provinciali

**Figura 2.8.** Assunzioni di extracomunitari, per genere e cittadinanza (variazioni %, I semestre 2007)



Fonte: elaborazione ORML su dati amministrazioni provinciali

## 2.2.4 Gli infortuni sul lavoro

Le denunce riferite agli infortuni occorsi ai lavoratori extracomunitari inoltrate presso le sedi INAIL piemontesi ammontano, per i settori industria, agricoltura e servizi, a 8.737 nel 2006, lo 0,5% in più rispetto al 2005 e circa il 7% in più rispetto al 2003.

Dal punto di vista territoriale, ovviamente, le denunce si concentrano nella provincia torinese (si sfiora il 41%), ma quote considerevoli si osservano anche nel Cuneese (20%) e nell'Alessandrino (13%), mentre nelle restanti province l'incidenza si attesta su valori bassi, che nel caso del Verbano-Cusio-Ossola e Biella superano a stento il 2%.

La distribuzione per settore evidenzia che gran parte (97%) delle denunce di infortunio si riferisce al comparto industria e servizi, considerati congiuntamente dall'INAIL, con un'incidenza sul territorio che ricalca grosso modo quella precedentemente illustrata per la totalità dei comparti produttivi, mentre in agricoltura le quote più consistenti provengono dal Cuneese (38%) e dall'Alessandrino (17%).

Gli accertamenti eseguiti sulle denunce del 2005 (per il 2006 le pratiche sono ancora in corso e saranno disponibili solo nei primi mesi del 2008) hanno portato a una "scrematura" di un terzo circa delle segnalazioni di partenza (esiste la buona prassi di denunciare subito l'infortunio anche se l'obbligo di legge scatta solo dopo un'astensione dal lavoro superiore ai tre giorni lavorativi; in tal caso l'evento non comporta alcun indennizzo e come tale non viene conteggiato): a 8.700 denunce corrispondono poco più di 5.700 infortuni riconosciuti e indennizzati; questi hanno comportato in gran parte l'astensione temporanea dal lavoro, ma ci sono stati 245 eventi che hanno determinato lesioni con postumi permanenti (contro i 231 del 2004) e 11 incidenti mortali, con una rilevante flessione sull'anno precedente, quando i decessi erano stati 23, tutti nel comparto industria e servizi, nel quale, del resto, ricade la maggior parte dei casi gravi, anche se in agricoltura si registrano comunque sette eventi con postumi permanenti.

L'incidenza dei lavoratori di origine extracomunitaria in Piemonte sul totale delle denunce di infortunio si attesta mediamente sull'11% con valori più elevati nel Cuneese (14%) e nel Novarese (circa il 13%), mentre nel Verbano-Cusio-Ossola non si raggiunge l'8%, così come nel Biellese si arriva solo a sfiorare il 10%. Più o meno simile appare anche il valore relativo all'astensione temporanea dal lavoro a seguito di un infortunio (11,4%), la cui distribuzione territoriale ricalca i valori esposti sopra, mentre i casi di lesioni con postumi permanenti incidono intorno all'11%, ma con una punta superiore al 17% nel Novarese e di circa il 13% nel Vercellese. Con l'aggravarsi delle conseguenze dell'evento lesivo, l'incidenza si innalza, e i casi mortali riportano un valore medio che si aggira sul 12%, ma che in alcune realtà, come Biella (50%), Asti (25%) e Vercelli (20%), si fa molto più pesante.

Analizzando i dati per settore, si nota una maggiore concentrazione di infortuni per gli extracomunitari nell'industria e nei servizi, con un'incidenza media del 12% e un picco di oltre il 17% nella provincia di Cuneo. I cittadini extracomunitari impiegati nell'industria e nei servizi pagano un forte tributo al mondo del lavoro: mediamente il 15% dei decessi del comparto colpisce lavoratori extracomunitari (nel 2005 l'agricoltura, fortunatamente si è dimostrata esente da tali accadimenti), con concentrazioni particolarmente significative in alcune realtà, ad esempio a Biella, dove l'unico deceduto sul lavoro è di origine extracomunitaria, ad Asti (uno su due) e Vercelli (uno su quattro).

**Tabella 2.10.** Infortuni sul lavoro di lavoratori extracomunitari: casi denunciati

Area provinciale	2003	2004	2005	2006	Distribuzione % 2005	Var. 2003-2006		Var. 2005-2006	
						Val. ass.	Val. %	Val. ass.	Val. %
Alessandria	1.011	1.156	1.054	1.181	13,5	170	16,8	127	12,0
Asti	472	512	446	538	6,2	66	14,0	92	20,6
Biella	247	222	212	214	2,4	-33	-13,4	2	0,9
Cuneo	1.722	1.934	1.804	1.795	20,5	73	4,2	-9	-0,5
Novara	584	859	725	792	9,1	208	35,6	67	9,2
Torino	3.412	3.864	3.757	3.554	40,7	142	4,2	-203	-5,4
V.C.O.	178	230	189	216	2,5	38	21,3	27	14,3
Vercelli	546	618	506	447	5,1	-99	-18,1	-59	-11,7
Piemonte	8.172	9.395	8.693	8.737	100,0	565	6,9	44	0,5

Fonte: elaborazione ORML su dati INAIL

A determinare questa situazione concorrono sicuramente fattori endogeni riconducibili, tra gli altri, a inesperienza, a scarsa informazione, a precarietà o a difficoltà espressive e di comprensione, ma incidono anche le mansioni e le tipologie di attività, perché spesso si tratta di lavoratori non qualificati che operano in settori notoriamente a rischio, metallurgia, costruzioni, trasporti e agricoltura.

**Tabella 2.11.** Infortuni sul lavoro di lavoratori extracomunitari, per tipo di definizione (2005)

Area provinciale	Invalidità temporanea	Invalidità permanente	Morte	Totale	Distribuzione %
Alessandria	674	35	2	711	12,4
Asti	275	19	1	295	5,2
Biella	137	5	1	143	2,5
Cuneo	1.116	37	1	1.154	20,2
Novara	445	31	-	476	8,3
Torino	2.363	103	5	2.471	43,2
V.C.O.	118	4	-	122	2,1
Vercelli	335	11	1	347	6,1
Piemonte	5.463	245	11	5.719	100,0

Fonte: elaborazione ORML su dati INAIL

**Tabella 2.12.** Infortuni sul lavoro di lavoratori extracomunitari: incidenza % sul totale infortuni, nei settori industria e servizi (2005)

Area provinciale	Denunce	Invalidità temporanea	Invalidità permanente	Morte	Totale
Alessandria	12,9	13,0	13,2	15,4	13,0
Asti	13,1	13,0	13,3	50,0	13,1
Biella	10,7	10,1	10,2	100,0	10,2
Cuneo	17,2	17,8	10,3	10,0	17,4
Novara	12,9	12,6	17,6	0,0	12,8
Torino	11,0	10,5	11,3	16,1	10,5
V.C.O.	8,1	8,2	8,0	0,0	8,2
Vercelli	14,1	13,7	14,1	25,0	13,7
Piemonte	12,4	12,1	12,1	15,1	12,1

Fonte: elaborazione ORML su dati INAIL

### 2.2.5 La partecipazione al sistema dell'istruzione e della formazione professionale

La progressiva espansione dell'immigrazione si è ovviamente tradotta anche in un consistente incremento della popolazione immigrata che frequenta il sistema educativo e della formazione professionale. I dati relativi a questo particolare aspetto sono gestiti e aggiornati dallo specifico osservatorio regionale, di cui si fa carico l'IRES in collaborazione con Settore Regionale Istruzione e Osservatorio sul Mercato del Lavoro, che ha un sito Internet di riferimento all'indirizzo [www.sisform.piemonte.it](http://www.sisform.piemonte.it), e da cui sono tratti i dati di sintesi di seguito presentati.

Per quanto riguarda la scuola propriamente detta, nell'anno scolastico 2005/2006 gli stranieri iscritti sono in complesso, cioè con riferimento a tutti i livelli di istruzione, dalla scuola dell'infanzia alla secondaria di secondo grado, 43.000 circa, il 7,6% del totale, con una crescita progressiva negli ultimi anni: rispetto all'anno scolastico 2000/2001, quando il valore corrispondente era di 19.130 unità, il numero è più che raddoppiato. Le studentesse straniere sono la maggioranza (53,2%) solo nelle scuole secondarie di secondo grado, mentre nelle fasi iniziali dell'iter scolastico la situazione si capovolge a favore dei maschi, in misura analoga.

Come si vede dalla tabella 2.13, l'aumento è sostanzialmente omogeneo fra tutti i livelli di insegnamento, e la presenza straniera appare più consistente, sia in proporzione che come valori assoluti, nella scuola primaria, e comunque fra gli allievi più giovani, mentre è meno rilevante, pur se non trascurabile, nella scuola secondaria superiore. Occorre però tener presente che sono numerosi i ragazzi stranieri che si rivolgono alla formazione professionale iniziale (1.731 nel

2006), con un'incidenza del 12% sul totale degli iscritti a questo canale, parallelo a quello della scuola secondaria di secondo grado, per cui di fatto l'incidenza reale degli studenti immigrati alle attività di istruzione e formazione post-obbligo è più alta di quella indicata in tabella, intorno al 5,5%, un dato comunque inferiore alla media generale.

Il peso relativo degli stranieri iscritti a un istituto scolastico per area provinciale appare, nell'insieme, coerente con la composizione della popolazione residente, pur non mantenendo la stessa graduatoria: ai primi posti permangono in ogni caso Alessandria (10,3%), Asti (9,8%) e Cuneo (8,3%), mentre il Verbano-Cusio-Ossola si conferma l'area meno interessata al fenomeno, con una quota inferiore al 4%.

Nelle scuole medie superiori le scelte di indirizzo degli studenti stranieri sono significativamente diverse da quelle degli italiani, come evidenzia la figura 2.9.

Mentre gli italiani si orientano in prevalenza, e in misura crescente negli ultimi anni, verso l'insegnamento liceale, gli stranieri sono fortemente indirizzati verso diplomi più immediatamente spendibili sul mercato del lavoro.

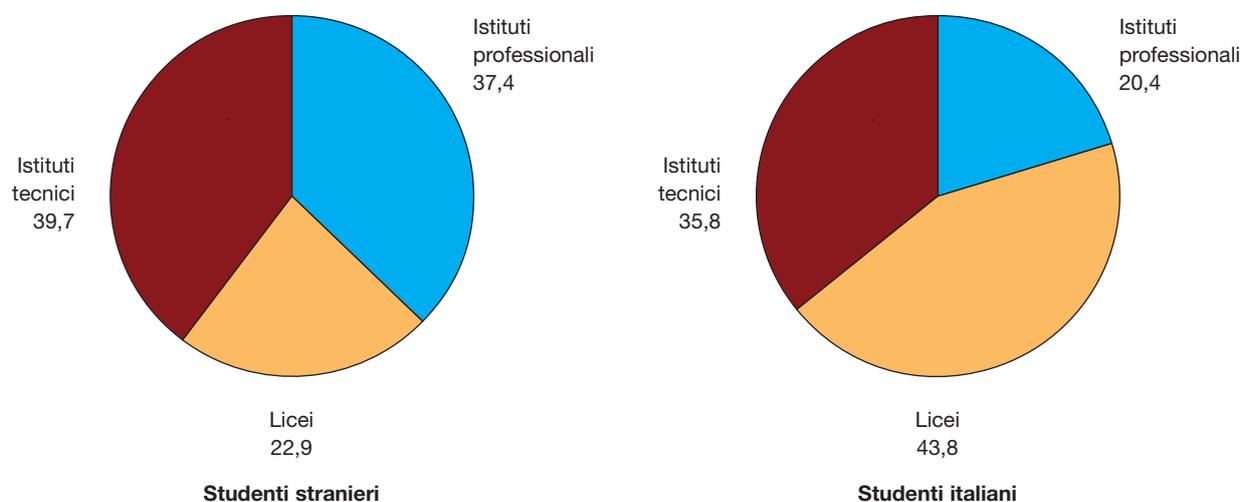
In relazione all'area di provenienza, i cittadini dell'Europa dell'Est, con circa 21.000 iscritti, sono quasi la metà del totale, con la presenza di oltre 10.000 rumeni e 7.300 albanesi; spicca al terzo posto la presenza dei macedoni, nazionalità emergente come sembrano indicare i dati delle altre fonti prima analizzate, con 940 iscritti. Gli africani sono 12.900, il 30% del totale, anche in questo caso con una cittadinanza fortemente prevalente, quella marocchina (9.600 unità), seguita molto a distanza da tunisini (700) ed egiziani (470). I 3.050 asiatici sono in gran parte cinesi (1.660) e filippini (450). Fra gli americani, infine, che sono in complesso 4.600, troviamo una maggiore dispersione di nazionalità: Perù (1.550), Ecuador (920), Brasile (700) e Argentina (400 circa) sono le principali.

**Tabella 2.13.** Sistema dell'istruzione: iscritti stranieri e totale iscritti, per livello di scuola

Livello scolastico	Anno scolastico 2001/2002			Anno scolastico 2004/2005			Anno scolastico 2005/2006		
	Stranieri iscritti	Totale iscritti	% stranieri	Stranieri iscritti	Totale iscritti	% stranieri	Stranieri iscritti	Totale iscritti	% stranieri
Scuola dell'infanzia	4.143	102.158	4,1	7.367	104.790	7,0	8.848	108.600	8,1
Scuola primaria	7.924	173.506	4,6	14.457	179.413	8,1	16.586	181.806	9,1
Secondaria di I grado	4.476	108.777	4,1	7.866	111.006	7,1	9.581	111.008	8,6
Secondaria di II grado	2.587	154.484	1,7	6.137	157.996	3,9	7.900	161.246	4,9
Totale	19.130	538.925	3,5	35.827	553.205	6,5	42.915	562.660	7,6

Fonte: elaborazione IRES su dati Rilevazione Scolastica della Regione Piemonte

**Figura 2.9.** Iscritti alla scuola secondaria di II grado, per cittadinanza e tipo di istituto (valori %, 2005/2006)



Fonte: elaborazione ORML su dati Rilevazione Scolastica della Regione Piemonte

Le attività formative del circuito regionale, per gran parte finanziate dal Fondo Sociale Europeo, su cui possiamo svolgere uno specifico approfondimento, comprendono un'ampia gamma di interventi, che tagliano trasversalmente le condizioni e le età, in linea con un approccio improntato al *lifelong learning*: gli stranieri complessivamente presenti risultano 10.909, di cui 10.107 non comunitari, in relazione alla UE 25, articolati però su differenti filoni, come si è cercato di riassumere nella tabella 2.14, dove le tipologie di intervento sono disposte in ordine teorico di età dei partecipanti, e sono così sommariamente descrivibili:

- *azioni di orientamento scolastico* rivolte a ragazzi di 13-14 anni nell'ultimo anno del ciclo secondario di primo grado (la scuola media, per intenderci) che presentano una certa debolezza, con l'obiettivo di rafforzarne le competenze e di prevenire fenomeni di dispersione;
- *formazione iniziale*, in sostanza un canale alternativo a quello dell'istruzione per il conseguimento di una qualifica, ed eventualmente una prosecuzione fino al diploma; ad essa si associa, su un versante più specificamente improntato all'inserimento lavorativo, l'*apprendistato*, che prevede attività formative in alternanza per giovani da 15 a 29 anni di età;
- *interventi di specializzazione*, a integrazione delle competenze formali, destinati a soggetti con qualifica o diploma, o con una scolarizzazione di base, ma in possesso di crediti acquisiti con l'esperienza sul lavoro;
- *interventi per soggetti svantaggiati* (il cosiddetto "Asse B" della programmazione europea 2000-2006), nell'ambito dei quali sono previsti corsi riservati espressamente a stranieri, per migliorarne le opportunità occupazionali o rafforzarne le competenze, in genere per l'acquisizione di una qualifica, caratterizzati dalla presenza di un modulo di alfabetizzazione linguistica italiana e dalla corresponsione di un sussidio al reddito;
- *formazione permanente*, che riguarda per lo più corsi a catalogo a scelta individuale ed è spesso connessa ad azioni di apprendimento o approfondimento di natura linguistica o informatica, nell'ambito dell'educazione degli adulti;
- *formazione continua sul lavoro*, svolta su richiesta delle aziende per lo più per aggiornare le conoscenze tecniche dei dipendenti.

Come si vede, la presenza femminile è decisamente elevata, prossima al 50%, e, così come tra gli italiani, è molto ridotta tra le attività rivolte ai più giovani (formazione iniziale e apprendistato), perché le donne, dalla performance scolastica in genere migliore, privilegiano il canale dell'istruzione e tendono a entrare sul mercato più tardi; la presenza femminile tocca il massimo del 73% nelle attività di specializzazione, a confermare livelli di scolarità ben superiori a quelli degli immigrati maschi.

L'incidenza sul totale degli iscritti è molto alta nei corsi per soggetti svantaggiati, dove, come si è accennato, c'è una specifica linea di azione riservata alla popolazione extracomunitaria; sul versante opposto, si rileva uno scarso coinvolgimento degli occupati stranieri negli interventi di formazione continua, per il livello generalmente basso della loro collocazione professionale, a fronte di iniziative che le imprese destinano soprattutto, se non esclusivamente, a dipendenti dal profilo medio-alto.

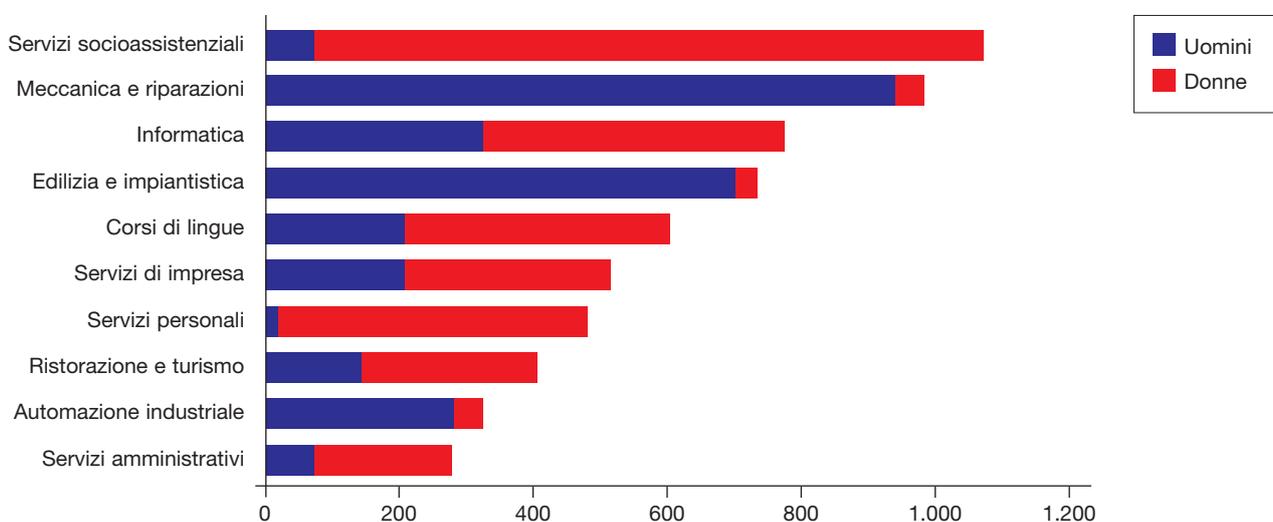
La composizione per area continentale segnala una prevalenza di cittadini dell'Europa dell'Est, in cui però troviamo 2.250 rumeni circa, poco più della metà del totale; piuttosto modesta e concentrata nelle sole attività per occupati è la partecipazione degli asiatici, che mostrano per il resto una minima frequentazione dei corsi di formazione; gli americani, per lo più provenienti dal Centro-sud del continente, evidenziano una scarsa presenza nelle iniziative per giovani, a fronte di un loro sovradimensionamento nei corsi di specializzazione, cosa che sembra indicare livelli di istruzione significativamente superiori a quelli degli altri sottogruppi. I dati confermano inoltre, a prima vista, la debolezza degli africani, che si concentrano nei corsi per soggetti svantaggiati e nella formazione permanente, cioè in attività di rafforzamento delle competenze di base.

La figura 2.10 suddivide gli iscritti per genere in base all'ambito professionale per cui vengono formati, una classificazione specifica in cui non sono considerati i corsi per apprendisti e quelli di carattere meramente orientativo, e che è stata limitata alle prime dieci voci, che coprono comunque oltre l'80% delle presenze. Questo nuovo esercizio statistico evidenzia forti differenze fra uomini e donne, peraltro sostanzialmente prevedibili: gli uomini sono assolutamente maggioritari nei corsi di meccanica, edilizia e automazione industriale (fra l'altro tre tipologie dove domina la presenza africana), le donne, viceversa, sono protagoniste nelle attività legate ai servizi socioassistenziali e a quelli personali e amministrativi. Più equilibrata è la distribuzione nei corsi relativi alle competenze trasversali (informatica e lingua italiana).

**Tabella 2.14.** Attività formative finanziate dalla regione: iscritti extra UE 25, per tipologia e area territoriale (anno di avvio 2006)

Tipologia di intervento	Europa extra Ue				Totale	Incidenza % donne straniere	Incidenza % stranieri su totale
	25	Africa	Asia	America			
<b>Valori assoluti</b>							
Orientamento scuola dell'obbligo	394	165	100	79	738	43,1	7,8
Formazione iniziale	866	592	69	204	1.731	25,1	12,0
Formazione nell'apprendistato	1.071	493	102	159	1.825	30,8	6,9
Specializzazione e formazione superiore	604	449	60	455	1.568	73,3	10,5
Interventi per soggetti svantaggiati	502	949	53	287	1.791	56,8	58,1
Formazione permanente	402	622	52	235	1.311	47,4	11,3
Formazione continua	456	248	229	210	1.143	53,7	1,4
Totale	4.295	3.518	665	1.629	10.107	46,7	6,3
<b>Composizione % per area territoriale</b>							
Orientamento scuola dell'obbligo	53,4	22,4	13,6	10,7	100,0		
Formazione iniziale	50,0	34,2	4,0	11,8	100,0		
Formazione nell'apprendistato	58,7	27,0	5,6	8,7	100,0		
Specializzazione e formazione superiore	38,5	28,6	3,8	29,0	100,0		
Interventi per soggetti svantaggiati	28,0	53,0	3,0	16,0	100,0		
Formazione permanente	30,7	47,4	4,0	17,9	100,0		
Formazione continua	39,9	21,7	20,0	18,4	100,0		
Totale	42,5	34,8	6,6	16,1	100,0		

Fonte: Osservatorio Regionale sulla Formazione Professionale

**Figura 2.10.** Extracomunitari iscritti a corsi di formazione professionale, per ambito professionale e genere (2006)

Fonte: Osservatorio Regionale sulle Attività Formative

### 2.2.6 Un quadro di sintesi e alcune considerazioni

I dati evidenziano una progressiva e costante crescita della presenza di stranieri nella nostra regione, in misura peraltro analoga a quella del resto dell'Italia del Centro-nord, e, anzi, con una minore incidenza del fenomeno rispetto alla Lombardia e alle regioni del Nord-est.

Il peso relativo sulla popolazione residente è del 6% circa, ma occorre considerare che gli stranieri si concentrano fra la popolazione giovane e adulta, mentre sono molto pochi gli ultracinquantenni: il dato generale tende quin-

di ad essere fuorviante a causa dell'asimmetria esistente nella distribuzione per età dei due aggregati. Un dimensionamento più omogeneo, limitato ai soggetti con meno di 50 anni, fa salire la quota di stranieri sul totale all'8,4%, in media, ma con picchi superiori al 10% in alcune classi di età.

La presenza è fortemente variegata, con la netta prevalenza però, di tre gruppi nazionali (rumeni, marocchini e albanesi) e la significativa presenza di cinesi e peruviani, con una maggiore dispersione delle altre cittadinanze. Nel complesso, c'è una maggioranza di soggetti originari dell'Europa dell'Est, seguiti dagli africani; tuttavia, l'inserimento di Romania e Bulgaria fra i paesi membri dell'UE a partire dal 1° gennaio 2007 modifica sostanzialmente la fisionomia della popolazione extracomunitaria: in questo aggregato gli africani diventano la componente più importante, con un peso relativo del 42,5% in termini di popolazione residente, e si riduce in misura sensibile l'incidenza degli europei non comunitari, che sono solo più un terzo del totale.

Le stime ISTAT dell'indagine continua delle forze di lavoro evidenziano la relativa debolezza della componente africana, soprattutto delle donne, caratterizzata da bassi livelli di qualificazione e di partecipazione al lavoro, e da alti livelli di disoccupazione. Notevolmente migliori i risultati delle altre cittadinanze, soprattutto dei rumeni, la cui inclusione nel novero dell'UE deprime la performance degli extracomunitari sul mercato del lavoro. Gli occupati stranieri sono stimati in 119.000 nel 2006, di cui 6.000 dell'UE 25, 39.000 fra rumeni e bulgari, e 74.000 extracomunitari, con un'incidenza media, al netto dei cittadini UE 25, del 6,1%, che sale però al 30% nei servizi alle famiglie, al 20% circa nel settore edile e al 12% nel ramo alberghi-ristoranti, le aree di attività dove maggiore risulta il ricorso agli immigrati; una considerazione a parte merita l'agricoltura, settore ampiamente sottostimato dai dati ISTAT, che non rilevano, se non marginalmente il ricorso al lavoro stagionale; questa dinamica è invece chiaramente registrata dai dati sui flussi di assunzione, che indicano un'incidenza media del 40%, con picchi prossimi al 50% nelle province di Asti e Cuneo.

I livelli di istruzione degli extracomunitari risultano mediamente più bassi di quelli degli italiani, ma con una presenza significativa, intorno al 30%, di diplomati; gli immigrati sono in larga prevalenza collocati in lavori manuali, in attività poco appetibili agli italiani, cosa che contribuisce ad attenuare sostanzialmente le frizioni che potrebbero derivare da un'accesa concorrenzialità tra le due componenti. Anche i dati sui flussi di assunzioni confermano la larga maggioranza di inserimenti di cittadini stranieri in professioni di basso profilo, pur con alcuni spunti positivi per operai specializzati nelle costruzioni e nell'industria manifatturiera, operatori paramedici, e addetti alla ristorazione e ai pubblici esercizi. In realtà, il marcato divario fra le retribuzioni italiane e quelle nei paesi d'origine giustifica, soprattutto per gli immigrati dall'Europa dell'Est, l'accettazione di mansioni non coerenti con i titoli di studio posseduti e aiuta a mantenere molto basso il tasso di sovrapposizione fra i posti di lavoro detenuti da italiani e quelli appannaggio degli stranieri. In prospettiva, però, in presenza di una convergenza tra le retribuzioni delle nazioni europee, di percorsi di carriera fra gli stranieri occupati e dell'ingresso sul mercato del lavoro delle seconde generazioni degli immigrati, la tensione fra italiani ed extracomunitari potrebbe crescere.

Le prime elaborazioni 2007 sulle procedure di assunzione segnalano un'eccezionale crescita di rumeni o bulgari (+200% circa), chiaramente dovuta all'impatto delle regolarizzazioni seguite all'accesso nell'UE, che produce sia un'emersione del lavoro sommerso, sia un aumento dei flussi da queste due nazioni. Apprezzabile anche l'espansione degli avviamenti di extracomunitari (+15% in media), probabile effetto della progressiva assegnazione delle quote 2006.

L'incidenza degli infortuni che interessano gli immigrati si colloca intorno al 12%, una quota ben superiore a quella detenuta da questa popolazione tra gli occupati, evidenziando quindi la maggiore diffusione di eventi traumatici. Tuttavia il numero di denunce mostra oscillazioni marginali negli ultimi anni, quando il numero di extracomunitari è progressivamente cresciuto; ciò indica il buon contenimento del fenomeno, che mantiene comunque ancora una preoccupante presenza.

Il radicamento della popolazione immigrata nella nostra regione, infine, è documentato dal crescente numero di iscrizioni al sistema scolastico e formativo: nella scuola (dall'infanzia alle medie superiori) si contano quasi 43.000 stranieri, nei vari percorsi di formazione (a tutti i livelli, da quella iniziale a quella continua) se ne registrano oltre 10.000. È evidente il maggiore orientamento degli immigrati verso titoli di studio rapidamente e facilmente spendibili sul mercato del lavoro. I dati sembrano confermare nuovamente la debolezza degli africani, più presenti nelle attività formative legate al rafforzamento delle competenze di base.

## 2.3 La previsione occupazionale a breve termine delle imprese

Oltre alle considerazioni *ex post* relative agli inserimenti occupazionali appena esposte, è possibile, grazie all'indagine nazionale Excelsior, avviata ogni anno da Unioncamere, delineare il quadro dei fabbisogni occupazionali di personale extracomunitario espresso dalle imprese. Nell'indagine si raccolgono vari dati sulla propensione delle aziende ad assumere manodopera immigrata, in relazione al territorio, al settore e alle figure professionali richieste.

Tali previsioni hanno una validità che va dai nove ai dodici mesi e si inseriscono in una serie storica ormai pluriennale, in grado quindi di individuare alcune tendenze caratterizzate da un buon grado di attendibilità.

Premesso che dall'indagine vengono esclusi la pubblica amministrazione e il settore agricolo (assenza quest'ultima non trascurabile per il sottoinsieme di lavoratori in esame), le informazioni più recenti indicano per il Piemonte una leggera espansione della domanda di lavoratori stranieri rispetto all'anno precedente (+9%), ma con un lieve calo (-2%) nei confronti del 2005. Le previsioni migliori nel corso dell'ultimo anno si segnalano nell'industria delle costruzioni (+38%) e dell'industria in senso lato (un terzo di assunzioni previste in più), ma buone possibilità si registrano anche nel commercio e turismo, con valori di crescita di poco inferiori al 20%, mentre solo il comparto degli altri servizi (dove ovviamente non sono comprese le attività di collaborazione domestica e di assistenza personale, a carico delle famiglie e non delle imprese) riporta una battuta d'arresto, con una previsione di fabbisogno di personale extracomunitario inferiore del 12%.

L'importanza del fenomeno migratorio viene confermata anche per il 2007 dal peso delle richieste di personale straniero, che nella previsione delle imprese arriva a oltrepassare un quarto della richiesta di manodopera nel suo complesso, anche se tale quota nell'ultimo triennio ha registrato una flessione.

Tale richiesta ha il suo picco nel settore edile, e un minimo nelle attività commerciali, coerentemente con i dati sulla domanda di lavoro registrati dai Centri per l'Impiego, e si attesta intorno al 30% del totale nell'industria manifatturiera e negli altri servizi, dove si suppone che siano soprattutto i rami dell'assistenza e delle pulizie a rappresentare i bacini di occupazione principali per la manodopera extracomunitaria.

La quota appannaggio degli extracomunitari appare comunque più elevata del valore corrispondente riferito alle procedure di assunzione, pari al 17%, come si è visto in precedenza: si tratta di un dato che ben evidenzia l'interesse espresso dalle imprese verso questi lavoratori, che apparentemente risulta solo in parte soddisfatta.

Sono numerose le imprese (45%) che, contrariamente a quanto ci si potrebbe aspettare, richiedono per questo tipo di manodopera "un'esperienza specifica maturata nel comparto" (tab. 2.16), condizione particolarmente richiesta nell'industria in generale – segnatamente nelle costruzioni – e nei servizi – in particolare nel comparto turistico – senza trascurare il ramo commerciale; parallelamente, gli stessi comparti accusano marcate difficoltà nel reperimento di figure professionali adeguate, in particolare nel settore edile.

Passando a un esame del fenomeno dal punto di vista territoriale, le previsioni di assunzione per provincia indicano una distribuzione correlata alla dimensione della popolazione: il 46% si concentra in provincia di Torino, seguono Cuneo (18%, con l'esclusione dell'agricoltura) e Alessandria (10%), il che evidenzia ancora una volta il livello di radica-

**Tabella 2.15.** Indagine Excelsior: assunzioni previste in Piemonte

Settori di attività	2005			2006			2007		
	Extra-comunitari	Totale assunzioni	Incidenza % extra-comunitari	Extra-comunitari	Totale assunzioni	Incidenza % extra-comunitari	Extra-comunitari	Totale assunzioni	Incidenza % extra-comunitari
Industria	4.157	14.905	27,9	3.838	14.182	27,1	5.080	16.660	30,5
Costruzioni	2.088	4.788	43,6	1.450	5.542	26,2	2.000	5.120	39,1
Commercio	1.906	7.259	26,3	1.059	7.364	14,4	1.260	8.980	14,0
Turismo	992	2.511	39,5	1.170	4.035	29,0	1.380	7.050	19,6
Altri servizi	7.109	18.731	38,0	7.051	19.343	36,5	6.190	21.040	29,4
Totale	16.252	48.194	33,7	14.568	50.466	28,9	15.910	58.850	27,0

Fonte: elaborazione ORML su dati Unioncamere

**Tabella 2.16.** Indagine Excelsior: assunzioni previste di extracomunitari in Piemonte (2007)

Settori di attività	Numero max. di assunzioni	di cui: con difficoltà di reperimento		di cui: con esperienza richiesta	
			% sul totale		% sul totale
Industria	5.080	2.080	40,9	2.500	49,2
Costruzioni	2.000	820	41,0	730	36,5
Commercio	1.260	270	21,4	400	31,7
Turismo	1.380	390	28,3	580	42,0
Altri servizi	6.190	1.970	31,8	2.890	46,7
Totale	15.910	5.530	34,8	7.100	44,6

Fonte: elaborazione ORML su dati Unioncamere

mento nell'intera regione del fabbisogno di manodopera straniera, con una crescita tendenziale nell'ultimo anno, particolarmente vistosa nel Cuneese e nell'Astigiano, sostenuta nel Verbano-Cusio-Ossola, moderata nell'Alessandrino e nel Novarese, e in contenuta flessione nelle province di Biella e Vercelli e in quella del capoluogo.

Infine, si affronta l'analisi previsiva rispetto ai gruppi professionali espressi dalla domanda delle imprese, il cui quadro è riportato nella tabella 2.18, dove i gruppi omogenei di figure sono ordinati in senso decrescente, in rapporto al livello di qualificazione attribuito: in alto le professioni a elevata specializzazione, al fondo il personale generico. Coerentemente con le attese, l'incidenza dei lavoratori immigrati tende a crescere scendendo verso il basso, anche se le quote per le figure medio-alte non risultano trascurabili; l'incidenza percentuale più elevata si trova per le professioni qualificate nei servizi sanitari, ossia infermieri professionali e altri paramedici (si sfiora l'80%), seguite dalle professioni non qualificate nelle attività commerciali e nei servizi, e dagli operai generici industriali, ma si tratta di gruppi professionali dalla consistenza abbastanza limitata in termini numerici.

Tra i gruppi professionali con la maggiore richiesta di stranieri, in termini di valori assoluti, troviamo gli addetti a professioni non qualificate nei servizi alle persone, che rappresentano circa il 15% delle assunzioni previste di immigrati, gli operai semiqualficati per lavorazioni di serie e montaggio (11%), e con un'incidenza che si aggira sull'8% gli operai metalmeccanici specializzati e assimilati, gli operai specializzati nell'industria estrattiva e nell'edilizia, e personale qualificato nelle attività turistico-alberghiere.

Le maggiori difficoltà di reperimento si segnalano per le professioni tecniche della salute e della vita (74%), per i conduttori di impianti industriali e per gli addetti non qualificati nelle miniere, costruzioni e attività industriali, tutti al 50%. Da segnalare, infine, la (nota) difficoltà di reperimento delle figure infermieristiche e assimilate, per cui si prevede una richiesta di personale extracomunitario pari all'80% del totale, e dove si registra una difficoltà di reperimento di personale adeguatamente formato pari al 53%, ma anche, forse proprio in relazione ai problemi di reperibilità, una elevata disponibilità a inserire personale senza specifica esperienza.

**Tabella 2.17.** Indagine Excelsior: assunzioni previste, per area provinciale

Area provinciale	2005		2006		2007	
	Extracomunitari	Distribuzione %	Extracomunitari	Distribuzione %	Extracomunitari	Distribuzione %
Alessandria	1.808	11,4	1.373	9,4	1.620	10,2
Asti	693	4,4	593	4,1	940	5,9
Biella	753	4,7	841	5,8	770	4,8
Cuneo	2.341	14,7	1.615	11,1	2.820	17,7
Novara	1.084	6,8	1.138	7,8	1.320	8,3
Torino	8.309	52,2	7.998	54,9	7.370	46,3
V.C.O.	524	3,3	416	2,9	540	3,4
Vercelli	740	4,7	594	4,1	530	3,3
Totale	16.252	100,0	14.568	100,0	15.910	100,0

Fonte: elaborazione ORML su dati Unioncamere

Tabella 2.18. Indagine Excelsior: assunzioni previste, per gruppo professionale

Gruppi professionali	N. massimo di extracomunitari assunti				
	Totale assunzioni	Valore assoluto	% su tot. assunzioni	di cui: con difficoltà di reperimento	di cui: senza esperienza specifica
Direttori di grandi aziende private	140	0	0,0	0	0
Specialisti in scienze matematiche, fisiche naturali	880	110	12,5	50	40
Ingegneri, architetti e professioni assimilate	550	40	7,3	30	0
Specialisti nelle scienze della vita	70	0	0,0	0	0
Specialisti della salute	10	0	0,0	0	0
Specialisti in scienze umane, sociali e gestionali	1.170	70	6,0	40	10
Specialisti della formazione, ricerca e assimilati	90	0	0,0	0	0
Prof. tecniche nelle scienze naturali, ingegneria e simili	1.800	120	6,7	20	50
Prof. tecniche nelle scienze della salute e della vita	390	230	59,0	170	120
Prof. tecniche amministr., attività finanz. e commerc.	4.610	200	4,3	80	50
Prof. tecniche nei servizi pubblici alle persone	2.180	180	8,3	70	80
Impiegati di ufficio	5.990	910	15,2	110	630
Impiegati a contatto diretto col pubblico	2.280	120	5,3	40	80
Prof. qualificate nelle attività commerciali	5.440	470	8,6	10	330
Prof. qualificate nelle attività turistiche e alberghiere	4.320	1.210	28,0	530	690
Prof. qualificate nei servizi sanitari	730	580	79,5	310	290
Prof. qualificate nei servizi sociali, cultura sicur. pulizia	2.280	960	42,1	400	500
Operai specializ. industria estrattiva ed edilizia	3.380	1.290	38,2	340	840
Operai metalmeccanici specializzati e assimilati	3.940	1.410	35,8	610	510
Operai specializ. meccanica precisione, stampa	420	90	21,4	40	80
Operai specializ. agricoltura, foreste, zootecnia	60	20	33,3	20	0
Operai specializ. alimentare, legno, tessile e simili	780	220	28,2	110	110
Conduttori di impianti industriali	2.230	1.070	48,0	530	530
Operai semiqualeficati lavorazioni in serie e montaggio	4.710	1.780	37,8	390	1.150
Operatori macchin. fissi agricoltura e industria alimentare	330	50	15,2	10	30
Conduttori di veicoli, macchin. mobili e di sollevamento	2.930	810	27,6	310	130
Prof. non qualificate attività gestionali	1.280	580	45,3	240	270
Prof. non qualificate attività commerciali e servizi	190	140	73,7	0	130
Prof. non qualificate servizi di istruzione e sanitari	30	0	0,0	0	0
Prof. non qualificate servizi alle persone e assimilati	4.150	2.330	56,1	420	1.700
Prof. non qualificate agricoltura, allevam., forestazione	110	0	0,0	0	0
Prof. non qualificate miniere, costruzioni e industria	1.380	920	66,7	450	510
Totale	58.850	15.910	27,0	5.330	8.860

Fonte: elaborazione ORML su dati Unioncamere

## 2.4 La regolazione dei flussi migratori

Nell'ultimo periodo, come si è già accennato, ci sono state numerose iniziative miranti in generale a riorganizzare l'approccio al problema dell'immigrazione, e in particolare a regolare i processi di ingresso nel nostro paese, a livello sia nazionale che regionale.

A livello nazionale, il governo ha recentemente sottoposto al Coordinamento delle Regioni un'ipotesi di Documento Programmatico per il triennio 2007-2009, e ha già approvato in via definitiva il "Decreto Flussi" 2007 per il lavoro subordinato non stagionale e per il lavoro autonomo, che in realtà avrà applicazione dal 2008, oltre ad avere predisposto un disegno di legge delega per la modifica della disciplina generale dell'immigrazione e avere adottato vari provvedimenti di semplificazione in materia.

Il Documento Programmatico, nella sua versione attuale, indica i seguenti obiettivi prioritari dell'azione dell'esecutivo:

- una diversificazione dei canali d'accesso al mercato del lavoro per gli immigrati, con l'introduzione di nuovi meccanismi, quali l'ingresso per ricerca di lavoro, sia con sponsorizzazioni istituzionali e individuali sia con garanzie patrimoniali, la costituzione di liste all'estero, e l'implementazione di misure per favorire l'immigrazione qualificata;

- un migliore e più snello funzionamento delle procedure amministrative, con l'allungamento dei permessi di soggiorno, la riduzione degli obblighi di certificazione, la riorganizzazione degli sportelli unici e l'uso integrato delle risorse informatiche;
- interventi per favorire l'inclusione basati sul concetto di parità di diritti/doveri di autoctoni e immigrati e sul consolidamento della cultura dell'accoglienza;
- politiche di contrasto alle discriminazioni razziste e xenofobe;
- politiche di contrasto al traffico di persone e all'irregolarità, inquadrate nell'ambito delle politiche europee di sicurezza;
- lo sviluppo del partenariato e della cooperazione con i paesi d'origine;
- il recepimento delle nuove direttive europee concernenti lo status di rifugiato.

Nel documento, con l'utilizzo di vari parametri relativi all'esperienza pregressa, si indica un'ipotesi di fabbisogno annuo di medio periodo di manodopera immigrata oscillante fra le 191.000 e le 276.000 unità, che vanno però depurate in misura non trascurabile, escludendo le quote relative a cittadini rumeni e bulgari e gli ingressi per ricongiungimenti familiari.

Il documento è stato nel complesso valutato con favore dal Coordinamento delle Regioni, in cui il Piemonte funge da riferimento per quanto riguarda le politiche del lavoro, che ha sottolineato come esso appaia positivamente improntato a un riequilibrio tra le tematiche inerenti la lotta alla immigrazione clandestina e illegale e le questioni legate alle politiche di integrazione.

Le regioni, tuttavia, accanto ad alcuni rilievi specifici, hanno evidenziato la scarsa attenzione alla politica di governance interistituzionale, necessaria per affrontare adeguatamente una problematica complessa, su cui operano con competenze diverse, da coordinare con efficacia, vari ministeri, le regioni, e gli enti locali in raccordo con gli operatori sul territorio. La governance va dunque organizzata sia per favorire trasversalmente l'integrazione delle diverse politiche settoriali, sia per integrare i diversi livelli istituzionali e di governo, e ciò va perseguito in tempi ragionevoli, con una progressiva azione di modifica dell'assetto attuale, caratterizzato da logiche prevalentemente centralistiche, inadeguate alle esigenze.

La responsabilità delle politiche sociali, del lavoro e della formazione professionale fa capo alle regioni per quanto riguarda la programmazione degli interventi, agli enti locali per quanto riguarda la gestione e il coinvolgimento diretto delle azioni volte all'inclusione sociale e lavorativa. A questo livello, l'azione volta a fronteggiare e a governare le problematiche legate all'immigrazione deve avere al centro il ruolo delle politiche territoriali attraverso i servizi locali, migliorando il raccordo tra istituzioni locali e consigli territoriali per l'immigrazione, di cui si ribadisce l'importanza, ma in un contesto organico e unitario, in cui gli enti locali siano chiamati a coordinare le tematiche inerenti le politiche di inclusione sociolavorativa e il prefetto a coordinare le politiche di sicurezza e più in generale di competenza nazionale.

Il "Decreto Flussi" 2007 stabilisce una quota massima di 170.000 ingressi di lavoratori extracomunitari per motivi di lavoro subordinato non stagionale e di lavoro autonomo. Il numero è uguale a quello del "Decreto Flussi" 2006, poi integrato da successivi provvedimenti che hanno fortemente rialzato le quote iniziali in considerazione del numero elevatissimo di richieste pervenute. Il confronto è però improprio, sia perché nella cifra citata non sono compresi nel 2007 i cittadini rumeni e bulgari, ormai svincolati dalle quote e che l'anno prima ne erano inclusi, e hanno coperto a livello nazionale quasi il 30% delle domande pervenute, sia perché il decreto 2006 era in realtà destinato sia al lavoro non stagionale (120.000 unità), sia a quello stagionale (50.000 unità). Quindi il nuovo decreto ha una potenzialità ben superiore, quasi doppia rispetto a quello precedente.

Le 170.000 quote del nuovo decreto sono suddivise, secondo un'articolazione consolidata, come riportato nella tabella 2.19.

Le nazioni con quote riservate (prima voce dell'elenco) sono Albania, Algeria, Bangladesh, Egitto, Filippine, Ghana, Marocco, Moldavia, Nigeria, Pakistan, Senegal, Somalia, Sri Lanka e Tunisia, oltre a un residuo di 2.500 unità per paesi che concludano nel frattempo accordi bilaterali con l'Italia.

Va segnalato, inoltre, che il governo prevede di modificare le modalità di gestione delle domande, perché le richieste di assunzione non si presenteranno più per posta, ma tramite Internet, con la possibilità di farsi assistere da associazioni di categoria e patronati.

Tabella 2.19.

47.100	Quota riservata a nazioni con accordi bilaterali
110.900	Quota riservata alle altre nazioni extracomunitarie
<i>di cui:</i>	
65.000	lavoro domestico
14.200	edilizia
1.000	alta qualifica
500	autotrasporti
200	pesca marittima
30.000	altri settori
7.000	Conversioni in permessi di soggiorno per lavoro
<i>di cui:</i>	
3.000	permessi per studio
2.500	permessi per tirocinio
1.500	permessi lavoro stagionale
1.500	Formati nei paesi d'origine
3.000	Lavoro autonomo
500	Oriundi italiani

Per quanto riguarda il Piemonte, è stato predisposto ed è in attesa di approvazione da parte del Consiglio regionale un piano integrato per il triennio 2007-2009, che si pone come documento di riferimento per il coordinamento interistituzionale e territoriale in una materia così complessa, articolandosi in 14 obiettivi specifici, declinati in varie azioni e interventi, mentre si sta lavorando alla predisposizione di una nuova legge organica sull'immigrazione. La Commissione Regionale per l'Impiego, investita del problema dei flussi al fine di raccogliere indicazioni e valutazioni delle parti sociali, ha segnalato:

- 1) per quanto riguarda il lavoro stagionale, in gran parte legato alle attività agricole, la necessità di una sollecita emanazione del "Decreto Flussi" relativo, ancora non annunciato, e di uno snellimento delle pratiche burocratiche richieste, dati i tempi stringenti in cui le domande vanno evase per poter soddisfare le esigenze produttive del settore;
- 2) il rilievo strategico del rapporto tra servizi (e "teste di ponte") nel paese di origine e servizi territoriali del lavoro in Piemonte, in quanto a questi ultimi va riportato il collegamento con i fabbisogni espressi nei sistemi economici locali dalle imprese e dalle famiglie (per quanto riguarda le attività di cura);
- 3) in questa stessa direzione occorre valorizzare la formazione svolta direttamente nei paesi d'origine, come attività preventiva di selezione e qualificazione, sulla base dei fabbisogni delle imprese, della manodopera locale interessata a lavorare in Piemonte;
- 4) la necessità di riservare un numero adeguato di quote al lavoro domestico (a causa della forte richiesta espressa dalle famiglie e del disagio che la scarsità di risorse umane nell'assistenza alle persone crea fra i potenziali datori di lavoro), e alle figure ad alta qualificazione, in relazione alla domanda delle imprese in una regione che vanta numerose realtà aziendali tecnologicamente avanzate;
- 5) una certa preoccupazione per la modifica nella gestione del nuovo decreto che, se evita la creazione di code agli uffici postali, rischia di fatto di spostare soltanto l'afflusso poco gestibile di immigrati presso le sedi di organismi autorizzati a prestare assistenza in merito, visto che resterebbe invariato, pare, il meccanismo di selezione in base all'ordine cronologico di invio delle richieste, sollecitando un'attenta considerazione sulle ricadute di tale scelta.

Per quanto riguarda il rapporto tra le attività di servizio nel paese di origine (promozione, informazione contattato e individuazione delle persone in base all'accertamento del grado di occupabilità e di autonomia in relazione all'inserimento lavorativo e sociale in Piemonte) e servizi del lavoro collocati nelle nostre province sono state condotte esperienze interessanti (ad esempio un progetto pilota sviluppato in provincia di Cuneo con risorse del PON FSE).



Inoltre, per quanto concerne la formazione all'estero, è opportuno ricordare che il Piemonte partecipa ai lavori del tavolo di coordinamento regionale sulla formazione che recentemente ha approvato alcune modifiche alle modalità di gestione di questi interventi, che stentano a decollare, da un lato per la conduzione troppo centralizzata degli stessi e la limitatezza delle risorse disponibili, dall'altro per la loro complessità realizzativa in nazioni poco sviluppate, dove le rappresentanze consolari non sono assolutamente attrezzate per effettuare efficaci controlli. Occorre quindi riconsiderare l'organizzazione di tali attività, prevedendo un maggior coinvolgimento sia delle regioni che delle imprese interessate, un'adeguata dotazione finanziaria e un credibile sistema di controllo delle loro modalità di svolgimento, ivi compresa la selezione dei partecipanti.

In ordine alla quantificazione delle quote a livello regionale, tenuto conto della dotazione nazionale prima citata e relative considerazioni, e delle valutazioni espresse dalle parti sociali piemontesi, si ritiene realistica e congruente una richiesta di almeno 11.000 unità di lavoro subordinato, di cui la metà circa per lavoro domestico e 150 ad alta qualificazione, a cui andrebbero aggiunti 4.000 lavoratori e lavoratrici stagionali, per cui si sollecita una pronta definizione dello specifico provvedimento nazionale sulle quote destinate al lavoro stagionale.

### 3. Stranieri al lavoro: quando entreranno nelle professioni “intellettuali”?

Roberto Di Monaco – Società Ricerca e Formazione

Nel rapporto 2006 era stata evidenziata la presenza fortemente squilibrata degli stranieri nei settori economici e nelle professioni: il presente contributo si propone di approfondire il tema attraverso nuovi dati e analisi sulla qualificazione del lavoro degli stranieri in Piemonte.

Su questo tema esiste in primo luogo un interesse analitico, legato alla necessità di descrivere in modo più dettagliato il profilo di questa presenza squilibrata degli stranieri nel lavoro. Ma vi è anche un interesse collegato alle politiche: possiamo infatti presumere che le caratteristiche della presenza degli stranieri nei diversi mondi professionali siano state fortemente condizionate dalle politiche dell’immigrazione, da un lato, e dalle politiche di reclutamento e di gestione delle risorse umane delle imprese, dall’altro.

La diversità delle politiche per l’immigrazione, in particolare riguardo alla presenza o meno di specifiche azioni tese ad attrarre *skilled migrations*, è nota. Una recente rassegna di Ambrosini (CIRIEC, 2006) mette in evidenza i casi della Francia – concessione di permessi di soggiorno per lavoratori qualificati, discussione sul sistema di quote per lavoratori qualificati – della Germania – carta verde per esperti del settore informatico e delle comunicazioni, sistema a punti nella nuova legge sull’immigrazione per favorire l’arrivo di personale qualificato – e del Regno Unito – *high skilled migrant programme*, varato nel 2002 e rielaborato nel 2003 per aumentarne l’efficacia, basato su un sistema a punti per favorire l’arrivo di stranieri a elevata qualificazione. Un’altra esperienza importante è quella canadese, dove è stato introdotto un sistema a punti che premia la qualificazione, anche non relazionata a specifici bisogni del mercato del lavoro, attraverso la facilità di accesso alla cittadinanza (tre anni), e il premio alla conoscenza linguistica, che è il più importante predittore di integrazione. In sostanza l’immigrazione è facilitata per coloro che hanno elevati livelli di istruzione, conoscenza della lingua, esperienza di lavoro, e che hanno ricevuto un’offerta di lavoro dal Canada, oltre a disporre di reti di parenti nel paese.

Rispetto a questi paesi, il caso italiano è rovesciato, ovvero le politiche sono prive di elementi di attrazione per lavoratori ad alta istruzione e qualifica e, per il modo con cui sono state costruite e applicate (cinque sanatorie in 15 anni, con forte presenza di irregolarità, tanto che due immigrati su tre hanno trascorso periodi da irregolari) hanno nei fatti generato una selettività al contrario, scoraggiando la presenza di soggetti con elevate risorse scolastiche e professionali.

La composizione della forza lavoro straniera per istruzione e la posizione degli stranieri nelle professioni possono essere utilmente osservate attraverso l’analisi empirica. Per condurla abbiamo rielaborato i dati (microdati) della rilevazione delle forze di lavoro ISTAT (2005 e 2006) e i dati Excelsior sulle previsioni occupazionali delle imprese (anno 2007). Tenendo in considerazione i problemi di significatività che i dati sulle forze di lavoro presentano quando si intende entrare nel dettaglio delle professioni, abbiamo esteso l’analisi all’intero Nord Italia. È anche opportuno ricordare che attraverso queste fonti si osservano il mercato del lavoro regolare<sup>1</sup> e l’area più integrata e stabile di popolazione straniera, in quanto l’indagine delle forze di lavoro è rivolta a cittadini, italiani e stranieri, residenti in Italia, regolarmente registrati in anagrafe, mentre l’indagine Excelsior esplora le intenzioni di assunzione delle imprese, che non possono che riferirsi al lavoro regolare.

La tabella 3.1 mostra la consistenza degli occupati stranieri, in Piemonte, che provengono da paesi al di fuori dall’Unione Europea: essi sono passati da 104.000 circa a 115.000, con una crescita dell’11,1%, in un anno. Nel 2006 essi costituiscono il 6,1% dell’occupazione in Piemonte, contro il 5,5% dell’anno precedente. Nello stesso periodo i cittadini italiani occupati sono cresciuti dello 0,7% e gli stranieri provenienti da altri paesi dell’UE sono calati del 15%, fino a rappresentare lo 0,3% dell’occupazione.

Allargando lo sguardo al Nord Italia, notiamo come gli stranieri di provenienza extracomunitaria siano presenti in percentuale maggiore (6,9% dell’occupazione, 809.000 unità, contro 6,1% in Piemonte), e come siano cresciuti

<sup>1</sup> Nell’indagine può anche emergere il lavoro irregolare, ma ciò è più improbabile per gli stranieri, in quanto la condizione irregolare sul lavoro è frequentemente associata alla presenza temporanea e all’assenza di registrazione presso l’anagrafe.

**Tabella 3.1.** Occupati nel Nord Italia e in Piemonte, per nazionalità e anno\*

	2005	2006	Incremento %
<b>Occupati nel Nord Italia</b>			
<i>Valori assoluti</i>			
Cittadino italiano	10.825.836	10.937.836	1,0
Cittadino straniero UE	51.667	55.432	7,3
Cittadino straniero non UE	699.089	809.193	15,7
Totale	11.576.592	11.802.461	2,0
<i>Valori %</i>			
Cittadino italiano	93,5	92,7	
Cittadino straniero UE	0,4	0,5	
Cittadino straniero non UE	6,0	6,9	
Totale	100,0	100,0	
<b>Occupati in Piemonte</b>			
<i>Valori assoluti</i>			
Cittadino italiano	1.772.534	1.785.467	0,7
Cittadino straniero UE	7.062	5.964	15,5
Cittadino straniero non UE	104.038	115.585	11,1
Totale	1.883.634	1.907.016	1,2
<i>Valori %</i>			
Cittadino italiano	94,1	3,6	
Cittadino straniero UE	0,4	0,3	
Cittadino straniero non UE	5,5	6,1	
Totale	100,0	100,0	

\* Ricordiamo che soltanto dal 2005 l'indagine sulle forze di lavoro mette a disposizione la distinzione tra italiani e stranieri. Non è quindi possibile realizzare confronti con gli anni precedenti.

Fonte: ISTAT, Forze di lavoro, nostre elaborazioni sui microdati

tra il 2005 e il 2006 a un tasso più rapido (+15,7% contro 11,1% in Piemonte). Inoltre, diversamente dal Piemonte, gli stranieri provenienti dai paesi dell'UE crescono (+7,3%) e rappresentano una quota maggiore di occupazione (0,5% contro 0,3%). In sostanza il Piemonte segue il trend del Nord Italia, ma la forza lavoro straniera ha una minor presenza e cresce meno velocemente. Ciò può essere dovuto alle minori capacità attrattive del mercato del lavoro piemontese nell'ultimo quinquennio, rispetto a quello delle altre regioni del Nord-Italia.

Se entriamo nel dettaglio della posizione degli stranieri di provenienza extracomunitaria nel mondo delle professioni (tab. 3.2, Nord Italia), possiamo osservare come essi rappresentino il 2,1% degli imprenditori e dirigenti, l'1% delle professioni intellettuali a elevata specializzazione, l'1,2% delle professioni tecniche, il 2% degli impiegati, e salgano nettamente nelle professioni qualificate nei servizi e nella vendita (7%), in quelle operaie qualificate (14,1%) e semiqualficate (13,2%), ma soprattutto nelle professioni manuali non qualificate, nelle quali rappresentano nel 2006 il 31,4% dell'occupazione. È evidente che le presenze straniere nelle professioni a elevata specializzazione, in quelle tecniche e in quelle impiegatizie – in sostanza nel lavoro non manuale – sono del tutto residuali; non si tratta di una piccola quota di posizioni lavorative, poiché in esse si colloca quasi la metà dell'occupazione della forza lavoro italiana (il 46%, 5 milioni di occupati, su 10,9 del Nord Italia).

I tassi di variazione registrati nel 2006, rispetto al 2005, mostrano una crescita più rapida dell'occupazione straniera rispetto a quella italiana, in tutte le occupazioni, anche se questo incremento percentuale, per le occupazioni intellettuali, non implica un riequilibrio, visto che gli occupati stranieri sono pochissimi e una crescita di qualche migliaio di occupati produce incrementi percentuali notevoli. Questo significa che il riequilibrio della presenza italiana e straniera in queste professioni, ai tassi di crescita attuali, sarà compiuto comunque in molti anni. Nel caso delle professioni tecniche, ad esempio, gli stranieri crescono del 40% in un anno, gli italiani dell'11%, ma l'effetto sull'incidenza percentuale è modesto, dato che gli stranieri passano in questa fascia professionale dallo 0,9% all'1,2%.

**Tabella 3.2.** Occupati nel Nord Italia, per professione, nazionalità e anno (migliaia)

Numero	1. Legislatori, dirigenti e imprenditori	2. Professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione	3. Professioni tecniche	4. Impiegati	5. Professioni qualificate nei servizi e nella vendita	6. Artigiani, operai specializzati e agricoltori	7. Conduttori di impianti e operai semiqualeficati	8. Professioni non qualificate
	Italiani 2005	543	1.005	2.409	1.411	1.586	2.002	1.153
Italiani 2006	586	993	2.690	1.344	1.605	1.968	1.066	624
Stranieri non UE 2005	9	10	22	20	91	213	136	197
Stranieri non UE 2006	12	10	32	27	112	278	141	196
<b>% stranieri sul totale</b>								
Stranieri non UE 2005	1,6	1,0	0,9	1,4	5,8	10,7	11,8	30,0
Stranieri non UE 2006	2,1	1,0	1,2	2,0	7,0	14,1	13,2	31,4
<b>Tasso di crescita (su 2005)</b>								
Italiani 2006	7,8	-1,1	11,6	-4,7	1,2	1,7	-7,6	-5,2
Stranieri non UE 2006	39,3	4,0	40,3	37,3	23,2	30,5	3,9	-0,6

Fonte: ISTAT, Forze di lavoro, nostre elaborazioni sui microdati

Le professioni non qualificate, che rappresentano il 5,7% dell'occupazione complessiva, si riducono leggermente, ma si riducono in modo molto più marcato per gli italiani (-5,2%), che per gli stranieri (-0,6%), per cui la quota percentuale degli stranieri all'interno della fascia professionale aumenta (dal 30% al 31,4%).

In sintesi, guardando le professioni per grandi famiglie (una cifra ISTAT), si può osservare (tab. 3.3) che la grande differenza strutturale si coglie distinguendo tra lavoro manuale e non manuale, in cui gli stranieri sono quasi completamente assenti (1-2%), e, nell'ambito del lavoro manuale, tra lavoro generico e qualificato, in cui gli stranieri pesano all'incirca la metà (14% contro 31%).

Di più difficile collocazione l'area delle professioni qualificate nei servizi e nella vendita, in cui gli stranieri pesano per il 7%, e che, come vedremo, sono più difficilmente classificabili secondo queste distinzioni.

Per fornire una rappresentazione più articolata della presenza asimmetrica che abbiamo descritto dobbiamo affinare l'analisi e distinguere, oltre che il livello della professione, il settore di attività. Inoltre, è utile disaggregare le occupazioni per genere, visto che gli squilibri caratterizzano sia i maschi stranieri, sia le femmine, ma nell'ambito di differenti occupazioni.

Le figure 3.1, 3.2, 3.3, 3.4 (Nord Italia, anno 2006) mostrano le "piramidi occupazionali" di maschi e femmine, italiani e stranieri: è molto evidente la varietà delle posizioni ricoperte dagli italiani, mentre gli stranieri appaiono molto più concentrati in poche fasce professionali, soprattutto in quelle manuali e in quelle a bassa qualificazione.

Per gli uomini sono prevalenti le posizioni nell'industria (il 58% è costituito da operai nell'industria, contro il 28,9% dei maschi italiani), per le donne quelle nei servizi (il 38% svolge occupazioni non qualificate nei servizi, contro il 6% delle femmine italiane).

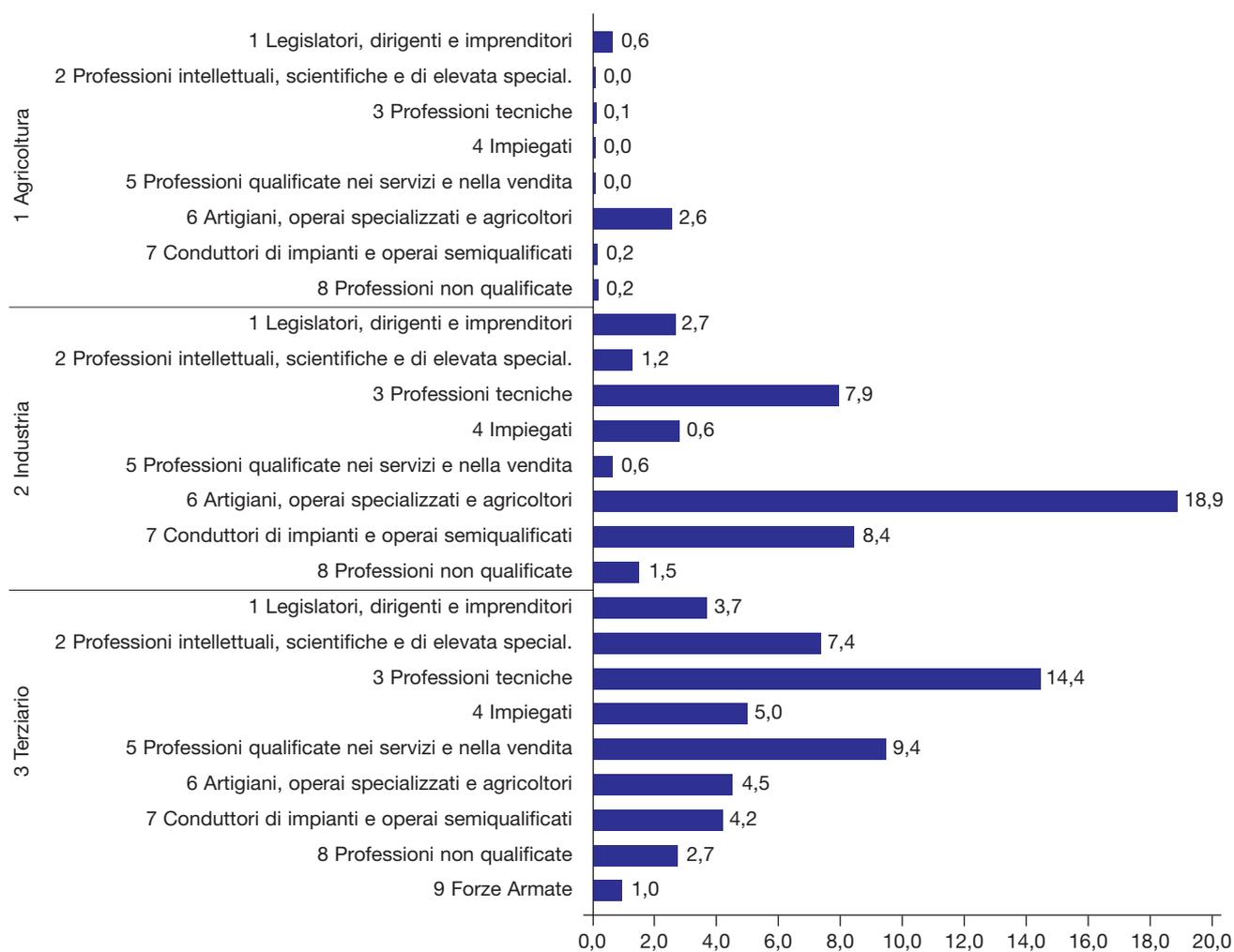
Sulla base di questi dati, quindi, va riconosciuto che la forte asimmetria nella presenza nel mondo delle professioni è un dato di fatto. Ma quali meccanismi l'hanno alimentata?

**Tabella 3.3.** Percentuale di occupati nel Nord Italia, per tipo di lavoro e livello di qualificazione

Tipo di lavoro	Livello di qualificazione	
	Non manuale	Manuale
	Alto/medio	Basso
Non manuale	1-2%	-
Manuale	14%	31%

Fonte: ISTAT, Forze di lavoro, nostre elaborazioni sui microdati

Figura 3.1. Occupati Italiani Maschi nel Nord Italia nel 2006 per settore e professione



Fonte: ISTAT, Forze di lavoro, nostre elaborazioni sui microdati

Un primo filone di riflessioni riguarda, come abbiamo accennato, l'impostazione delle politiche sull'immigrazione, che hanno creato in Italia condizioni di attrazione e percorsi di ingresso tali da frenare l'arrivo di stranieri qualificati e immediatamente disponibili a lavorare nelle fasce alte delle piramidi professionali.

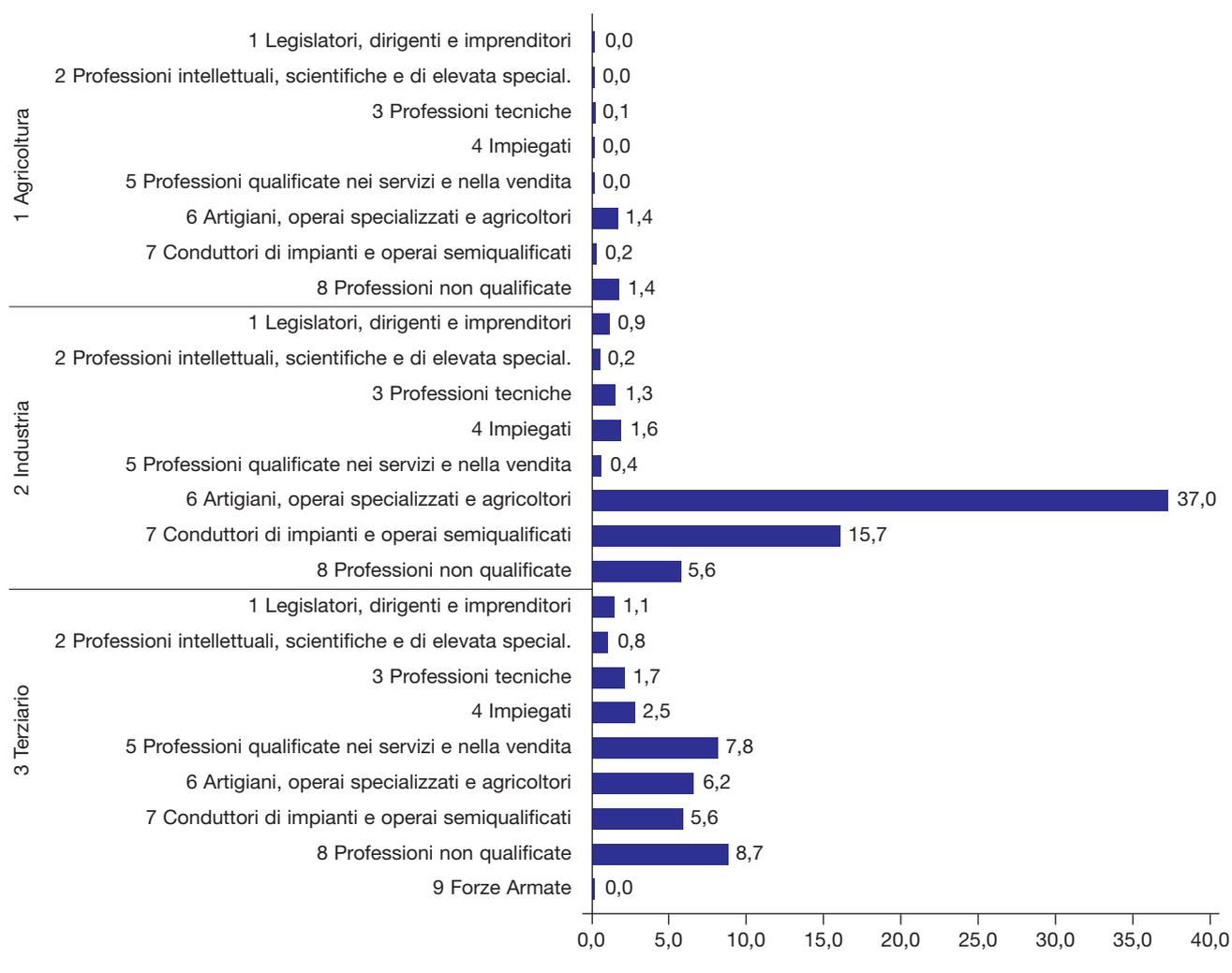
In secondo luogo possiamo approfondire l'analisi il funzionamento del mercato del lavoro e sulle politiche di reclutamento delle imprese, per vedere se attraverso i dati sia possibile individuare ulteriori elementi di interesse per qualificare meglio la sistematica sovra-rappresentazione degli stranieri nelle fasce basse delle piramidi professionali, che caratterizza il sistema produttivo del Nord Italia.

La letteratura (Colasanto, Lodigiani, 2003; CIRIEC, 2006) propone di concentrare l'attenzione su due dimensioni cruciali: 1) lo stato del segmento di mercato del lavoro che si osserva, in termini di carenza o meno sul mercato delle professionalità necessarie alle imprese; 2) la disponibilità o meno da parte delle imprese, di quel medesimo segmento di mercato, ad assumere personale immigrato.

L'incrocio di queste due dimensioni produce in teoria quattro situazioni possibili (fig. 3.6).

Se il mercato del lavoro è in tensione e non si trovano persone da reclutare per determinati lavori, nel caso in cui le imprese abbiano bassa disponibilità all'assunzione di personale immigrato, si genera una situazione caratterizzata da selettività (quadrante A), ovvero si assumono stranieri solo per posizioni in cui non si può far diversamente, e limitatamente ai momenti in cui le condizioni sono di questo tipo.

Figura 3.2. Occupati stranieri non UE maschi nel Nord Italia nel 2006 per settore e professione



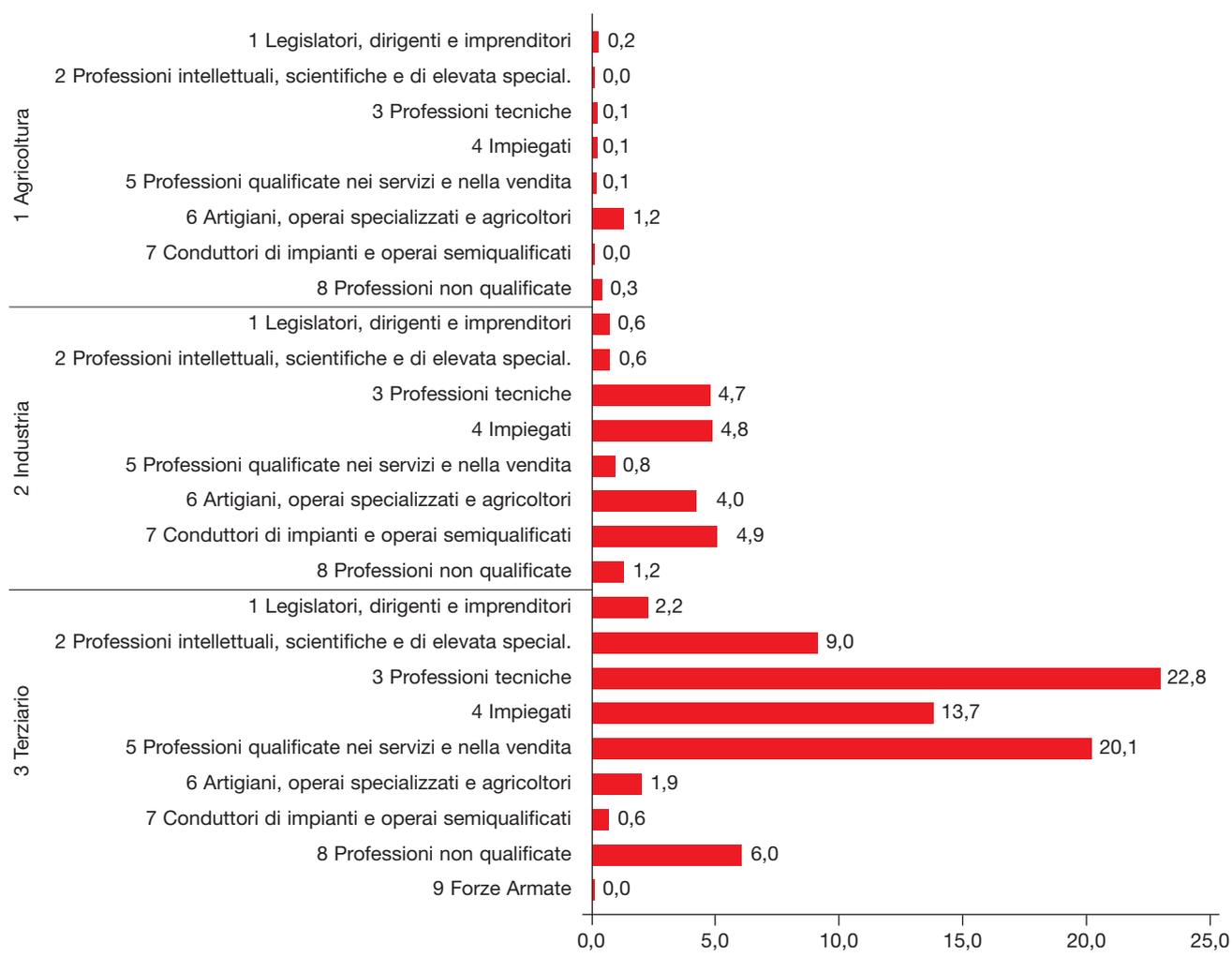
Fonte: ISTAT, Forze di lavoro, nostre elaborazioni sui microdati

Nel caso in cui, invece, le imprese siano disponibili ad assumere immigrati, la difficoltà a trovare persone porterà a una rapida e generalizzata crescita di presenza di stranieri, in quanto sono complementari (quadrante B) all'offerta locale, che non c'è fisicamente, ovvero non è disponibile per quelle mansioni.

Se il mercato del lavoro non è in tensione, e c'è quindi molta offerta locale disponibile a ricoprire le posizioni professionali del segmento di mercato in esame, nel caso in cui le imprese non siano disponibili ad assumere immigrati si genera una situazione di chiusura (quadrante D) agli stranieri e conseguentemente di bassa presenza di stranieri nella professione. Se invece le imprese sono disponibili ad assumere immigrati, nonostante la disponibilità di offerta locale, la situazione è di concorrenza (quadrante C) e di eventuale sostituzione di una quota di offerta locale con offerta immigrata.

A partire da queste ipotesi, abbiamo messo a punto una prima verifica empirica che, non disponendo di una base dati appositamente costruita attraverso una ricerca, deve accettare ragionevoli approssimazioni. I dati utilizzabili sono quelli della rilevazione condotta dal sistema camerale italiano sulle imprese per rilevare le previsioni occupazionali (sistema Excelsior). Tra le domande poste alle imprese ve ne sono due che possono rappresentare bene le dimensioni dello schema: la difficoltà dichiarata dalle imprese nel reperimento del personale e le intenzioni delle stesse di assumere personale immigrato. L'approssimazione consiste nel fatto che utilizzeremo dati di settore, e non sulla singola impresa o sulla specifica figura professionale. Quindi, ad esempio, nella nostra analisi un

Figura 3.3. Occupati italiani femmine nel Nord Italia nel 2006 per settore e professione



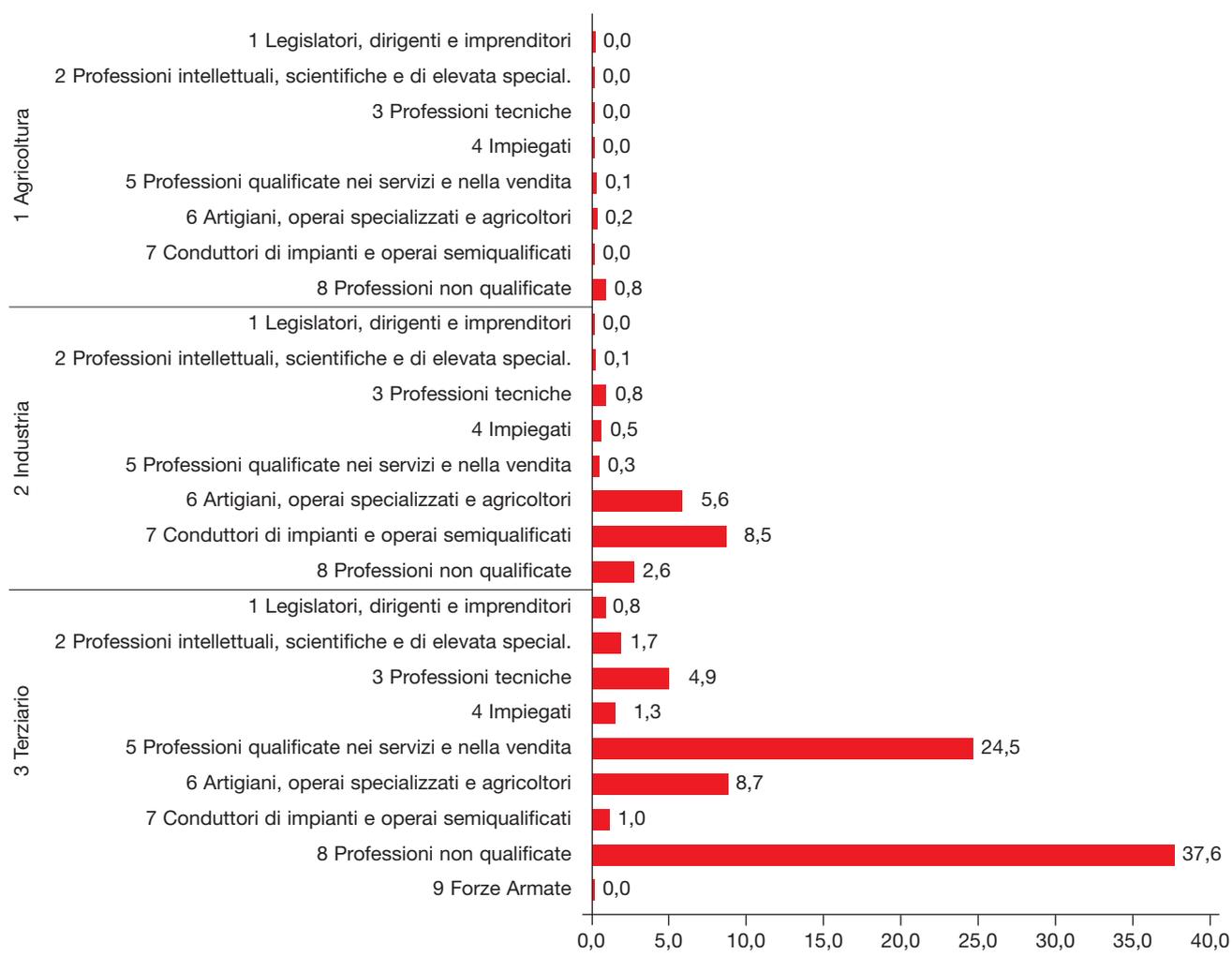
Fonte: ISTAT, Forze di lavoro, nostre elaborazioni sui microdati

settore viene collocato nel quadrante A (alta difficoltà di reperimento di personale e bassa disponibilità ad assumere stranieri) quando è alta la percentuale di imprese del settore che dichiara di incontrare difficoltà di reperimento di personale e bassa la percentuale di imprese che dichiara di avere intenzione di assumere immigrati. Se si mettono in relazione queste dimensioni (sui dati Excelsior della rilevazione condotta nel Nord Italia nel 2007 relativamente alle previsioni occupazionali delle imprese, ciascun punto rappresenta un settore, fig. 3.7), risulta evidente che:

- le due dimensioni sono fortemente correlate (se cresce una cresce l'altra);
- i casi di settore si distribuiscono su una specifica diagonale (dal quadrante in basso a sinistra al quadrante in alto a destra).

Il fatto che le dimensioni siano legate, ci consente di circostanziare meglio lo schema e attribuire alla relazione un senso causale: quando il mercato è in tensione, le imprese diventano disponibili ad assumere immigrati. In particolare, interpretando sommariamente l'equazione di regressione – riformulata ponendo come variabile dipendente l'atteggiamento delle imprese e come variabile indipendente la situazione del mercato del lavoro locale – possiamo dire che, in un determinato settore, un aumento di un punto nella percentuale di imprese che incontra difficoltà sul mercato a reperire personale, si traduce in un aumento di 0,56 punti (B dell'equazione) nella percen-

Figura 3.4. Occupati stranieri non UE femmine nel Nord Italia nel 2006 per settore e professione



Fonte: ISTAT, Forze di lavoro, nostre elaborazioni sui microdati

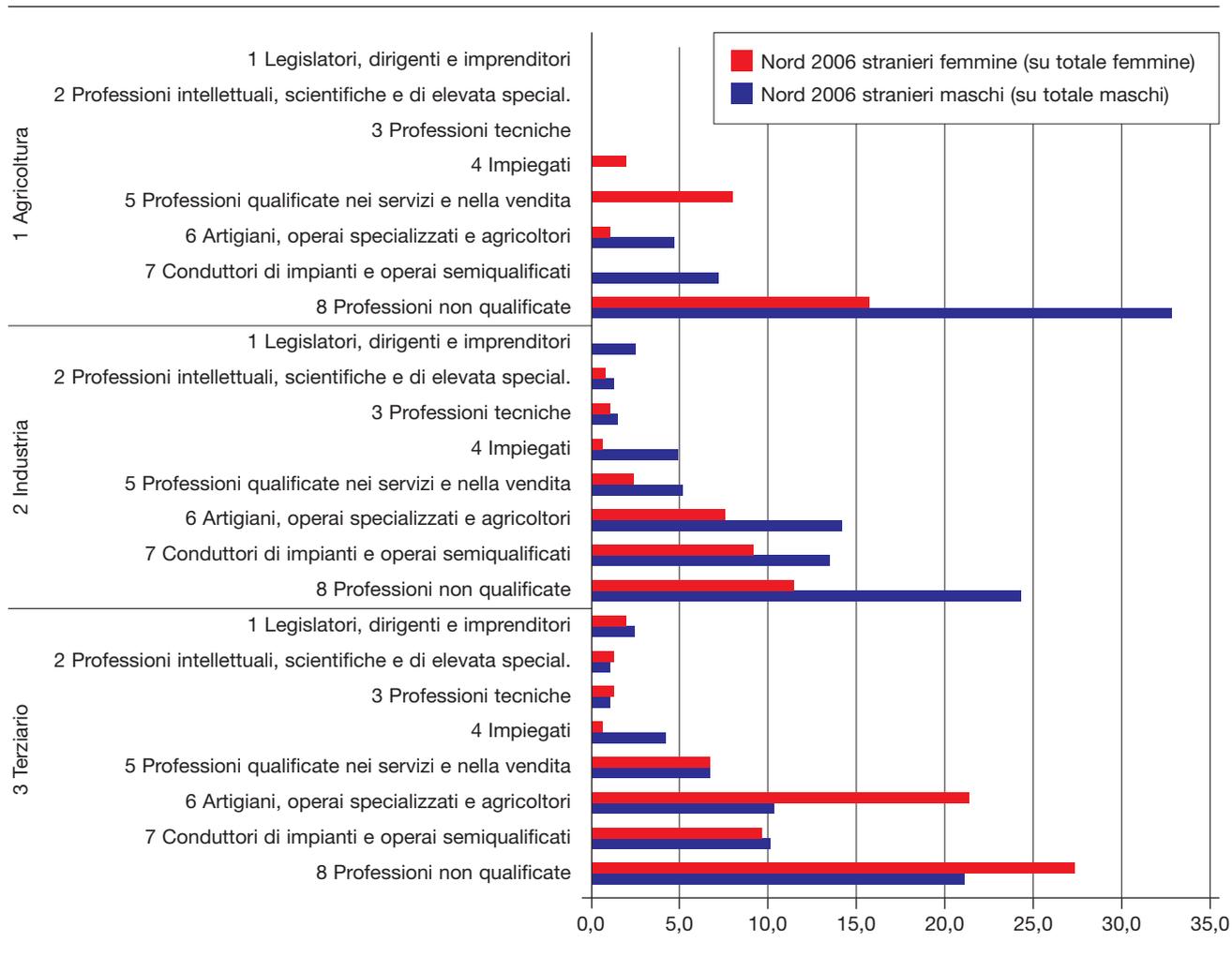
tuale di imprese del settore disponibili ad assumere immigrati. In sostanza, più di metà della “tensione di mercato” si traduce in maggiore disponibilità all’assunzione di immigrati. Con questa semplice relazione, sulla base dei dati 2007 del Nord Italia, siamo in grado di spiegare, a partire dalla situazione del mercato, il 38% della variabilità (0,38 Rquadro della regressione lineare, con le due sole variabili) nel comportamento di reclutamento delle imprese, misurato sulla media del settore.

L’addensamento sulla diagonale può essere interpretato sostenendo che in realtà i casi concreti sono: 1) casi di chiusura (quando non c’è tensione sul mercato del lavoro, quando non c’è bisogno di reperire personale semplicemente non si assumono gli immigrati; quadrante D, casi in basso a sinistra nella figura 3.7); oppure 2) casi di complementarità (quando non si trova personale si assumono tranquillamente immigrati; quadrante B, casi in alto a destra nella figura 3.7).

Le situazioni in cui si verifica selettività (quadrante A) o concorrenzialità (quadrante C) sarebbero quindi poche e sfumate.

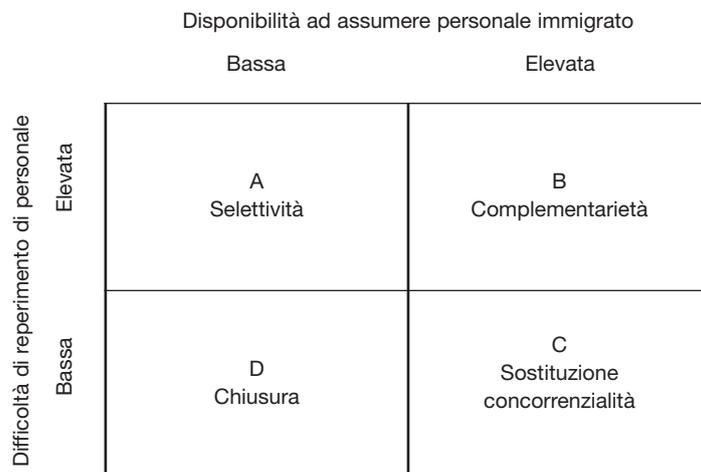
Se riproponiamo il grafico a dispersione della figura 3.7 identificando i settori (fig. 3.8), possiamo aggiungere ulteriori elementi di analisi. In alto a destra, in una situazione di complementarità, troviamo i settori industriali – legno, metalli, autoveicoli, meccaniche e mezzi di trasporto, ma anche tessile e costruzioni – dove sono associate la forte difficoltà a reperire personale (50% delle imprese ha difficoltà) e l’elevata intenzione di assumere perso-

Figura 3.5. Occupati stranieri nel Nord Italia, per professione e genere



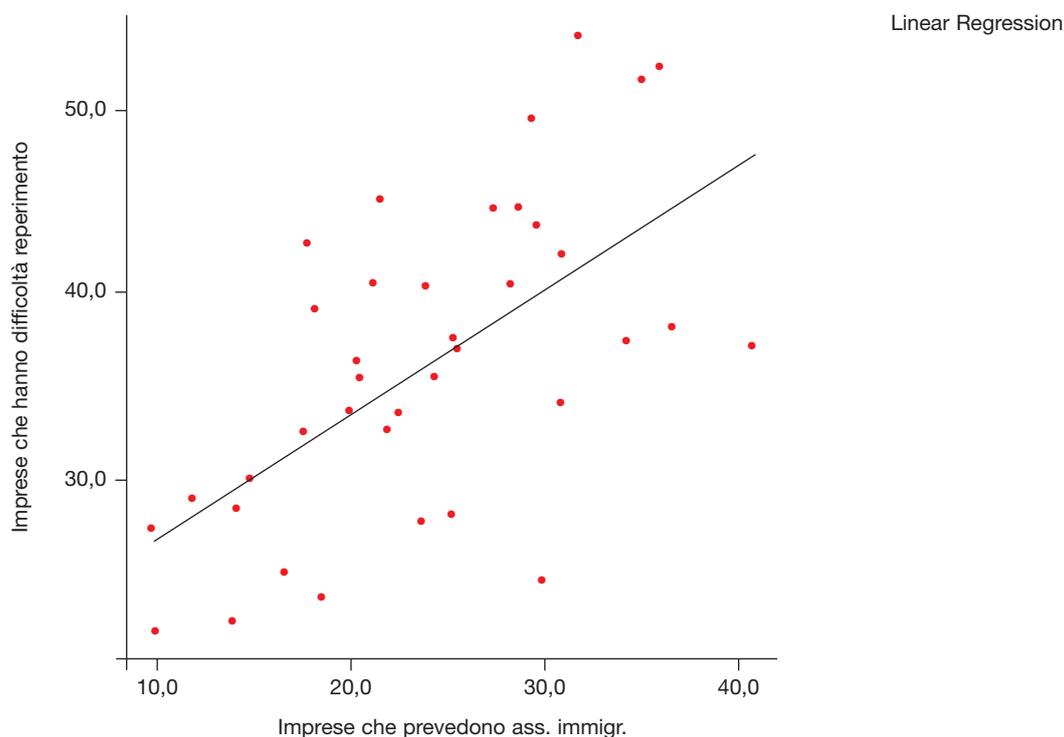
Fonte: ISTAT, Forze di lavoro, nostre elaborazioni sui microdati

Figura 3.6.



**Figura 3.7.** Nord-Italia, settori per difficoltà di reperimento del personale e previsioni di reclutamento di personale immigrato (anno 2007)

Regressione: imprese che hanno diff. reper. =  $20,06 + 0,67$  imprese che prevedono ass. immigr.      Rsquare = 0,38

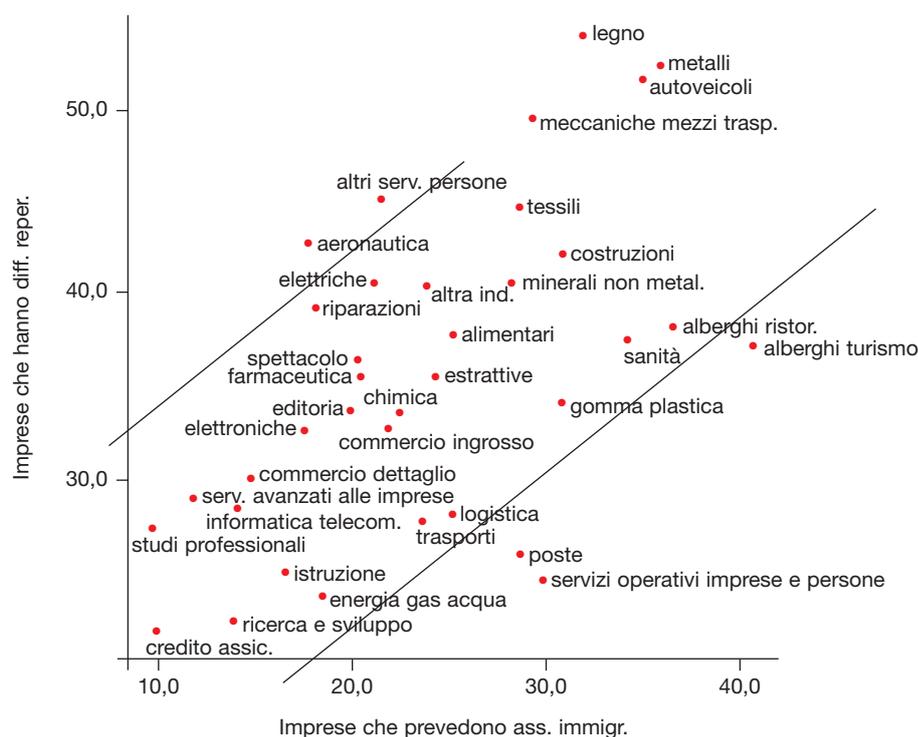


Fonte: Sistema Excelsior, nostre elaborazioni sui dati del rapporto 2007

nale immigrato, innanzitutto in posizioni operaie, presumiamo (tra il 30% e il 40% delle imprese è orientato ad assumere immigrati). In basso a sinistra, nell'area di chiusura agli immigrati, troviamo i settori del credito e assicurazioni, ricerca e sviluppo, servizi avanzati alle imprese, informatica e telecomunicazioni, istruzione, studi professionali. Si tratta di imprese che insistono su segmenti di mercato in cui non manca l'offerta locale disponibile (solo il 20% delle imprese dichiara difficoltà nel reperimento del personale) e in cui, quindi, le assunzioni di immigrati non sono previste (solo il 10-15% delle imprese prevede assunzioni di immigrati).

È interessante notare i settori che si collocano in posizione intermedia sulla diagonale (e quindi sono in una posizione più mista, con aree di attività in cui prevale una situazione e aree in cui prevale l'altra) e i settori che si allontanano di più dalla diagonale, che mostrano la presenza di tensioni diverse.

I due casi che si allontanano di più dalla diagonale, verso il basso, sono i servizi operativi alle imprese e, in misura minore, il turismo. Nei servizi operativi alle imprese – che includono soprattutto le pulizie industriali – le imprese assumono molti immigrati, anche se non dichiarano una corrispondente carenza di offerta locale. Si tratterebbe quindi di uno dei pochi casi in cui l'assunzione di immigrati cresce in misura più che proporzionale rispetto allo specifico bisogno. Possiamo notare che questa situazione di "concorrenza" tra manodopera locale e immigrata si gioca soprattutto in un'area a bassa qualificazione, dove le capacità competitive degli immigrati fanno probabilmente leva su aspetti non strettamente professionali, quali la disponibilità agli spostamenti, o le flessibilità di orario richieste dal lavoro. Il caso del turismo potrebbe essere, invece, almeno in parte, un caso di più aperta concorrenza su posizioni dove le caratteristiche professionali degli stranieri pesano e sono ricercate in quanto tali: a camerieri, cuochi, addetti alla reception, personale di sala e di servizio, guide e animatori turistici, potrebbero essere richieste competenze linguistiche, esperienze, capacità di

**Figura 3.8.** Nord-Italia, settori per difficoltà di reperimento del personale e previsioni di reclutamento di personale immigrato (anno 2007)

Fonte: Sistema Excelsior, nostre elaborazioni sui dati del rapporto 2007

relazione, e anche aspetti estetici e di colore facilmente reperibili tra immigrati, in diretta concorrenza con l'offerta locale disponibile.

I casi che si distaccano di più dalla diagonale, questa volta verso l'alto, sono altrettanto interessanti. Quest'area, secondo lo schema teorico che abbiamo proposto, sarebbe occupata da casi dove prevale la selettività, ovvero la disponibilità delle imprese ad assumere immigrati è bassa e le tensioni sul mercato del lavoro elevate, e si fanno quindi ragionate eccezioni per le figure professionali e le situazioni in cui non si può privilegiare l'offerta locale, in quanto non materialmente disponibile. Nella nostra applicazione empirica troviamo vicini a quest'area alcuni settori industriali ad alta specializzazione, come l'aeronautica, ma anche la farmaceutica e l'elettronica, in cui l'assunzione di lavoratori immigrati risulterebbe essere molto selettiva. Troviamo anche i servizi alle persone – quelli gestiti da imprese – che hanno effettivamente avviato le più massicce operazioni di reclutamento selettivo per figure non reperibili sul mercato locale, come gli infermieri.

L'analisi che abbiamo condotto, quindi, mostra come siano molto differenziate le pratiche di reclutamento delle imprese – che si traducono in intenzioni più o meno frequenti di assunzione rivolte agli immigrati – e come questi orientamenti siano significativamente influenzati dalla situazione del mercato del lavoro – la difficoltà a reperire personale locale porta ad aumentare la disponibilità all'assunzione di personale immigrato.

Questo approccio, che spiega un'area di comportamenti delle imprese, tiene in ombra, tuttavia, due aspetti rilevanti.

Il primo si riferisce alle stesse imprese: attraverso i dati aggregati possiamo vedere l'effetto di mercato, ma non riusciamo a cogliere le differenze tra imprese con orientamenti culturali e organizzativi diversi. Se è vero che l'effetto di mercato spiega circa il 40% della variabilità dei comportamenti, probabilmente il rimanente 60% è forte-

mente condizionato proprio dall'impostazione delle politiche aziendali, in base alle diverse strategie organizzative e culture imprenditoriali.

Il secondo aspetto, invece, si riferisce alle persone, e in particolare alle effettive capacità concorrenziali della forza lavoro immigrata dal punto di vista dei requisiti scolastici e professionali, indispensabili per accedere alle posizioni di fascia media e alta. Il reclutamento degli immigrati, prevalentemente nelle posizioni operaie e nei servizi a bassa qualificazione, in sostituzione di un'offerta locale insufficiente, assume un significato diverso, a seconda delle loro caratteristiche di qualificazione scolastica e professionale. Se non fossero qualificati, l'unica possibilità di ingresso sarebbe nelle posizioni a bassa qualificazione. Se, invece, avessero requisiti scolastici e professionali adeguati a posizioni più elevate, resterebbe da spiegare perché non siano più diffuse situazioni di competizione tra forza lavoro locale e immigrata nelle aree a media e alta qualificazione e non sia maggiore la loro presenza. Quanto abbiamo mostrato spiega perché gli immigrati sono molto presenti in alcune posizioni a bassa qualificazione (tensione sul mercato), ma non spiega perché sono poco presenti in quelle alte.

La verifica empirica che possiamo condurre su questo nodo cruciale ha molti limiti, perché, attraverso i microdati (dati delle singole interviste della rilevazione ISTAT) delle forze di lavoro (Nord Italia, 2005-2006) possiamo effettuare alcune valutazioni sui livelli di istruzione della forza lavoro italiana e straniera, quando in realtà sappiamo che i problemi di corrispondenza tra requisiti posseduti da chi cerca lavoro e richiesti dalle imprese possono essere verificati solo con strumenti molto più sofisticati, a partire da profili di candidati e singole posizioni di lavoro disponibili. È quindi una verifica che assume il possesso del diploma e della laurea come requisito per l'accesso a posizioni di lavoro qualificate.

La tabella 3.4 mostra i dati sui livelli di istruzione degli stranieri, in rapporto agli italiani, presentati nel rapporto dell'Ocse (febbraio 2008); seguendo una regola generale, che assimila molti paesi occidentali, anche in Italia gli stranieri hanno livelli di istruzione vistosamente superiori agli italiani: 12,2% di laureati contro 8,1% e 33,5% di diplomati contro 28,3%.

In realtà, un'analisi più attenta, che distingue l'area degli occupati da quella degli inattivi, più pertinente con i problemi che stiamo discutendo, mostra (tab. 3.5) come nell'ambito della forza lavoro impiegata, nel 2006 nel Nord Italia, gli stranieri laureati fossero il 9,3% contro il 14,4% degli italiani e i diplomati il 31,1% contro il 36,6% degli italiani. Questo perché nelle statistiche generali sulla popolazione, a fianco dei 10,9 milioni di occupati vengono conteggiati 10,4 milioni di inattivi (sempre nella popolazione sopra i 15 anni), tra i quali i laureati sono il 4,1%. Nella corrispondente popolazione di stranieri inattivi i laureati sono in numero maggiore, e raggiungono il 7,2% della popolazione.

È anche interessante notare che tra le persone in cerca di occupazione gli italiani laureati sono il 12% (meno che tra gli occupati, dove arrivano al 14,4%), mentre gli stranieri laureati sono il 10,8% dei disoccupati (più che tra gli occupati, dove sono il 9,3%). Da questo si potrebbe dedurre che tra gli italiani essere laureato aiuta a trovare lavoro, mentre tra gli stranieri ostacola.

Ritornando agli occupati, possiamo quindi concludere che gli stranieri hanno livelli di istruzione inferiori, anche se lo sbilancio individuato nel possesso di requisiti scolastici – il 47,9% ha solo l'obbligo, contro il 38,6% degli italiani – non è tale da giustificare il fortissimo squilibrio nella presenza nelle professioni, che prima abbiamo approfondito.

In effetti, guardando alle professioni per livello, e verificando la presenza di requisiti di qualificazione scolastica all'interno delle singole famiglie professionali (tab. 3.6), possiamo osservare la forte corrispondenza tra livello scolastico e professione.

**Tabella 3.4.** Popolazione con più di 15 anni, per scolarità e nazionalità

	Scuola dell'obbligo	Diploma	Laurea	Totale
Cittadini italiani	63,6	28,3	8,1	100,0
Cittadini stranieri	54,3	33,5	12,2	100,0

Fonte: OCSE 2008

**Tabella 3.5.** Popolazione sopra i 15 anni in Nord Italia, per scolarità, condizione occupazionale e nazionalità

	Fino alla scuola dell'obbligo	Qualifica professionale	Diploma	Laurea breve, laurea o superiore	Totale	Valori assoluti (in migliaia)
<b>Occupati</b>						
Cittadini italiani	38,6	10,9	36,1	14,4	100,0	10.938
Cittadini stranieri non UE	47,9	11,7	31,1	9,3	100,0	809
<b>In cerca di occupazione</b>						
Cittadini italiani	47,4	10,6	30,0	12,0	100,0	387
Cittadini stranieri non UE	49,6	10,3	29,4	10,8	100,0	73
<b>Inattivi</b>						
Cittadini italiani	76,4	4,4	15,1	4,1	100,0	10.371
Cittadini stranieri non UE	68,9	6,6	17,3	7,2	100,0	315

Fonte: ISTAT, Forze di lavoro, nostre elaborazioni sui microdati

Tra gli imprenditori, la quota di italiani e stranieri laureati è abbastanza simile (21,6% e 17,1%), mentre sono molti di più gli italiani diplomati (63,2%) rispetto agli stranieri (38,1%). Questo caso è interessante perché mostra che in Italia la piccola imprenditoria ha costituito per gli stranieri un canale di mobilità ascendente, anche per chi non dispone di un titolo di studio. Non bisogna dimenticare, tuttavia, che tra questi imprenditori, soprattutto stranieri, possono esservi i casi di possesso formale della qualifica di imprenditore, ma di condizione materiale assimilabile al lavoro autonomo dequalificato (partita IVA e attività individuale non qualificata).

Nelle professioni ad elevata specializzazione, come ci si aspetterebbe, il numero di laureati è altissimo, sia tra gli italiani (77%), sia tra gli stranieri (72%). Nelle professioni tecniche il numero di laureati stranieri è doppio rispetto agli italiani (33,6% contro 17,7%), mentre la quota di soggetti con almeno il diploma è molto simile, intorno all'80%.

Anche tra gli impiegati il numero di laureati tra gli stranieri è quasi doppio rispetto agli italiani (15,5% contro 9%), mentre la quota di soggetti con almeno il diploma arriva al 64% tra gli italiani e si ferma al 50% tra gli stranieri.

Nelle professioni qualificate nei servizi e nella vendita, che nell'analisi dei settori abbiamo individuato come l'area dove si verifica maggiormente la concorrenza degli immigrati, gli stranieri laureati sono il triplo degli italiani (10,3% contro 3,5%) e la fascia di diplomati arriva quasi alla metà, mentre tra gli italiani raggiunge solo il 34%.

Completa quest'analisi per professioni, l'osservazione delle aree operaie, qualificate, semi e non qualificate. Gli stranieri laureati sono una quota non trascurabile, e raggiungono il livello massimo proprio nelle posizioni manuali non qualificate (7,7%), mentre gli italiani laureati non arrivano mai all'1%. Gli stranieri che hanno almeno un diploma sono sempre sopra al 33%, e raggiungono di nuovo il massimo tra i non qualificati, con il 38,6%, mentre tra gli italiani i diplomati oscillano tra il 17% e il 18%.

**Tabella 3.6.** Occupati nel Nord Italia, per professione, nazionalità e livello di scolarità (valori %)

Numero	1. Legislatori, dirigenti e imprenditori	2. Professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione	3. Professioni tecniche	4. Impiegati	5. Professioni qualificate nei servizi e nella vendita	6. Artigiani, operai specializzati e agricoltori	7. Conduttori di impianti e operai semiqualeficati	8. Professioni non qualificate
Italiani 2006 (diplomati e laureati)	63,2	96,1	78,0	64,4	34,6	18,1	17,3	16,5
Stranieri non UE (diplomati e laureati)	38,1	88,2	80,4	50,0	48,5	33,6	35,6	38,6
Italiani 2006 (laureati)	26,1	77,0	17,7	9,0	3,5	0,7	0,5	0,8
Stranieri non UE (laureati)	17,1	72,2	33,6	15,5	10,3	6,1	5,0	7,7

Fonte: ISTAT, Forze di lavoro, nostre elaborazioni sui microdati

Possiamo quindi trarre le seguenti conclusioni:

- nelle professioni che richiedono titoli di studio per l'accesso, gli stranieri sono più o meno qualificati come gli italiani;
- nelle professioni qualificate che hanno minori filtri dal punto di vista della scolarità, come quelle nei servizi e nella vendita, e nelle posizioni operaie, qualificate e non, il livello di istruzione degli stranieri è nettamente più elevato, e possiamo facilmente presumere che sia anche largamente inutilizzato, visto che non è richiesto agli italiani;
- nelle posizioni imprenditoriali avviene il contrario: si tratta dell'unica area professionale in cui gli stranieri sono meno qualificati dal punto di vista dei livelli di istruzione, cosa che può essere collegata anche al tipo di imprese che prevalentemente viene avviato dagli stranieri (dall'edilizia al commercio).

Se è vero che la qualificazione scolastica, all'interno delle professioni, distingue in modo così marcato italiani e stranieri, può essere utile sviluppare un ulteriore approfondimento. Infatti, quel che mette in evidenza l'analisi che abbiamo condotto è che nelle professioni manuali gli stranieri entrano, a coprire vuoti di offerta locale, e si trovano spesso con qualificazioni scolastiche superiori a quanto richiesto. Viceversa, nelle professioni non manuali, che richiedono requisiti scolastici di accesso, gli stranieri non entrano, se non in misura marginale. Quelli che entrano, hanno livelli di scolarità analoghi agli italiani. Dal momento che i livelli di scolarità delle due popolazioni non sono molto diversi, e che quindi sarebbe in teoria possibile una più diffusa presenza di situazioni di concorrenza e una presenza maggiore di stranieri, è importante approfondire, attraverso i dati, questa differente capacità di accesso degli stranieri nelle professioni, in relazione alla scolarità richiesta.

Attraverso i dati ISTAT 2006 sul Nord Italia, abbiamo costruito un elenco più dettagliato delle professioni ISTAT (tab. 3.7, codici a due cifre), e per ciascuna professione abbiamo indicato: 1) la percentuale di maschi e di femmine stranieri presenti tra gli occupati, in percentuale sul totale dei maschi e delle femmine, che indica la capacità o meno di accesso degli stranieri alla professione; 2) la percentuale di occupati nella professione in possesso di diploma o laurea, che indica la presenza o meno di requisiti di accesso legati all'istruzione.

Un semplice sguardo mostra la fortissima relazione tra requisiti all'accesso e presenza di stranieri, che vale, pur su professioni diverse, per i maschi e per le femmine. Sulla colonna più a destra sono evidenziate le professioni che hanno una percentuale di diplomati e laureati sopra la media, mentre nelle due colonne più a sinistra sono evidenziate le professioni dove la presenza di stranieri di provenienza extracomunitaria è superiore alla media. Quel che si nota è che, in modo sistematico, dove sono richiesti in modo massiccio requisiti di istruzione, gli stranieri sono estremamente sottorappresentati.

Questa importante relazione tra requisiti richiesti e presenza di stranieri può essere esplorata anche con strumenti più adatti a mettere in evidenza la forma della relazione. Esaminiamo la posizione delle professioni (a una cifra, distinte per settori, sui dati ISTAT relativi al Nord Italia nel 2006) rispetto alle due dimensioni che abbiamo considerato (figg. 3.9 e 3.10), in un grafico a dispersione che utilizza sull'asse verticale la richiesta di requisiti, misurata sulla percentuale di occupati con titolo di diploma o superiore, e sull'asse orizzontale la presenza tra gli occupati di stranieri, maschi o femmine.

Come si può notare, la relazione inversa è molto forte: se la percentuale di diplomati occupati è sotto il 50% della forza lavoro, gli stranieri sono presenti in proporzioni diverse – pochi nelle professioni amministrative e specializzate in agricoltura (A1, A5, A6, A7 nel grafico), che sono tuttavia di scarso peso sul totale, e tanti nelle posizioni operaie e non qualificate nell'industria e nei servizi, e anche in quelle non qualificate in agricoltura (A8, S8, I8, I7, I6).

Nella parte alta del grafico i casi sono tutti allineati a sinistra, a evidenziare una bassa presenza di stranieri nelle posizioni che richiedono crescenti livelli di scolarità: ad alta specializzazione (A2, S2, I2), tecniche (A3, S3, I3), o impiegatizie (A4, S4, I4).

L'emergere di una relazione così netta tra alti requisiti scolastici richiesti da un'occupazione e basse possibilità di accesso degli stranieri richiede di riprendere in esame lo schema teorico proposto in apertura, perché introduce un ulteriore elemento di spiegazione delle differenti possibilità di accesso alle professioni. In particolare, all'effetto di tensione sul mercato, che come abbiamo visto è in grado di condizionare la disponibilità delle imprese all'assunzione di stranieri, si può aggiungere un effetto barriera, che deriva dalla scarsa capacità degli stranieri di accedere a professioni che richiedono elevati requisiti scolastici.

**Tabella 3.7.** Professioni, per presenza tra gli occupati di stranieri (per genere) e di soggetti con diploma o laurea, in Nord Italia (2006)

	<b>Stranieri maschi non UE su totale maschi</b>	<b>Straniere femmine UE su non totale femmine</b>	<b>Italiani in possesso di diploma o laurea su totale italiani</b>
11. Membri di organismi di governo e di assemblee	0,1	0,8	<b>93,0</b>
12. Imprenditori, amministratori e direttori di aziende private	2,0	4,4	<b>74,0</b>
13. Imprenditori, gestori e responsabili di piccole imprese	3,0	0,9	49,8
21. Specialisti in scienze matematiche, fisiche e naturali	0,7	0,0	<b>94,4</b>
22. Ingegneri e architetti	0,1	3,4	<b>99,3</b>
23. Specialisti nelle scienze della vita	0,0	0,0	<b>98,8</b>
24. Specialisti della salute	0,3	3,4	<b>99,3</b>
25. Specialisti in scienze dell'uomo	1,7	1,0	<b>91,9</b>
26. Docenti e assimilati	0,9	0,3	<b>99,0</b>
31. Professionisti intermedie in scienze fisiche e naturali e dell'ingegneria	1,1	0,8	<b>81,3</b>
32. Professioni intermedie nelle scienze della vita	2,4	3,2	<b>65,7</b>
33. Professioni intermedie di ufficio	0,8	0,6	<b>76,4</b>
34. Professioni intermedie dei servizi personali	1,7	1,8	<b>86,1</b>
41. Impiegati di ufficio	5,0	0,5	<b>62,5</b>
42. Impiegati in diretto contatto con la clientela	1,0	0,6	<b>73,0</b>
51. Professioni commerciali	2,7	2,6	40,3
52. Professioni. nelle attività turistiche e alberghiere	<b>14,8</b>	<b>10,3</b>	27,5
53. Professioni nei servizi di istruzione	0,0	1,1	<b>63,8</b>
54. Professioni nei servizi sanitari	<b>11,9</b>	<b>19,7</b>	19,6
55. Professioni concernenti specifici servizi per le famiglie	3,5	<b>7,3</b>	33,0
61. Artigiani e operatori dell'industria estrattiva	<b>19,7</b>	<b>30,6</b>	14,1
62. Artigiani e operatori metalmeccanici e assimilati	<b>7,8</b>	<b>8,0</b>	20,8
63. Artigiani e operatori della meccanica di precisione, arte e stampa	4,8	<b>8,6</b>	26,9
64. Agricoltori e lavoratori agricoli, forestali, zootecnici e pescatori	5,6	0,4	21,0
65. Artigiani e operatori del tessile, abbigliamento, alimentare, legno	<b>13,5</b>	<b>8,8</b>	14,6
71. Conduttori di impianti industriali	<b>16,6</b>	<b>10,4</b>	34,1
72. Operatori di macchinari fissi per la lavorazione in serie e montaggio	<b>13,4</b>	<b>8,3</b>	21,3
73. Operatori di macchinari fissi in agricoltura e industria alimentare	<b>15,9</b>	<b>6,2</b>	16,5
74. Conduttori di veicoli, macchinari mobili e di sollevamento	<b>9,4</b>	1,3	24,9
81. Personale non qualificato in amministrazione e gestione del magazzino	<b>17,0</b>	<b>9,2</b>	15,5
82. Personale non qualificato per vendite e servizi turistici	<b>29,0</b>	<b>11,9</b>	26,8
83. Personale non qualificato per servizi di istruzione e sanitari	0,0	1,9	18,5
84. Personale non qualificato in altri servizi	<b>27,1</b>	<b>35,2</b>	15,3
85. Personale non qualificato in agricoltura, allevamento, pesca e foreste.	<b>31,6</b>	<b>17,2</b>	11,2
86. Personale non qualificato nelle costruzioni, miniere e attività industriali	<b>28,4</b>	<b>10,6</b>	12,7
Media	7,8	5,7	55,5

Fonte: ISTAT, Forze di lavoro, nostre elaborazioni sui microdati

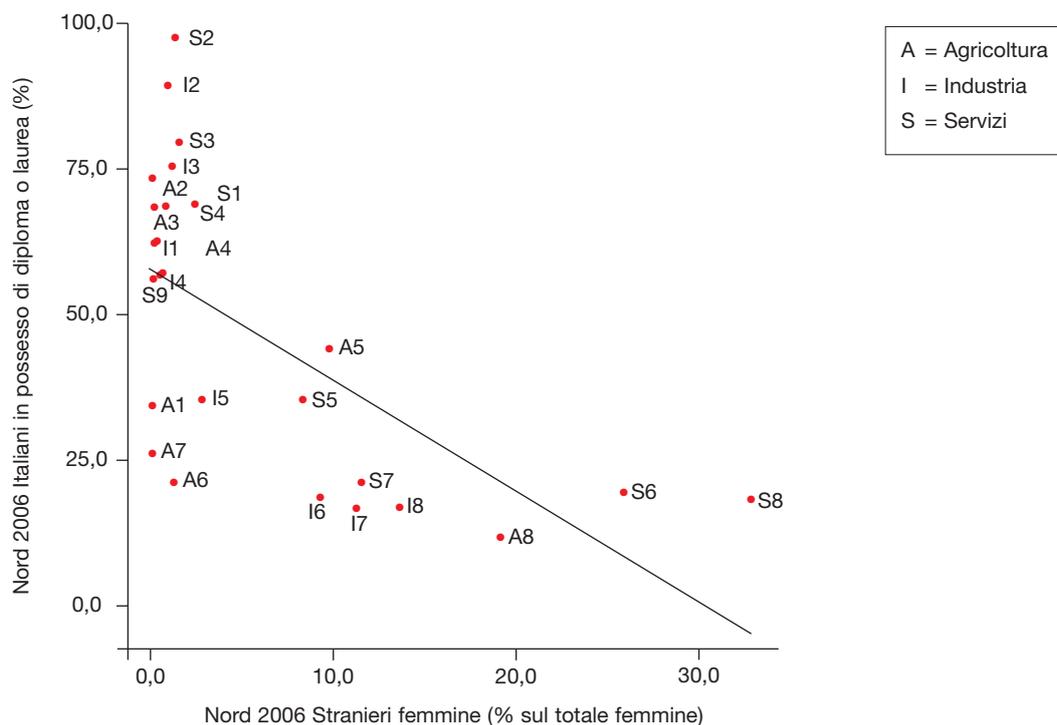
In sostanza, lo schema potrebbe essere riproposto (fig. 3.11) evidenziando l'esistenza di due dinamiche distinte. Nelle situazioni in cui il titolo di studio non viene valutato, l'effetto di mercato è molto rilevante, e le situazioni reali si collocano sulla diagonale evidenziata dalla **freccia verde**, se c'è offerta disponibile gli stranieri hanno pochi spazi (quadrante D, chiusura), mentre se non si trova personale, gli stranieri entrano in modo molto consistente (quadrante B, complementarità). In questi casi, gli stranieri possono anche essere, e spesso sono, ad alta scolarità, ma il loro titolo non interessa, perché non è richiesto.

A queste situazioni si aggiungono quelle dove, invece, il titolo di studio conta per accedere alle professioni: in questi casi si crea un'effettiva concorrenza tra stranieri e italiani – entrambi in possesso dei requisiti scolastici – ma gli stranieri appaiono in difficoltà nella competizione ed entrano in modo marginale nelle professioni intellettuali (quadrante C, sostituzione, concorrenzialità).

Le dimensioni considerate sono state rese operative per la verifica empirica utilizzando i dati del sistema Excelsior del 2007: i casi sono sempre rappresentati dai dati sulle intenzioni di assunzione delle imprese aggregati per

**Figura 3.9.** Nord Italia, professioni per settore, presenza di stranieri e di persone con diploma o laurea (2006)

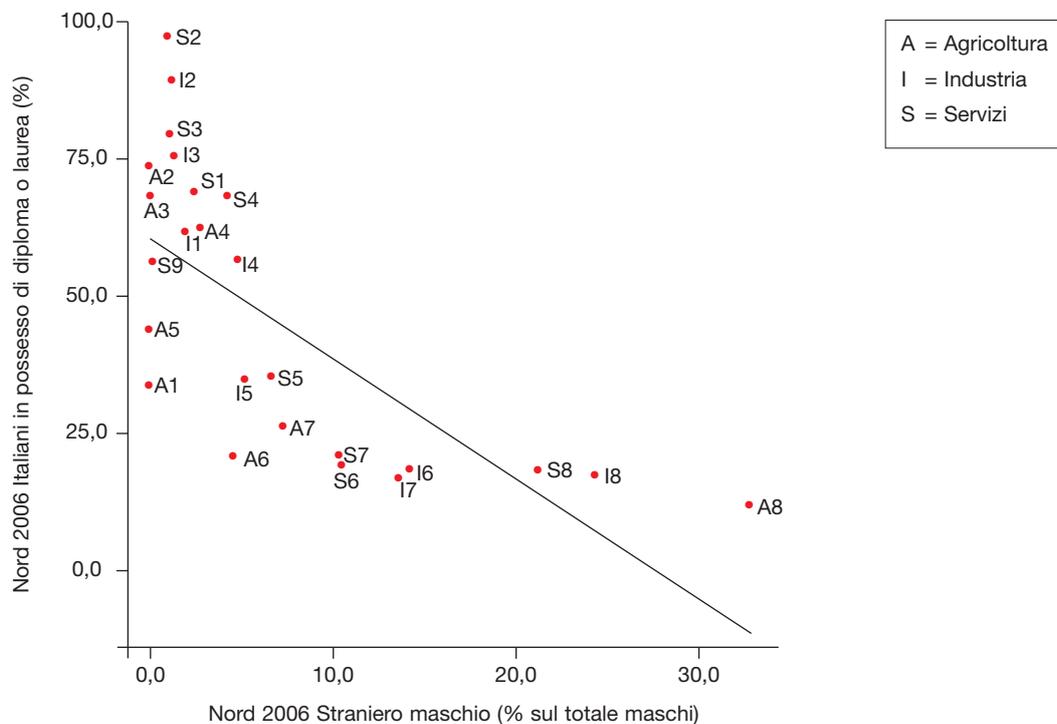
Regressione: italiani in possesso di diploma o laurea (%) =  $58,22 + (-2,32)^* \text{ stranieri femmine (\% sul totale femmine)}$  Rsquare 0,41



Fonte: ISTAT, Forze di lavoro, nostre elaborazioni sui microdati

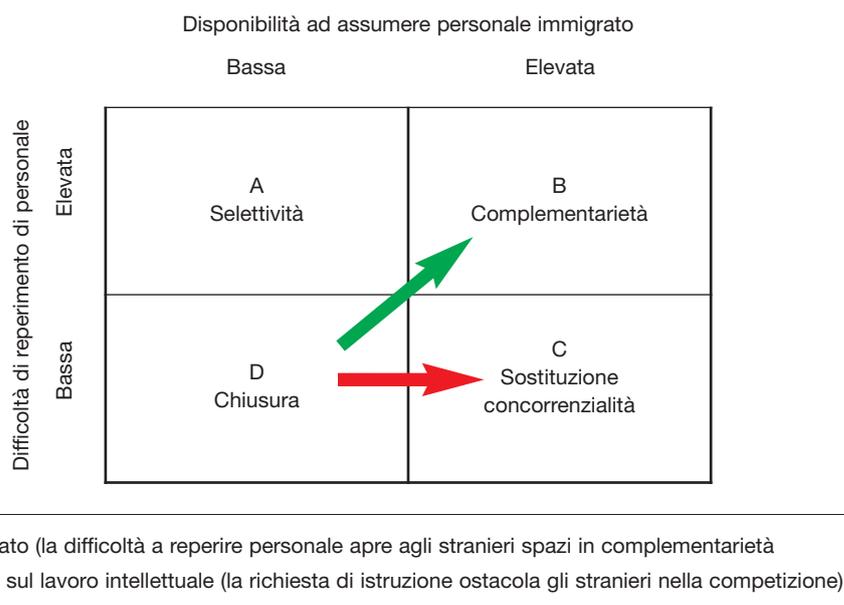
**Figura 3.10.** Nord Italia, professioni per settore, presenza di stranieri e di persone con diploma o laurea

Regressione: italiani in possesso di diploma o laurea (%) =  $61,44 + 2,22^* \text{ stranieri maschi (\% sul totale maschi)}$  Rsquare 0,41



Fonte: ISTAT, Forze di lavoro, nostre elaborazioni sui microdati

Figura 3.11.



settore; la dimensione relativa all'apertura agli stranieri viene sempre rappresentata dalla percentuale di imprese del settore che hanno dichiarato di assumere stranieri, mentre la dimensione dei requisiti richiesti è rappresentata dalla percentuale di imprese del settore che ha dichiarato di assumere diplomati o laureati.

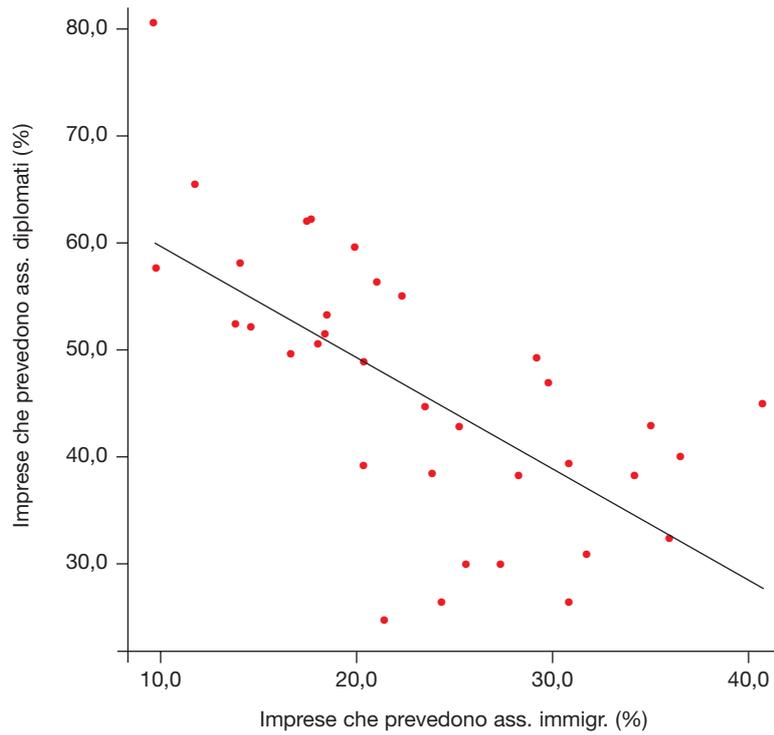
L'analisi (fig. 3.12) mostra come anche queste due dimensioni siano strettamente correlate: a mano a mano che cresce nel settore la percentuale di imprese che conta di assumere soggetti ad alta scolarità, diminuisce la percentuale di imprese che intende assumere immigrati. Riapplicando, come sopra, l'analisi di regressione, secondo l'ipotesi che sia la struttura per istruzione del settore a condizionare la disponibilità verso gli immigrati, possiamo dire che la crescita di un punto percentuale nella quota di imprese del settore che intende assumere diplomati o laureati porta a una riduzione di 0,42 punti percentuali della quota di imprese del settore disponibile ad assumere immigrati. Anche in questo caso, possiamo dire che il 44% nella variabilità dell'apertura agli stranieri dei settori può essere previsto conoscendo l'articolazione per istruzione del settore ( $R_{quadro} = 0,44$ ).

Anche in questo caso possiamo denominare i settori nell'analisi grafica, in modo da facilitare la lettura della relazione che abbiamo individuato. I casi estremi dei settori che abbiamo studiato sono quello degli studi professionali, in alto a sinistra, dove le previsioni di assunzione medie del settore prevedono reclutamento di diplomati per l'80% delle imprese, e le previsioni di assunzione di immigrati riguardano meno del 10% delle imprese, e quello della lavorazione metalli, in basso a destra, dove le imprese che prevedono di assumere diplomati superano di poco il 30%, mentre quelle che prevedono di assumere immigrati superano il 35%, oppure il caso del turismo, nel quale le imprese che assumeranno diplomati arrivano al 45%, ma quelle che intendono assumere immigrati superano il 40%.

Se è vero che esistono le due famiglie di fattori che abbiamo individuato – le tensioni sul mercato e le barriere dell'istruzione – possiamo fare un ulteriore passo nell'analisi empirica, teso a studiare la relazione tra questi due elementi, in modo da comprendere più chiaramente quale sia l'effetto combinato che esercitano sui flussi di ingresso degli stranieri nelle professioni.

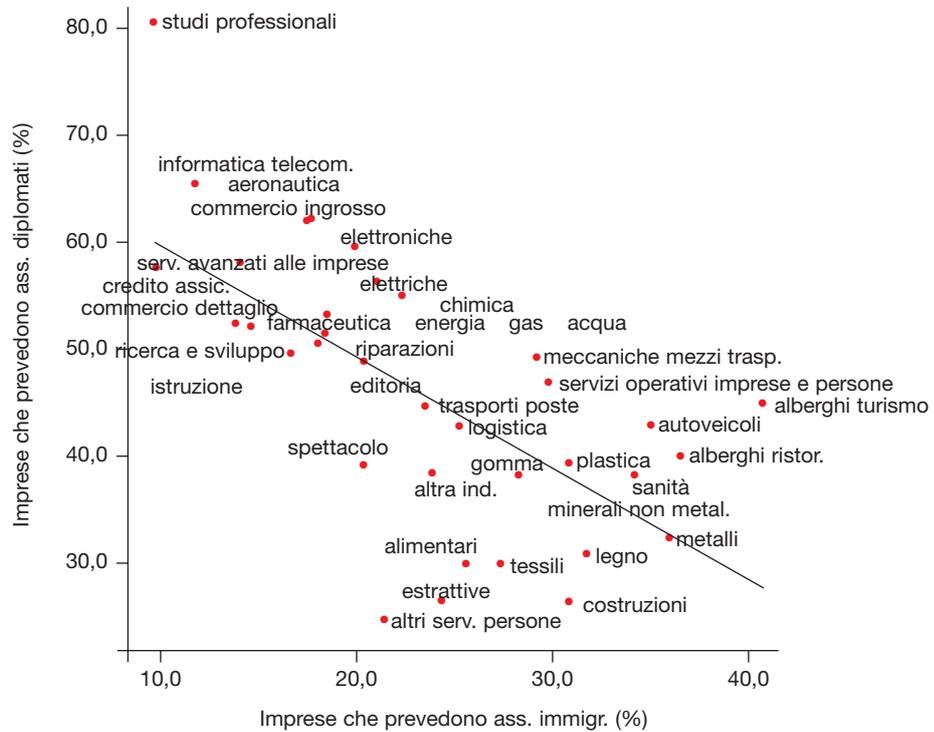
Intanto, possiamo vedere che le due dimensioni hanno, come a questo punto ci aspettavamo, una relazione inversa (fig. 3.14), anche se più debole delle relazioni che fino ad ora abbiamo individuato. In sostanza, i settori e le professioni in cui c'è più tensione sul mercato e difficoltà di reperimento di personale sono quelli a bassa scolarità, anche se non necessariamente a bassa qualificazione dal punto di vista professionale. Questo vuole anche dire che l'offerta di lavoro italiana lascia il campo a quella straniera sui lavori manuali e sui lavori non qualificati, ma, proprio per questo, si concentra nelle aree più qualificate del mercato e si presenta in massa per le posizio-

Figura 3.12. Nord Italia, settori per previsione di assunzione di diplomati e previsione di assunzione di immigrati (anno 2007)



Fonte: Sistema Excelsior, nostre elaborazioni sui dati del rapporto 2007

Figura 3.13. Nord Italia, settori per previsione di assunzione di diplomati e previsione di assunzione di immigrati (anno 2007)



Fonte: Sistema Excelsior, nostre elaborazioni sui dati del rapporto 2007

ni tecniche e impiegate che richiedono requisiti scolastici all'accesso. Ciò aumenta la competizione tra gli italiani, e riduce la necessità di ricorrere a manodopera straniera. Bisogna osservare che tale caratteristica del mercato del lavoro italiano – dove si incontra una domanda di personale ad alta scolarità sottodimensionata rispetto all'offerta – oltre ad essere importante per comprendere la presenza degli stranieri e ad essere in qualche modo coerente con le politiche dell'immigrazione, che non sono state rivolte ad attrarre stranieri qualificati, ripropone anche noti interrogativi sulle traiettorie di sviluppo del nostro sistema produttivo e sulle connessioni tra mondo dell'istruzione e del lavoro.

In particolare, mentre la competizione dei paesi avanzati si sposta sulle frontiere dell'economia della conoscenza e appare chiaro che la competizione nel nuovo contesto di divisione internazionale del lavoro si giocherà sempre di più sulle capacità di innovazione, nel Nord Italia le imprese non assorbono la manodopera istruita disponibile. Certamente va sottolineato che la valorizzazione del personale ad alta istruzione scaturisce in primo luogo da specifici modelli culturali e organizzativi nella gestione delle imprese e, in secondo luogo, richiede che alle certificazioni scolastiche corrispondano capacità e livelli di formazione congruenti con i titoli e con le necessità delle imprese.

In prospettiva, inoltre, queste tendenze consolidano un profilo di forza lavoro nelle imprese che, per i suoi livelli medi di istruzione, potrebbe non rivelarsi adatto a sostenere il passo dei progressi che saranno richiesti ai sistemi produttivi per rimanere competitivi.

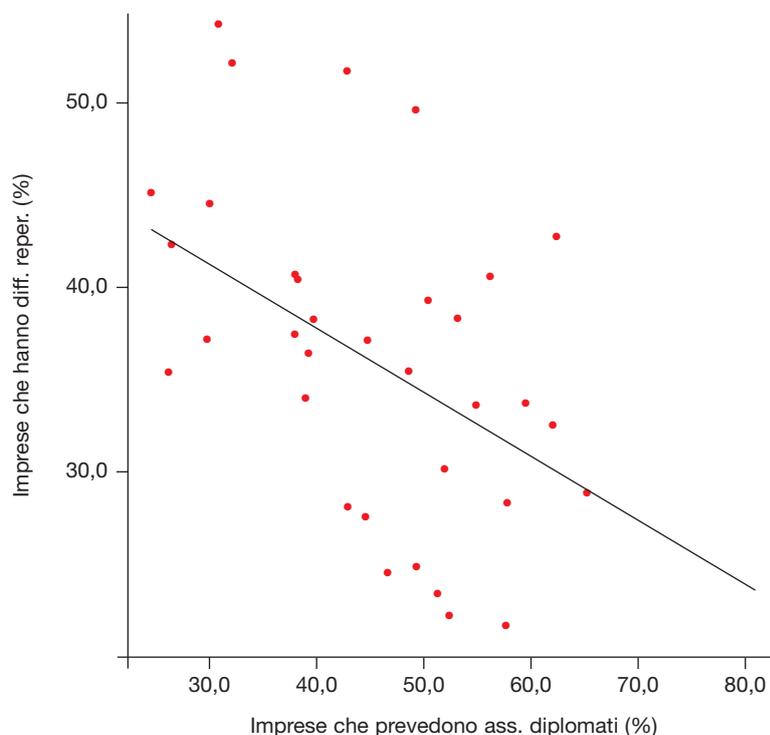
Ritornando alla relazione tra effetto di mercato ed effetto barriera, possiamo sviluppare ulteriormente l'analisi mettendo a confronto l'incidenza dei due fattori (tecnicamente passando da equazioni di regressione semplice a una regressione multipla, che consente di pesare l'incidenza di due diverse variabili indipendenti su una variabile dipendente). Il risultato evidenzia come tutti e due i fattori abbiano un effetto autonomo, e nel loro insieme mostrino un'elevata capacità di spiegazione dell'accesso di immigrati nel settore (Rquadro oltre 0,50 con soli 38 casi, tab. 3.8). Il peso di ciascun fattore (segnalato dal beta dell'equazione) appare confrontabile, e questo significa che sono entrambe rilevanti.

**Figura 3.14** Nord Italia, settori per previsione di assunzione di diplomati e difficoltà di reperimento di personale (anno 2007)

Regressione: imprese che hanno diff. reper. = 51,61 + (-0,35)

imprese che prevedono ass. diplomati

Rsquare = 0,26



Fonte: Sistema Excelsior, nostre elaborazioni sui dati del rapporto 2007

In sintesi, il percorso che abbiamo seguito ripropone in modo più specifico il problema dei flussi in ingresso degli immigrati nelle professioni qualificate che richiedono requisiti scolastici di accesso.

Risulta evidente, dai dati sulla popolazione e sugli occupati che abbiamo preso in esame, che gli stranieri in possesso di titoli di studio superiori sono presenti nell'offerta in modo molto significativo.

È altrettanto evidente, dall'analisi che abbiamo condotto, che non riescono a entrare con successo in competizione con la forza lavoro italiana nelle aree del lavoro non manuale che richiedono titoli scolastici. Si tratta di un universo di professioni molto articolato e differenziato, su cui nel complesso l'offerta di lavoro italiana è abbondante, almeno in termini relativi, rispetto alle professioni manuali e a quelle non qualificate.

Peraltro la situazione che si configura nel Nord Italia nel mercato del lavoro regolare non si sovrappone affatto a quella descritta dalle teorie sul mercato duale, dove in un'area del mercato, di "serie B", si concentra la parte fragile, precaria, discriminata e meno qualificata del lavoro. Gli stranieri sono presenti nel lavoro manuale qualificato, nell'industria e nei servizi, e sono anche presenti nel lavoro qualificato, imprenditoriale o dipendente, che non richiede titoli scolastici di accesso. In entrambi questi segmenti essi hanno spesso posizioni contrattuali e organizzative stabili, che certamente rientrerebbero nell'area di mercato di "serie A", secondo uno schema di analisi duale.

Anche la distinzione tra *good* e *bad jobs*, pur cogliendo le aree di sovra-rappresentazione degli immigrati, sembra disegnare perimetri troppo angusti per il lavoro regolare degli immigrati, come le caratteristiche proposte dalla letteratura sui movimenti migratori (Abella, Böhning, Park, 1995), per i lavori destinati agli immigrati: le tre caratteristiche qualitative che iniziano con la lettera "D" (*dirty, dangerous, demanding* – sporchi, pericolosi, gravosi), o, secondo più recenti e ampie riformulazioni i lavori identificati dalle cinque "P" (pesanti, pericolosi, precari, poco pagati, penalizzati socialmente, CIRIEC, 2006).

In Italia, semmai, è nel lavoro sommerso e irregolare che potremmo trovare una forte concentrazione di stranieri in lavori che presentano caratteristiche di marginalità da molti punti di vista. Questa parte del mercato, come abbiamo ricordato in apertura, non è osservabile attraverso le fonti che abbiamo utilizzato.

Nel complesso, quindi, il profilo delle differenze nel lavoro tra italiani e stranieri è frastagliato, e si incrocia con la fuga dal lavoro manuale che caratterizza la forza lavoro giovane italiana (effetto mercato), da un lato, e con le difficoltà a valorizzare gli aspetti formali e non formali dell'istruzione (effetto barriera), dall'altro.

Riguardo al funzionamento delle barriere che ostacolano l'accesso degli stranieri nelle posizioni non manuali qualificate, possiamo ancora formulare alcune ipotesi, che non siamo in grado di verificare puntualmente con i dati a disposizione, nell'economia di questo contributo.

Intanto dobbiamo sottolineare che appare poco plausibile un'ipotesi dove la selettività ostile agli stranieri sia semplicemente attribuibile a un comportamento "di massa" delle imprese, che privilegierebbero sistematicamente i

**Tabella 3.8.** Regressione multipla

	<b>R</b>	<b>Rsquare</b>	<b>Adjusted Rsquare</b>	<b>Std Error of the Estimate</b>	
	0,74	0,54	0,52	5,34	
	<b>Sum of Squares</b>	<b>Df</b>	<b>Mean Square</b>	<b>F</b>	<b>Sig.</b>
Regression	1215	2	607,74	21,31	0,0000
Residual	1027	36	28,52		
Total	2242	38			
<b>Variabile dipendente: % imprese del settore che prevedono di assumere immigrati</b>	<b>B</b>	<b>Std. Error Beta</b>		<b>t</b>	<b>Significatività</b>
(Costante)	25,39	7,17		3,54	0,00
% Imprese del settore che prevedono assunzione di diplomati	-0,30	0,08		-0,48	0,00
% Imprese del settore che hanno difficoltà di reperimento di personale	0,33	0,12		0,36	0,01

Fonte: Sistema EXCELSIOR, elaborazione sui dati del rapporto 2007

candidati italiani. Una recente ricerca condotta sui comportamenti di assunzione delle imprese in Piemonte aveva mostrato l'esistenza di comportamenti ostili, circoscritti però a un'area limitata del mercato (Luciano, Di Monaco, Allasino, 2006).

Lavorando sui dati del sistema Excelsior e mettendo in relazione, per ogni settore, la percentuale di imprese orientata ad assumere laureati in generale, e ad assumere laureati extracomunitari in particolare, possiamo osservare come le due dimensioni in realtà coincidano (tab. 3.15, Rquadro = 0,85). Questo significa che, almeno nella dichiarazione delle intenzioni, le imprese non escludono la possibilità che il laureato sia extracomunitario. La stessa verifica condotta sui diplomati mostra una coerenza minore (tab. 3.16, Rquadro = 0,73%), con qualche caso di settore, collocato in basso a destra nel grafico, dove l'intenzione di assumere diplomati tocca un numero molto maggiore di imprese rispetto all'intenzione di assumere diplomati extracomunitari. Ma le differenze sono comunque circoscritte.

Molto forte, invece, come abbiamo visto sopra, è la sottorappresentazione degli stranieri nelle corrispondenti professioni. È quindi probabile che entrino in gioco, sia sul versante della domanda, sia sul versante dell'offerta, fattori legati al processo di selezione e reclutamento e ai meccanismi di riconoscimento e valorizzazione dei requisiti, cui si potrebbero aggiungere effettivi fattori di svantaggio specifici per gli immigrati.

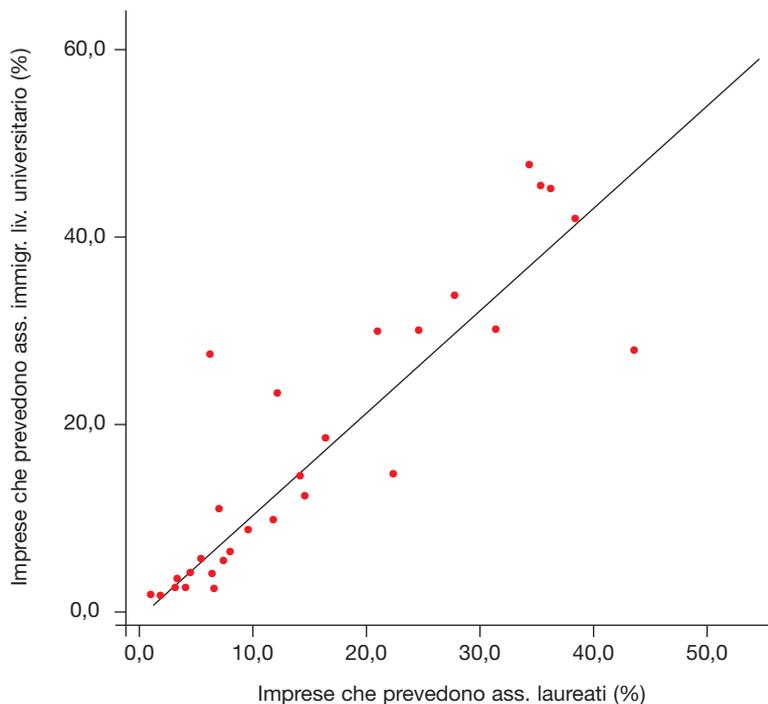
Se, come è noto, l'accesso al lavoro è in ampia parte legato ai sistemi di relazioni e di conoscenze che portano l'impresa, soprattutto media e piccola, a contatto con candidati attraverso canali informali, e se è vero che le reti hanno una componente professionale che coinvolge i lavoratori già occupati, e che per gli stranieri porta le catene migratorie fin dentro i luoghi di lavoro, una prima differenza tra italiani e stranieri nella competizione per le posizioni di lavoro qualificate e che richiedono titoli di studio potrebbe proprio risiedere nella loro scarsa presenza all'interno, unita, come abbiamo visto, alla scarsa pressione del mercato, che non spinge in modo diretto le imprese al reclutamento di stranieri.

**Figura 3.15.** Nord Italia, settori per previsione di assunzione immigrati con livello universitario e per previsione di assunzione laureati (anno 2007)

Regressione: imprese che prevedono ass. immigr. liv. universitario = 0,02 + 1,08\*

imprese che prevedono ass. laureati

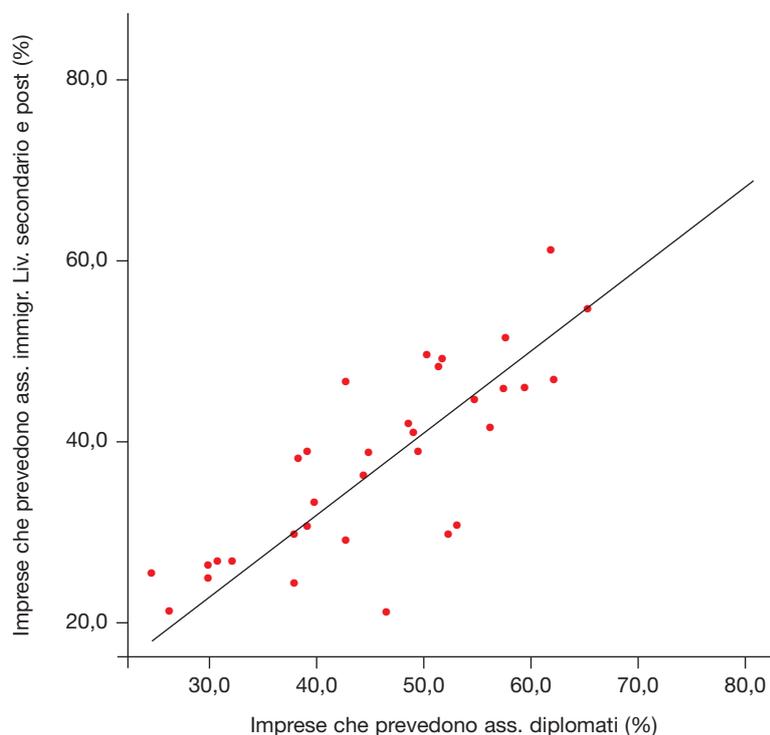
Rsquare = 0,85



Fonte: Sistema Excelsior, nostre elaborazioni sui dati del rapporto 2007

**Figura 3.16.** Nord Italia, settori per previsione di assunzione immigrati con livello secondario superiore e per previsione di assunzione diplomati (anno 2007)

Regressione: imprese che prevedono ass. immigr. liv. second. e post =  $3,55 + 0,90^*$  imprese che prevedono ass. diplomati  
 Rsquare = 0,73



Fonte: Sistema Excelsior, nostre elaborazioni sui dati del rapporto 2007

Riguardo al riconoscimento e alla valorizzazione dei requisiti, potrebbero giocare sia aspetti sostanziali, come le conoscenze linguistiche o normative, che certamente ostacolano gli stranieri nell'accesso a lavori che richiedono capacità di relazione, anche scritta, e conoscenza di linguaggi, normative e convenzioni tipiche di ambienti specialistici; sia aspetti formali, legati alla necessità di contare non solo sul possesso, ma anche sulla possibilità di dimostrare e certificare il possesso delle competenze che il titolo attesta. A questo possiamo aggiungere, come alcune recenti ricerche confermano (Anastasia, 2006), che per gli stranieri è più raro e difficile veder riconosciute le competenze maturate in esperienze di lavoro; peraltro è plausibile che più si allontanano i contesti (culturali, organizzativi, e talvolta tecnologici), più è difficile capire se una determinata esperienza ha effettivamente fornito competenze e conoscenze adeguate: se si presenta un candidato italiano con cinque anni di esperienza come elettricista in imprese di impiantistica italiane è più facile pensare che riesca ad essere immediatamente operativo, diversamente dall'analogo albanese, polacco, o marocchino, anche senza considerare le implicazioni legate a specifiche conoscenze normative e alla certificazione delle esperienze.

Su questi due piani, quindi, gli stranieri potrebbero incontrare forti svantaggi nella competizione con gli italiani, tra i quali non mancano reti articolate di relazione e livelli elevati di scolarità.

Il risultato della scarsa presenza di stranieri in un ampio ventaglio di professioni è l'irrigidimento della segmentazione, che a sua volta:

- crea stereotipi etnici per le occupazioni;
- rende poco attraente il paese per gli stranieri istruiti, che si troverebbero in un contesto incapace di valorizzare pienamente le loro potenzialità;
- rende attraente il paese per chi non ha titoli, che si trova in posizione analoga a chi li possiede.



Anche secondo gli esperti di Excelsior si è avviato in Italia un circolo vizioso pericoloso tra etnicizzazione di alcune professioni e rappresentazione degli imprenditori, che iniziano a vedere una connessione diretta tra professione e provenienza.

Questi fattori, quindi, vanno contrastati attraverso azioni che facilitino:

- la rimozione rapida degli ostacoli linguistici;
- il riconoscimento e la valorizzazione dei titoli di studio conseguiti all'estero;
- il riconoscimento e la valorizzazione delle esperienze pregresse;
- il supporto di servizi all'impiego capaci di entrare in relazione con le piccole imprese, promuovendo le qualità professionali e scolastiche degli immigrati.

Si tratta di provvedimenti che non possono non essere un obiettivo per le politiche, finalizzate a facilitare una più armonica ed equilibrata integrazione degli stranieri nel mondo delle professioni e nella società.

Rimane il problema più generale, che non riguarda solo gli stranieri, relativo al rapporto tra traiettorie di sviluppo dei sistemi produttivi del Nord Italia, percorsi di istruzione superiore e capacità di valorizzazione del capitale umano, se è vero che dai livelli medi di istruzione della forza lavoro dipenderanno le possibilità di successo nella competizione internazionale.

## Bibliografia

- Abella M.I., Böhning W.R., Park Y.E. (1995), *Adjustments to Labour Shortages and Foreign Workers in the Republic of Korea*, Geneva, ILO, International Migration Papers, 1.
- Anastasia B. (2004), *Immigrazione in Veneto e specificazione etnica*, in *Partnership Equal "G-Local"*, pp. 143-48.
- Bruni M., Ceccarelli D. (2006), *Presente e futuro della presenza straniera in Valle D'Aosta. Il quadro attuale e gli scenari alternativi di fabbisogno*, rapporto di ricerca.
- Caritas (2006), *VX rapporto sull'immigrazione*.
- CE (2002), *Quality of Work and Employment in Europe, Issues and Challenges*.
- CE (2004), *European Social Statistics, Labour Market Policy*.
- CE (2004), *Working Poor in the European Union*.
- CE (2005), *Uguaglianza e non discriminazione*.
- CE (2005-2006), *Annual Review of Working Conditions in Eu*.
- CE (2006), *Earnings Disparities across European Countries and Regions*.
- CE (2006), *Employment in Europe*.
- CE (2006), *Employment in Social Care in Europe*.
- CE (2006), *Social Agenda, Flexicurity. Greater Flexibility and Employment Security*.
- CIRIEC (2006), *Immigrazione come risorsa: dimensioni economiche e implicazioni sociali* (a cura di Ambrosini M.), Milano.
- CNEL (2006), *Osservazioni e proposta sulle politiche dell'immigrazione*.
- CNEL (2006), *Rapporto sul mercato del lavoro*.
- CNEL (2007), *Indici di integrazione degli immigrati in Italia, V rapporto*.
- CNEL (2007), *Parere sul documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello stato per il triennio 2007-2009*.
- Colasanto M., Lodigiani R. (a cura di) (2005), *Complementare, sostitutivo, discriminato? Il lavoro immigrato in Lombardia tra programmazione dei flussi e funzionamento del mercato del lavoro*, rapporto 2004, Milano, Fondazione ISMU-ORIM.
- EMN – European Migration Network (2004), *L'impatto dell'immigrazione sulla società italiana*.
- Fondazione Europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (2005), *Relazione annuale*.
- Fondazione Europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (2005), *Working Time Options over the Life Course: Changing Social Security Structures*.
- Fondazione Europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (2006), *Fourth European Working Conditions Survey*.
- Fondazione Europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (2006), *Quality of Work and Employment*.
- Hamburgisches WeltWirtschafts Institut (2006), *The Costs and Benefits of European Immigration*.
- IRES Piemonte (2006), *L'immigrazione straniera in Provincia di Biella. Prima indagine provinciale*.
- ISTAT (2006), *Gli stranieri nella rilevazione delle forze di lavoro*.
- ISTAT (2006), *La partecipazione al mercato del lavoro della popolazione straniera. IIV trimestre 2005*.
- Luciano A., Di Monaco R., Allasino E. (2006), *Immigrati in fabbrica. Una ricerca sul lavoro operaio nelle imprese metalmeccaniche piemontesi*.
- OCSE (2006), *Social Integration of Migrants in Europe: a Review of the European Literature 2000-2006*.
- OCSE (2008), *A Profile of the Immigrant Populations in the 21st Century*.
- Regione Piemonte (2007), *Rapporto sulla condizione e la presenza degli immigrati extracomunitari in Piemonte*, novembre.



- Riccione P. (2007), *L'integrazione lavorativa degli economic migrant nell'era del post-fordismo: il caso dell'Italia*, Roma, Università La Sapienza, Quaderni di Ricerca del Dipartimento Innovazione e Società, n. 9.
- Unioncamere (2006), *Le previsioni occupazionali e i fabbisogni professionali per il 2006. Lavoratori Immigrati*.
- Unioncamere (2006), *Rapporto Excelsior 2006. Alcune tendenze evolutive del mercato del lavoro in Italia*.
- Unioncamere (2006), *Rapporto Excelsior 2007. I fabbisogni professionali e formativi nelle imprese italiane nell'industria e nei servizi*.
- Unioncamere (2007), *Le previsioni occupazionali e i fabbisogni professionali per il 2007. Lavoratori Immigrati*.
- Unioncamere (2007), *Rapporto Excelsior 2007. Gli sbocchi professionali dei diplomati nelle imprese italiane*.

## 4. La salute degli immigrati in Piemonte

*Luisa Mondo – Servizio Regionale di Epidemiologia AsL 3 Regione Piemonte*

La precedente edizione del presente rapporto (Osservatorio sull'immigrazione in Piemonte, 2006, cap. 6) ha già revisionato la letteratura epidemiologica internazionale per identificare i principali meccanismi che possono influenzare la salute degli stranieri e le differenze di salute tra i gruppi etnici. Tra questi il ruolo principale viene giocato dagli svantaggi sociali nelle condizioni di vita che accompagnano l'esperienza migratoria, e che hanno uno sfavorevole impatto sulla salute; a questi si devono sommare gli effetti diretti sulla salute delle esperienze di discriminazione razziale. A tale meccanismo si affiancano le differenze culturali (Dressler, Oths, Gravlee, 2005) e genetiche che sarebbero all'origine dei problemi di salute d'importazione. Il loro impatto risulta attenuato da selezioni tipiche dell'effetto migrante sano (stranieri più sani, che proprio in forza del capitale di salute, decidono di avviare un progetto migratorio – Marmot, Adelstein, Bulusu, 1984) e del "bias del salmone" (immigrati che, avendo un problema di salute per la soluzione del quale non trovano supporto nel paese ospite, decidono di ritornare nel paese di origine). In ultimo, il modo con cui lo straniero immigrato affetto da un problema di salute accede e utilizza l'assistenza sanitaria può influenzare la salute di questa componente della popolazione. Compito di questo capitolo è quello di aggiornare la descrizione dello stato salute degli stranieri in Piemonte attraverso una lettura dei dati più recenti sui ricoveri e sul percorso nascita, da interpretare alla luce dei meccanismi di generazione delle differenze etniche di salute prima richiamate.

### 4.1 I ricoveri ospedalieri degli stranieri in Piemonte

Dall'analisi dei ricoveri dell'anno 2006, effettuata tenendo conto delle differenze per età (gli immigrati sono mediamente più giovani), risulta una probabilità media di ricovero molto simile tra italiani e stranieri.

Se però si escludono dall'analisi le degenze relative all'area materno-infantile, il rischio di ricovero, per gli stranieri, risulta nettamente inferiore a quello della popolazione locale.

Tra le cause di ricovero risultano superiori alla media, tra gli stranieri, quelle legate a malattie da importazione (malattie infettive e parassitarie, patologie ematologiche) e quelle legate a problemi di sicurezza (lesioni traumatiche), mentre sotto la media rispetto alla popolazione autoctona si segnalano disturbi psichiatrici (verosimilmente per difficile presa in carico della patologia), tumori e patologie cardiovascolari, per un persistente effetto migrante sano.

### 4.2 Gli infortuni

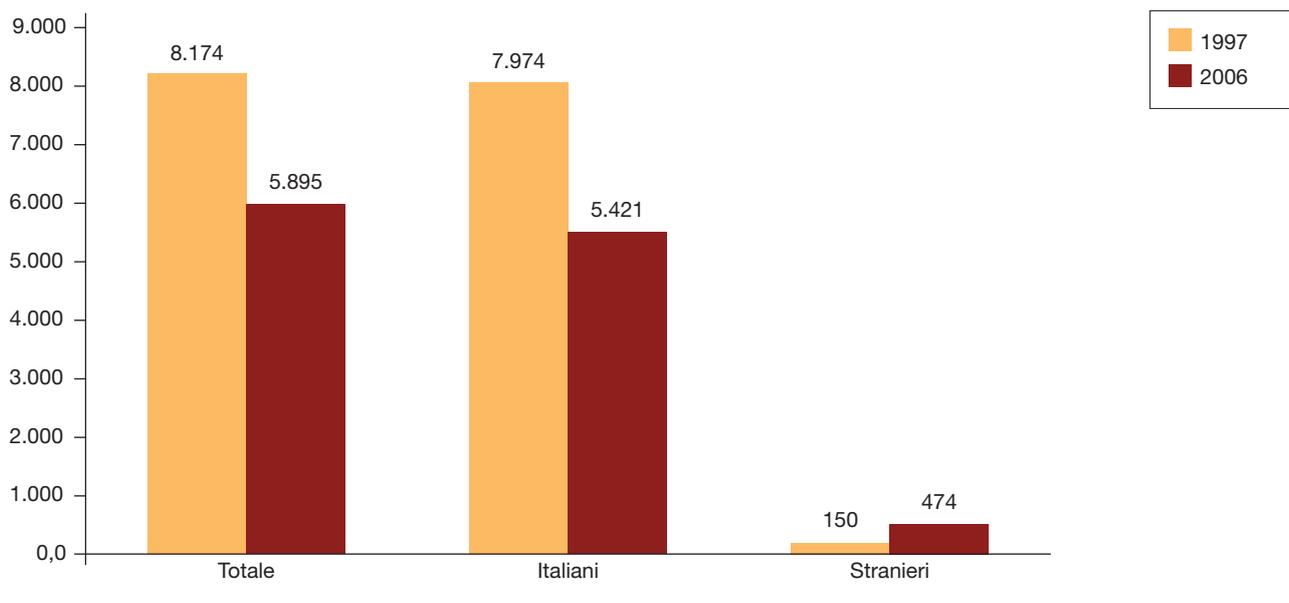
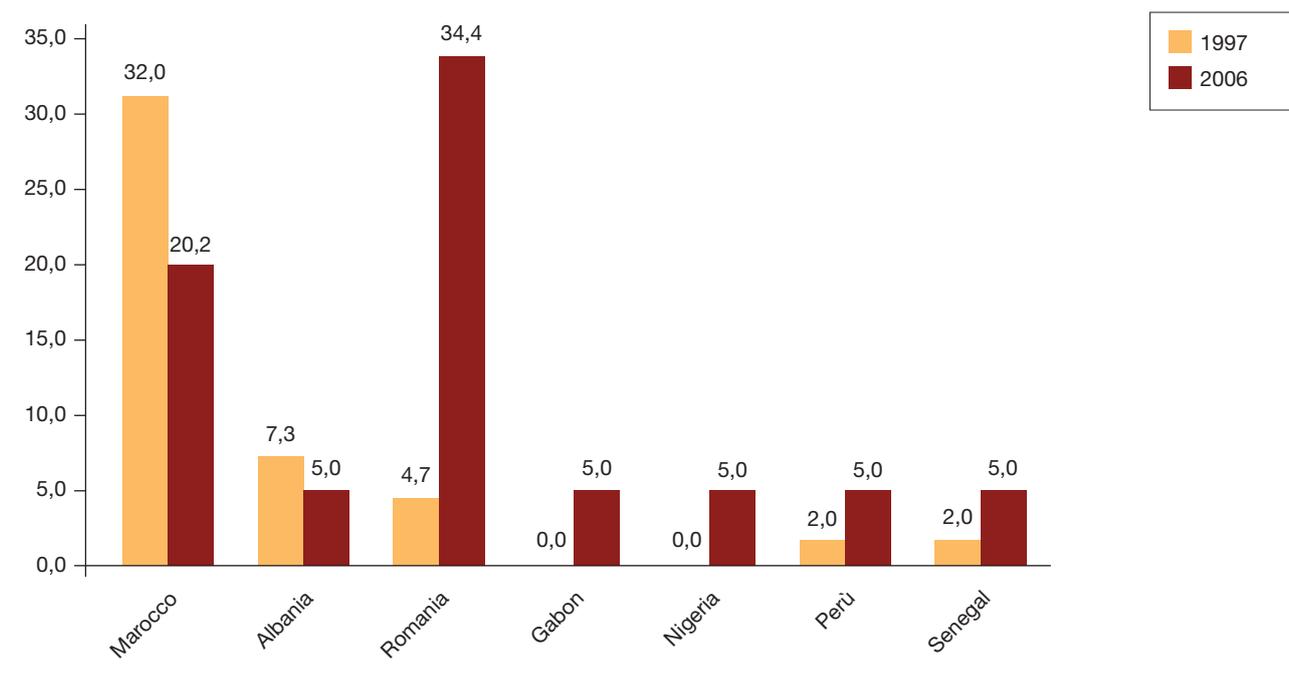
La particolare concentrazione di domanda di manodopera immigrata per "lavori delle 5 P" (pesanti, precari, pericolosi, poco pagati, penalizzati socialmente – Molina, 2004) spiega il maggior ricorso ai ricoveri in seguito a traumi (fratture, distorsioni, contusioni, schiacciamenti, ecc.) tra gli stranieri.

La proporzione degli infortuni occorsi a stranieri sul totale degli infortuni, in Piemonte, progredisce nel tempo di pari passo con l'aumento della loro presenza sul territorio: dall'analisi dei ricoveri, dal 1997 al 2006, si passa dall'1,9% all'8% del totale.

Nel 1997 gli uomini marocchini erano le principali vittime di infortuni, e rappresentavano oltre il 30% dei feriti stranieri; tale incidenza è scesa al 20% nel 2006, anno in cui, invece, al primo posto, sono risultati i cittadini romeni (34% del totale – Coffano, Mondo, 2006). Nella figura 4.1 è rappresentato l'andamento nel tempo degli infortuni totali e per nazionalità, nella figura 4.2 la composizione per paese di provenienza dei cittadini stranieri vittime di infortuni nel periodo considerato.

### 4.3 Lo stato di salute delle donne

Oltre il 50% dei ricoveri a carico di cittadine straniere avvengono nell'ambito dell'area materno-infantile.

**Figura 4.1.** Ricoveri per traumatismi in Piemonte (uomini 1997 e 2006)**Figura 4.2.** Ricoveri per traumatismi in Piemonte (uomini, composizione percentuale per nazionalità, 1997 e 2006)

#### 4.3.1 Il percorso nascita

Le donne immigrate mostrano un modello di fecondità più intenso e anticipato rispetto alle italiane, con età media al parto di 28,3 anni, rispetto ai 32,1 delle italiane (Molina, 2004).

Tra le gestanti immigrate e le italiane si mantiene costante nel tempo la notevole differenza rispetto all'epoca in cui si sottopongono alla prima visita: solo il 79% (contro il 94% delle italiane) la effettua entro il primo trimestre, così come raccomandato nelle linee guida per l'assistenza alla gravidanza.

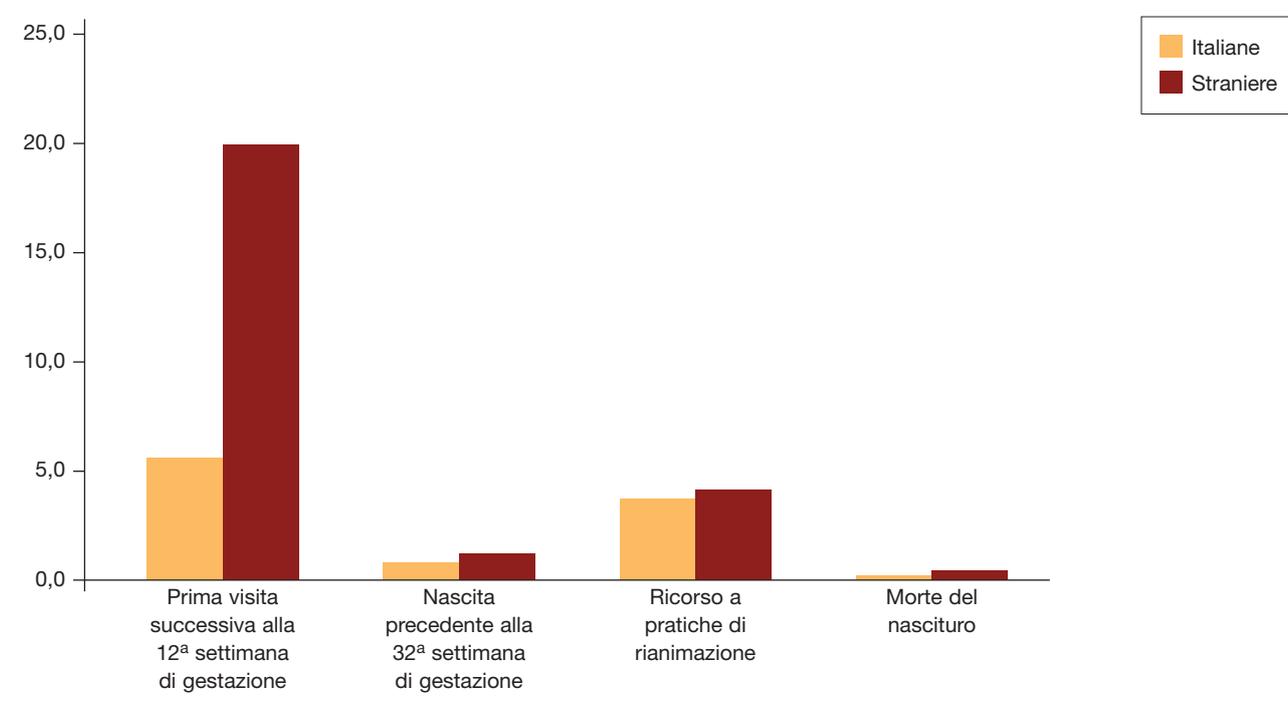
Di anno in anno, invece, si riduce la differenza tra numero medio di visite e di ecografie effettuate durante la gravidanza, ma resta sempre molto bassa la partecipazione ai corsi di accompagnamento alla nascita.

Tra le donne straniere si riconferma nel 2006 una percentuale di esiti sfavorevoli del percorso nascita superiore alla media: parti gravemente prematuri (prima della 32<sup>a</sup> settimana di gestazione) (1,2% contro lo 0,8% tra le italiane), un maggior ricorso alla rianimazione in sala parto e una natimortalità doppia.

Si osservano anche alcune differenze rispetto alla modalità del parto. Mentre il ricorso al parto operativo e al cesareo programmato sono molto simili, si osserva una maggior percentuale di parti spontanei tra le straniere (70% contro il 64% delle italiane), le quali vengono anche sottoposte a un minor numero di cesarei in travaglio (15,8% contro il 22% tra le italiane).

In particolare il parto spontaneo risulta superiore quando entrambi i componenti della coppia sono stranieri (70,7%) rispetto a quando sono entrambi italiani (64,4). Lo stesso vale per i cesarei in travaglio, che sono inferiori per le coppie con entrambi i partner stranieri (15,2%) rispetto a quelle di genitori entrambi italiani (22% – Cofano, Mondo, 2006; Assessorato Tutela alla Salute e Sanità, Regione Piemonte, 2007).

**Figura 4.3.** Differenti esiti riproduttivi (CEDAP, italiane e straniere, 2006)

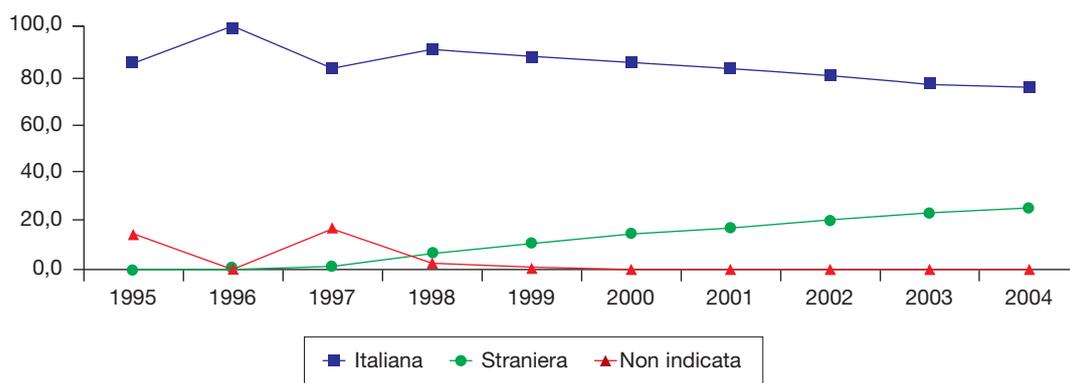


#### 4.3.2 L'interruzione volontaria di gravidanza (Ivg)

Per quanto riguarda il ricorso all'interruzione volontaria di gravidanza, continua la tendenza già osservata a una riduzione del ricorso all'Ivg tra le italiane e a un progressivo aumento tra le straniere (figura 4.4), tendenza confermata anche a livello nazionale.

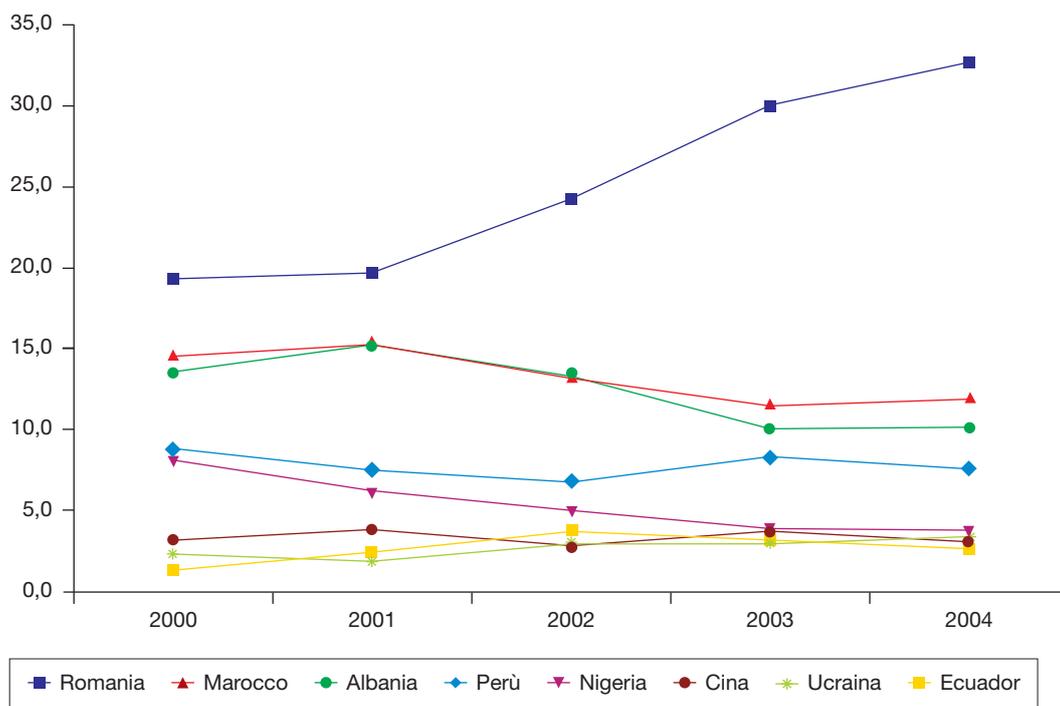
Negli ultimi anni, tra le immigrate che si sottopongono a Ivg, si è registrato un netto aumento tra le cittadine romene e un calo tra marocchine e algerine, che appartengono a popolazioni con una più lunga storia di immigrazione e, quindi, con una situazione familiare presumibilmente più stabile (maggior sicurezza lavorativa, abitazione più idonea – fig. 4.5) e una maggior conoscenza dei consultori familiari e del diritto di accesso ai servizi sociosanitari.

**Figura 4.4.** Composizione percentuale delle interruzioni volontarie di gravidanza in Piemonte, per cittadinanza (1994-2004)



Fonte: ISTAT, dati modelli D12

**Figura 4.5.** Andamento percentuale delle interruzioni volontarie di gravidanza tra le donne straniere in Piemonte, per nazionalità (1994-2004)



Fonte: ISTAT, dati modelli D12

Una delle criticità rispetto a un efficace ricorso alla procreazione responsabile è il fenomeno dell'aborto ripetuto: in Piemonte è stabile la percentuale delle donne che ricorrono per la prima volta all'IVG (75% nel 1995, 76% nel 2004) ed è in riduzione quella delle donne che si erano già sottoposte a una IVG (18,6 nel 1995, 17% nel 2004), mentre risulta in leggero aumento per le donne con due (4,5 nel 1995, 5% nel 2004) o tre (1,8% nel 1995 e 2% nel 2004 – Nazroo, 2003) e più IVG pregresse. Dall'analisi per nazionalità si osserva come le IVG ripetute siano più frequenti tra le donne straniere, specie se provenienti dai paesi dell'Europa dell'Est.

Per quanto riguarda l'epoca dell'intervento, per oltre il 97% le lvg vengono effettuate entro la 12<sup>a</sup> settimana e, tra queste, sono in aumento quelle effettuate in epoca precoce, pari o inferiore alle 8 settimane di gestazione (da 37% del 2004 al 38,48% del 2005), che espongono a un minor rischio di complicazioni in sede d'intervento e sono un indicatore di accesso tempestivo ai servizi. Tra le persone che effettuano l'lvG in epoca più tardiva si osserva una prevalenza di cittadine straniere, verosimilmente proprio per un tardivo accesso ai servizi.

Mentre a livello nazionale il ricorso al consultorio familiare per la certificazione di lvg rimane ancora basso (35,7%) – specialmente al Sud e nelle Isole – in alcune regioni è nettamente al di sopra della media; in particolare in Piemonte il consultorio è la sede di scelta per quasi il 60% delle donne e tra queste circa il 70% sono straniere.

Per meglio conoscere il fenomeno dell'lvG tra le straniere, l'Istituto Superiore di Sanità, ha condotto tra il 2004 e il 2005, in collaborazione con l'Agenzia di Sanità Pubblica del Lazio, un'indagine multicentrica (Piemonte, Lombardia, Emilia-Romagna e Lazio).

I risultati dello studio hanno mostrato che le donne che fanno ricorso all'lvG sono giovani (età media 27,9 anni), coniugate e/o conviventi con il partner in Italia (48%), hanno già figli (64%), un buon livello di istruzione e lavorano prevalentemente nel campo dell'assistenza familiare (44%), di recente immigrazione (50% arrivato negli ultimi due anni), spesso con regolare permesso di soggiorno (59%).

Un terzo delle donne ha effettuato l'lvG per difficoltà economiche e/o per timore di perdere il lavoro (Spinelli et al., 2006a; Spinelli et al., 2006b).

Da quanto detto appare evidente come l'efficacia della prevenzione dell'lvG dipenda da interventi educativi, sociali e sanitari. In sostanza si tratta di pianificare una prevenzione primaria per prevenire le gravidanze non programmate tramite politiche sociali di sostegno alla maternità e offerta di educazione sessuale a tutta la popolazione fin dalla scuola dell'obbligo; una prevenzione secondaria per ridurre al massimo le complicità a breve termine dell'lvG mettendo in atto strategie utili ad anticipare l'accesso all'intervento (anche farmacologico) ed estendendo la presenza di mediatori culturali; una prevenzione terziaria delle complicità a lungo termine dell'lvG (lvG ripetute, conseguenze psicopatologiche nelle donne a rischio) attraverso la formazione professionale degli operatori coinvolti nel colloquio per l'lvG e offerta psicologica di consulenza e accompagnamento nei casi individuati come a rischio (Cardini, Franche, 2006; Grandolfo, 2005).

#### 4.4 Lo stato di salute dei bambini

I bambini e ragazzi stranieri hanno diritto all'assistenza e alle cure, indipendentemente dal fatto che la loro famiglia sia immigrata regolarmente o irregolarmente, e che uno o entrambi i genitori siano irregolari, così come garantito da un'ampia normativa che prende spunto dalla Convenzione sui Diritti del Fanciullo (New York, 20 novembre 1989).

Il profilo di salute dei bambini stranieri presenti in Italia è all'incirca sovrapponibile a quello dei loro coetanei italiani. I ricoveri di bambini immigrati, in Piemonte, sono il 9,3% del totale, di cui il 10,52 nel primo anno di vita, il 9,6% tra 1 e 4 anni, il 7,4 tra 5 e 9 anni e il 6% tra 10 e 14 anni.

#### 4.5 L'offerta di assistenza sanitaria per gli immigrati in Piemonte

La Regione Piemonte è un esempio di come, a fronte di politiche nazionali con atteggiamenti di chiusura (restrizione degli ingressi, espulsioni e allontanamenti), le politiche locali possano adottare un atteggiamento di inclusione, sostegno e cura delle persone immigrate.

L'Assessorato alla Sanità della Regione Piemonte già nel 1996 (dgr n. 56-10571 del 15 luglio 1996) aveva approvato le misure organizzative e le modalità operative per la costituzione, in via sperimentale, dei Centri di informazione sanitaria per gli stranieri (centri Isi) finalizzati all'erogazione di "cure urgenti" (che non possono essere differite senza pericolo di vita o di danno per la salute della persona) e di "cure essenziali" (prestazioni sanitarie, diagnostiche e terapeutiche, relative a patologie non pericolose nell'immediato e che nel tempo potrebbero determinare maggior danno alla salute o rischi per la vita) a stranieri temporaneamente presenti (STP) non iscritti e non iscrivibili al sistema sanitario nazionale in quanto non in regola con le norme relative al soggiorno in Italia. Dal 2004 i centri Isi sono passati a regime: attualmente sono 13 e per il prossimo futuro è prevista l'apertura di almeno uno sportello per ogni AsL.

Al momento del primo accesso presso i centri ISI, ai pazienti viene rilasciato un codice alfanumerico denominato "codice STP" (dal febbraio 2008, ai cittadini europei privi dei requisiti per l'iscrizione al SSN, viene rilasciato il codice ENI – europei non iscrivibili) con validità semestrale, rinnovabile.

Al pari di quanto avviene per i cittadini iscritti al SSN, gli STP che accedono ai centri ISI ricevono assistenza sanitaria da parte del medico presente in ambulatorio: visita, richiesta e controllo analisi, richiesta e controllo esami, prescrizioni farmaceutiche, prescrizioni di visite specialistiche o di ricoveri.

Nel corso degli anni l'Ufficio di Coordinamento Regionale dei centri ISI si è trovato a disciplinare domande di assistenza che venivano incontro a nuovi bisogni di salute di una popolazione straniera che incomincia a perdere la protezione del cosiddetto "effetto migrante sano" o direttamente per invecchiamento o, indirettamente, per effetto dei fenomeni di ricongiungimento.

Dall'analisi delle condizioni di salute degli STP si è registrato un notevole aumento di patologie croniche, gravi, invalidanti: nel 2004 (circolare dell'Assessorato alla Sanità del 3 agosto 2004) sono state impartite le disposizioni in materia di esenzione dalla quota di partecipazione alla spesa sanitaria per questi pazienti (al pari di quanto previsto per i cittadini regolarmente iscritti al SSN); nel 2006 (dgr n. 6-3264 del 27 giugno 2006) è stato riconosciuto agli STP il diritto all'erogazione delle necessarie prestazioni integrative e di assistenza protesica; nel 2008 (dgr del 21 gennaio 2008) è stato autorizzato, anche per gli STP, il trasporto per la terapia dialitica, l'ossigenoterapia e l'assistenza ai malati terminali.

Inoltre, in regione vengono svolte attività sociosanitarie espressamente dedicate agli STP: il sistema di sorveglianza per le infezioni sessualmente trasmesse, le attività di aiuto per le donne sieropositive (entrambi dal 2000), i servizi di etno-psichiatria e la campagna svolta dal Centro Prevenzione Oncologica per favorirne l'accesso allo screening per le donne immigrate (2006).

Infine, in Piemonte, sono attive da molti anni associazioni di volontariato che assicurano l'assistenza sanitaria agli immigrati in difficoltà socioeconomiche.

## 4.6 Conclusioni

Il profilo della salute degli stranieri che risulta da questo aggiornamento non mostra significativi cambiamenti rispetto a quello descritto nel precedente rapporto: il mantenimento di un favorevole patrimonio di salute, evidenziato dal basso ricorso al ricovero per malattie croniche importanti (come i tumori o le malattie cardiocircolatorie); un preoccupante impatto dei problemi di scarsa sicurezza (ambientale e di lavoro) sulla frequenza di traumi; qualche problema di accesso alle opportunità di prevenzione e cura utili per la salute riproduttiva. Anche in questo caso lo studio dei flussi correnti di dati sanitari permette di descrivere solo i casi in cui domanda e offerta si sono incontrate, ma non fornisce alcuna informazione sulle domande inesprese o che hanno trovato risposte alternative nell'assistenza informale o nel rimpatrio. Peraltro il servizio sanitario regionale sembra più ricettivo nei confronti dei bisogni di salute e di assistenza di questa nuova popolazione di quanto avviene nel resto d'Italia.

## Bibliografia

- Assessorato Tutela alla Salute e Sanità, Regione Piemonte (2007), *Nascere in Piemonte, Primo rapporto sui dati del Certificato di Assistenza al Parto*, Torino.
- Cardini F, Franche M. (2006), "Presentazione del convegno sulla prevenzione delle Ivg", Verona, 6 giugno.
- Coffano E., Mondo L. (2006), *La salute degli immigrati*, in *Osservatorio Interistituzionale sugli stranieri in provincia di Torino: rapporto 2005*, Ufficio di Statistica del Comune di Torino.
- Dressler W.W., Oths K.S., Gravlee C.C. (2005), *Race and Ethnicity in Public Health Research: Models to Explain Health Disparities*, in "Annual review of Anthropology", n. 34, pp. 231-52.
- Grandolfo M. (2005), *Indagine conoscitiva sullo stato di attuazione della legge 194/78*, Audizione 15 dicembre 2005, Commissione Affari Sociali Camera dei Deputati.
- Marmot M.G., Adelstein A.M., Bulusu L. (1984), *OPCS Immigrant Mortality in England and Wales 1970-78: Causes of Death by Country of Birth*, London, HMSO.
- Molina S. (2004), *Caratteristiche sociali ed epidemiologiche dell'immigrazione a Torino*, relazione presentata al convegno "I luoghi delle cure", Torino, 18-20 giugno 2004.
- Nazroo J. (2003), *The Structuring of Ethnic Inequalities in Health: Economic Position, Racial Discrimination and Racism*, in "American Journal of Public Health", n. 93, 2, pp. 277-84.
- Osservatorio sull'immigrazione in Piemonte (2007), *Immigrazione in Piemonte. Rapporto 2006*, Torino, IRES Piemonte, Contributo di Ricerca IRES, n. 210.
- Spinelli A, Forcella E, Di Rollo S, Baglio G, Grandolfo M. (2006a), *Gruppo di studio sull'interruzione volontaria di gravidanza tra le donne straniere. Indagine sull'interruzione volontaria della gravidanza tra le donne straniere*, rapporti ISTISAN, 2006, 17, pp. 25-54.
- Spinelli A, Forcella E, Di Rollo S, Baglio G, Picconi O, Guasticchi G, Grandolfo M, Colombo C, Manghi M, Serafini P. (2006b), *Chi sono le donne straniere che ricorrono all'Ivg in Italia?*, in *Consensus conference sulla immigrazione e Congresso nazionale SIMM*, atti, Palermo 27-30 aprile 2006, p. 166-73.

## 5. Come cambia la condizione giuridica degli immigrati stranieri. Appunti sulle novità del 2007

Massimo Pastore – ASGI

### 5.1 La disciplina della condizione dello straniero in Italia tra progetti di riforma e attuazione del diritto comunitario

Il 2007 è stato un anno molto particolare per l'evoluzione della disciplina giuridica della condizione dello straniero in Italia. Infatti, nonostante la fine della XV Legislatura abbia posto termine anche ai progetti del governo in carica di riformare da un lato il testo unico sull'immigrazione<sup>1</sup>, dall'altro la legge sulla cittadinanza<sup>2</sup>, non si può certo dire che la situazione sia rimasta statica e immutata. Al contrario.

A differenza che in passato, però, la spinta alle riforme è venuta soprattutto (e, ben può dirsi, per la prima volta con tale estensione) dalla Comunità Europea: più precisamente, da una serie di direttive comunitarie i cui rispettivi decreti legislativi di recepimento sono stati emanati nel corso del 2007 e fino allo scorcio del 2008. Le materie trattate (ricongiungimenti familiari, status dei soggiornanti di lungo periodo, ingressi per motivi di studio e ricerca<sup>3</sup>, asilo e protezione umanitaria<sup>4</sup>) sono di grande rilevanza, tali da imprimere, soprattutto in prospettiva, notevolissimi cambiamenti. Il primo dei quali deve essere subito segnalato: il fatto stesso che porzioni significative della normativa concernente la condizione giuridica degli immigrati residenti non comunitari siano da ora in poi regolate in applicazione di direttive comunitarie costituisce un passaggio di importanza storica. Esso segna infatti l'inizio di un processo di "inclusione normativa" che rappresenta in definitiva un primo riconoscimento – per lo meno parziale – dei residenti stranieri come cittadini della Comunità.

A ciò si aggiunga che, sempre sul versante comunitario, sono entrate in vigore anche in Italia le nuove disposizioni sulla libera circolazione dei cittadini comunitari e dei loro familiari (anche extracomunitari): la nuova disciplina, recepita con il d.lgs n. 30/2007<sup>5</sup>, si è intrecciata con le problematiche poste dall'allargamento dell'Unione Europea che, a partire dal 1° gennaio 2007, ha riguardato la Romania e la Bulgaria, suscitando reazioni e preoccupazioni contrastanti, ben simboleggiate dall'emanazione dei due decreti-legge "sulla sicurezza", rispettivamente adottati il 1° novembre e il 29 dicembre 2007 (entrambi decaduti per mancata conversione in legge), e quindi dalle modifiche al d.lgs 30/2007 apportate in extremis con il d.lgs n. 32 del 28 febbraio 2008.

Sul fronte più propriamente interno, in attesa della riforma della legge sull'immigrazione, l'attenzione dell'amministrazione si è concentrata soprattutto sui problemi, tuttora non risolti, di funzionamento delle procedure di rilascio e rinnovo dei permessi di soggiorno. A fronte della fallimentare esperienza del "sistema Poste", che anziché risolvere il problema dei tempi di esame delle domande lo ha aggravato ulteriormente, sono da segnalare soprattutto le direttive emanate dal ministro dell'Interno finalizzate a chiarire la posizione di chi richiede il rinnovo o il primo rilascio del permesso di soggiorno, nelle more dei relativi procedimenti<sup>6</sup>, nonché

<sup>1</sup> "Disegno di legge delega al governo per la modifica della disciplina dell'immigrazione e delle norme sulla condizione dello straniero", A.C. 2976, presentato alla Camera dei Deputati il 30 luglio 2007 (cosiddetto "Amato-Ferrero"). Cfr. in proposito anche le "Note per la riforma del Testo unico dell'Immigrazione", presentate dal governo alla Commissione Affari Costituzionali del Senato il 16 settembre 2006.

<sup>2</sup> Disegno di legge A.C. 1607, "Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante nuove norme sulla cittadinanza", presentato alla Camera dei Deputati il 30 agosto 2006.

<sup>3</sup> D.lgs 9 gennaio 2008, n. 17, recante "Attuazione della direttiva 2005/71/CE relativa ad una procedura specificamente concepita per l'ammissione di cittadini di Paesi terzi a fini di ricerca scientifica".

<sup>4</sup> D.lgs 19 novembre 2007, n. 251, "Attuazione della direttiva 2004/83/CE 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". Con riferimento alle procedure, il 16 febbraio 2008 è stato poi pubblicato il d.lgs 28 gennaio 2008, n. 25, di "Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato".

<sup>5</sup> D.lgs 6 febbraio 2007, n. 30, recante "Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri".

<sup>6</sup> Si tratta rispettivamente della Direttiva sui diritti dello straniero nelle more del rinnovo del permesso di soggiorno, emanata dal ministro dell'Interno il 5 agosto 2006, e della Direttiva in materia di diritti dello straniero nelle more del rilascio del primo permesso di soggiorno per lavoro subordinato, emanata il 20 febbraio 2007.

l'intervento legislativo con il quale è stato abolito il permesso di soggiorno per i soggiorni brevi<sup>7</sup>. Il 2007 si è chiuso poi con la pubblicazione del decreto sui flussi<sup>8</sup>, nell'ambito del quale è stato sperimentato il nuovo sistema di inoltro telematico delle domande, che in prospettiva verrà esteso anche alle altre domande di competenza dello sportello unico per l'immigrazione (ricongiungimenti familiari e ingressi per lavoro non soggetti a quote)<sup>9</sup>.

## 5.2 Le nuove disposizioni sui diritti degli stranieri in attesa del primo permesso o del rinnovo

Visto anche il poco lusinghiero bilancio della nuova procedura di rilascio e rinnovo del permesso di soggiorno attraverso le Poste Italiane, introdotta dapprima in via sperimentale in cinque province e poi estesa a tutto il territorio dall'11 dicembre 2006, il 2007 ha confermato che il principale problema irrisolto del sistema italiano di gestione delle autorizzazioni al soggiorno per gli immigrati stranieri è costituito dalla eccessiva durata del procedimento di rilascio dei titoli. Paradossalmente, i tempi si sono ulteriormente e uniformemente dilatati su tutto il territorio nazionale dopo l'estensione del sistema pilota, concordato dal Ministero dell'Interno con ANCI, patronati e Poste Italiane, che era stato invece concepito sia per snellire le procedure e abbreviarne i tempi, sia come sperimentazione in vista del possibile passaggio di competenze in materia ai comuni.

Di conseguenza, è diventata ancora più evidente la paradossale situazione di "limbo giuridico" propria della condizione di chi, pur essendo regolarmente presente sul territorio, si trova in attesa del primo rilascio o del rinnovo del titolo di soggiorno. La legge infatti non chiarisce quali siano i diritti e le facoltà dello straniero "in attesa", forse ingenuamente confidando sul rispetto del termine di 20 giorni (sic!) che la stessa legge indica per la conclusione del relativo procedimento amministrativo<sup>10</sup>. Al contrario dell'ottimistica previsione della legge, invece, i tempi di attesa sono in realtà ormai ben superiori a sei mesi e spesso addirittura raggiungono l'anno, sì che la condizione giuridica più ricorrente dello straniero immigrato finisce per essere non già quella del lavoratore "regolare" o "irregolare", bensì quella dello straniero "in attesa del rilascio/rinnovo del permesso di soggiorno": condizione che addirittura talvolta si perpetua da un permesso all'altro, posto che i tempi di attesa sono superiori alla durata del titolo, che viene così infine rilasciato quando è già scaduto di validità.

È evidente che la soluzione del problema comporta due tipi di intervento su piani diversi. Da un lato occorre intervenire sul procedimento amministrativo, arrivando a garantire tempi di trattazione delle domande che almeno si avvicinino al termine stabilito dalla legge. Dall'altro, appare necessario stabilire chiaramente, con lo strumento della legge, quale sia la posizione dello straniero in attesa del titolo di soggiorno. Se sul primo fronte non si può certamente affermare che nell'anno appena trascorso si siano raggiunti risultati degni di nota<sup>11</sup>, sul secondo si è registrata una serie di interventi, consistenti in direttive ministeriali e circolari amministrative, che hanno almeno avuto il pregio di stabilire tra i principi interpretativi quello della tendenziale equiparazione tra la posizione dello straniero "in attesa" e quella del titolare di permesso di soggiorno. Tuttavia, l'attuazione delle direttive ministeriali continua a incontrare ostacoli, riconducibili in linea di massima al divario che si registra tra le disposizioni della legge e dell'amministrazione centrale e la realtà delle amministrazioni locali.

<sup>7</sup> Legge 28 maggio 2007, n. 68, "Disciplina dei soggiorni di breve durata degli stranieri per visite, affari, turismo e studio", integrata dal decreto ministeriale 26 luglio 2007, con il quale sono state chiarite le modalità di presentazione della "dichiarazione di presenza".

<sup>8</sup> DPCM 30 ottobre 2007, "Programmazione transitoria dei flussi d'ingresso dei lavoratori extracomunitari non stagionali nel territorio dello Stato per l'anno 2007", pubblicato sulla "Gazzetta Ufficiale", n. 279, il 30 novembre 2007. All'inizio del 2008 è stato inoltre pubblicato sulla "Gazzetta Ufficiale" (n. 2, 3 gennaio 2008) anche il DPCM 8 novembre 2007, relativo alla programmazione transitoria dei flussi di ingresso dei lavoratori extracomunitari stagionali per il 2008.

<sup>9</sup> Cfr. la circolare del Ministero dell'Interno, n. 23/2007 del 6 novembre 2007, "Nuova procedura di inoltro delle domande e di gestione dei procedimenti di competenza dello Sportello Unico per l'Immigrazione", nonché il "Manuale utente" del Ministero dell'Interno, Direzione Centrale per le Politiche dell'Immigrazione e dell'Asilo, relativo a "Sistema inoltro telematico domande di nulla osta al lavoro, al ricongiungimento familiare e conversioni".

<sup>10</sup> Art. 5, co. 9, del testo unico d.lgs 286/1998.

<sup>11</sup> Un ultimo tentativo è stato avviato dal Ministero dell'Interno dopo la caduta del governo, con l'emanazione il 5 febbraio 2008 della "Direttiva recante misure volte a risolvere la questione dei ritardi nei rilasci e nei rinnovi dei permessi di soggiorno". Per quanto riguarda in specifico i ricongiungimenti familiari, una circolare volta alla "accelerazione procedure" era già stata emanata dal Ministero dell'Interno il 15 novembre 2007.

Si prenda ad esempio la direttiva del ministro dell'Interno in materia di diritti dello straniero *nelle more del rilascio* del primo permesso di soggiorno per lavoro subordinato del 20 febbraio 2007, che fa seguito a quella già emanata dallo stesso ministro il 5 agosto 2006 sui diritti dello straniero *nelle more del rinnovo* del permesso di soggiorno. Se nella direttiva del 2006 si era affermato il (sacrosanto) principio secondo cui “il mancato rispetto del termine di venti giorni per la conclusione del procedimento di rinnovo del permesso di soggiorno non incide sulla piena legittimità del soggiorno stesso e sul godimento dei diritti ad esso connessi”, dal momento che gli effetti di tali diritti “cessano solo in caso di mancato rinnovo, revoca o annullamento del permesso in questione”, nella nuova direttiva, concernente la posizione di chi ha fatto regolare ingresso con visto per lavoro subordinato, si stabilisce che il lavoratore straniero, in attesa della consegna del primo permesso di soggiorno, “può legittimamente esercitare i diritti derivanti dal medesimo permesso, nonché essere ammesso a svolgere l'attività lavorativa per la quale è stato autorizzato il suo ingresso”. Tra le condizioni per essere ammesso all'esercizio di tali diritti, peraltro, la direttiva del 2007 indica anche il fatto di aver presentato allo sportello unico per l'immigrazione la domanda di permesso di soggiorno entro otto giorni dall'ingresso, sottoscrivendo il contratto di soggiorno e ritirando la copia del modello di richiesta, che deve essere quindi inoltrata presso un ufficio postale abilitato. L'indicazione del rispetto del termine di otto giorni dall'ingresso in Italia per presentare allo sportello unico la richiesta, pur essendo conforme al dettato normativo<sup>12</sup>, non corrisponde però alla realtà che è possibile riscontrare a livello locale. Qui infatti si verifica che gli sportelli unici, in molti casi, non sono in grado di consentire il rispetto del termine in questione, sicché l'effettiva presentazione può avvenire solo oltre gli otto giorni dall'ingresso. La direttiva dunque, pur essendo ispirata a principi sicuramente condivisibili, risulta all'atto pratico di difficile applicazione, poiché spesso il lavoratore immigrato non è in grado di documentare di aver rispettato il termine di otto giorni, e ciò non per sua inerzia ma per problemi organizzativi dell'amministrazione deputata a ricevere le domande. A questo si aggiunga che la direttiva non chiarisce quale sia il novero dei “diritti derivanti dal medesimo permesso”, che possono essere legittimamente esercitati da chi è in attesa del primo permesso di soggiorno, sicché l'indicazione generale necessita di essere meglio declinata con riferimento alle specifiche situazioni. Così, ad esempio, lo stesso Ministero dell'Interno ha provveduto con propria circolare<sup>13</sup> a precisare che il principio enunciato nella direttiva, volto a garantire il godimento dei diritti correlati alla regolarità della posizione di soggiorno, deve essere applicato anche “al procedimento d'iscrizione anagrafica”, con la conseguenza che si deve consentire l'iscrizione di chi è in grado di esibire il contratto di soggiorno stipulato presso lo sportello unico, la ricevuta di inoltro della domanda tramite servizio postale, nonché la domanda di permesso per lavoro presentata allo sportello unico. Analoghe istruzioni erano già state emanate nel 2006, sempre con riferimento all'iscrizione anagrafica, per la situazione degli stranieri in attesa del rinnovo del permesso di soggiorno<sup>14</sup>. La direttiva sui diritti dello straniero *nelle more del rinnovo* del permesso di soggiorno aveva a sua volta dato origine a diverse specificazioni e indicazioni di settore, in particolare con riferimento alla possibilità di fare richiesta di ricongiungimento familiare<sup>15</sup>, alla piena titolarità di tutti i diritti previdenziali acquisiti e maturati nell'ambito del rapporto di lavoro instaurato e alla possibilità di instaurare un nuovo rapporto di lavoro con relativa iscrizione assicurativa<sup>16</sup>, alla possibilità di rilasciare e rinnovare le carte di identità<sup>17</sup>. Specifiche istruzioni relative all'iscrizione al SSN sono state poi emanate dal Ministero della Salute, con riferimento tanto alla prima richiesta quanto al rinnovo del permesso di soggiorno, con circolare del 17 aprile 2007. Più recentemente, un accordo raggiunto a livello comunitario ha finalmente consentito – ma solo per ora in via transitoria, fino al 31 marzo 2008 – il transito attraverso paesi dell'area Schengen per quegli immigrati che, essendo in attesa del rinnovo del permesso di soggiorno, esibiscono alla frontiera il passaporto in corso di validità, il titolo di soggiorno scaduto e la ricevuta attestante la presentazione della domanda di rinnovo<sup>18</sup>. La possibilità del transito non è invece prevista per chi è in attesa del primo permesso di soggiorno,

<sup>12</sup> Art. 5, co. 2, del testo unico d.lgs 286/1998.

<sup>13</sup> Circolare del Ministero dell'Interno, n. 16 del 2 aprile 2007.

<sup>14</sup> Circolare del Ministero dell'Interno, n. 42 del 17 novembre 2006.

<sup>15</sup> Circolare del Ministero dell'Interno del 17 ottobre 2006.

<sup>16</sup> Circolare INPS n. 27641 del 16 ottobre 2006.

<sup>17</sup> Circolare del Ministero dell'Interno, n. 17 del 2 aprile 2007.

<sup>18</sup> Circolare del Ministero dell'Interno del 12 dicembre 2007.

che può quindi rientrare nel suo paese d'origine e fare ritorno in Italia solo a condizione di non dover transitare attraverso paesi terzi. Particolari disposizioni sono state invece dettate per il rilascio di titoli di soggiorni provvisori agli immigrati che abbiano fatto richiesta di rinnovo o aggiornamento del permesso di soggiorno, chiedendo l'iscrizione sul documento dei figli minori<sup>19</sup>.

### 5.3 Implicazioni del recepimento delle direttive sul ricongiungimento familiare e sui soggiornanti di lungo periodo

Le più significative novità nel trattamento giuridico degli immigrati stranieri in Italia, nell'immediato e ancor più in prospettiva, sono venute nel 2007 dal recepimento di due direttive della Comunità Europea relative rispettivamente al ricongiungimento familiare<sup>20</sup> e allo status di cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo<sup>21</sup>. Entrambi i decreti legislativi di recepimento sono stati pubblicati alla fine di gennaio 2007, entrando così in vigore a metà del mese di febbraio. Nel loro insieme le nuove disposizioni, che hanno modificato in diverse parti il testo unico sull'immigrazione, costituiscono una riforma di notevole portata, ancorché limitata solo ad alcuni aspetti della disciplina generale.

Un primo aspetto di sostanziale novità, che accomuna entrambi i provvedimenti, è dato proprio dal fatto che le riforme introdotte derivano direttamente dal diritto comunitario. Non era ancora successo infatti che il Consiglio dell'Unione Europea, avvalendosi dei poteri attribuiti con il trattato di Amsterdam, intervenisse in modo così pregnante sulla condizione giuridica dei cittadini di paesi terzi residenti negli stati dell'Unione, con il risultato di creare indubbiamente le basi (al di là dei limiti di ciascuna direttiva, spesso derivanti dalla necessità di raggiungere l'unanimità tra gli stati membri sul testo finale) per iniziare un percorso il cui proclamato obiettivo<sup>22</sup> è quello non solo di armonizzare le legislazioni nazionali relative alle condizioni di ammissione e soggiorno dei cittadini di paesi terzi, ma anche di "garantire un trattamento equo ai cittadini di paesi terzi che risiedono legalmente sul territorio degli Stati membri", proponendosi di "offrire loro diritti e doveri comparabili a quelli dei cittadini dell'Unione Europea".

Di qui, innanzitutto, la necessità di disciplinare in modo uniforme il diritto al ricongiungimento familiare, in quanto l'"obbligo di protezione della famiglia e di rispetto della vita familiare" è "consacrato in numerosi strumenti di diritto internazionale"<sup>23</sup>. Ancora più in linea con l'obiettivo di "ravvicinare lo status giuridico dei cittadini di paesi terzi a quello dei cittadini degli Stati membri" è poi il riconoscimento, ai cittadini di paesi terzi che soggiornano regolarmente da più di cinque anni e che soddisfano determinate condizioni, di un vero e proprio statuto giuridico di derivazione comunitaria, attestato da un permesso di soggiorno di lunga durata, al quale sono ricollegati "una serie di diritti uniformi e quanto più simili a quelli di cui beneficiano i cittadini dell'Unione Europea"<sup>24</sup>: tra questi, in particolare, la "parità di trattamento con i cittadini dello stato membro in una vasta gamma di settori economici e sociali"<sup>25</sup>; una "tutela rafforzata contro l'espulsione", fondata sulla giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo<sup>26</sup>; infine, ma non meno importante, l'estensione a questi cittadini del diritto di libera circolazione (finora appannaggio esclusivo dei cittadini dell'Unione), ovvero del "diritto di soggiorno in un altro stato membro per svolgervi un'attività lavorativa subordinata o autonoma, per studio o anche per dimorarvi senza lavorare"<sup>27</sup>.

Il recepimento nel diritto interno delle due direttive comunitarie ha comportato la necessità di una revisione profonda della disciplina dettata dal testo unico immigrazione del 1998: alcuni articoli di legge sono stati integralmente sostituiti, altri sono stati aggiunti, altri ancora modificati<sup>28</sup>.

<sup>19</sup> Circolare del Ministero dell'Interno del 27 giugno 2007.

<sup>20</sup> Direttiva 2003/86/CE, recepita con d.lgs 8 gennaio 2007, n. 5.

<sup>21</sup> Direttiva 2003/109/CE, recepita con d.lgs 8 gennaio 2007, n. 3.

<sup>22</sup> Enunciato già nelle conclusioni del Consiglio Europeo di Tampere, 15-16 ottobre 1999.

<sup>23</sup> Considerando 2 della direttiva 2003/86/CE.

<sup>24</sup> Considerando 2 della direttiva 2003/109/CE.

<sup>25</sup> Considerando 12 della direttiva 2003/109/CE.

<sup>26</sup> Considerando 16 della direttiva 2003/109/CE.

<sup>27</sup> Considerando 19 della direttiva 2003/109/CE.

<sup>28</sup> Per un'analisi più approfondita di entrambe le direttive e dei corrispondenti decreti di recepimento si rinvia a A. Di Pascale, M. Pastore, *Il recepimento delle direttive sul ricongiungimento familiare e sui soggiornanti di lungo periodo*, in "Dir. imm. citt.", n. 1, 2001, pp. 13-40.

Scompare così la “carta di soggiorno”<sup>29</sup>, sostituita dal “permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo” disciplinato dal nuovo testo dell’art. 9 del testo unico<sup>30</sup>. Oltre a riportare a cinque anni il termine di regolare soggiorno necessario per ottenere il permesso illimitato, è stato necessario rivedere almeno in parte la disciplina delle condizioni di rilascio e di revoca del titolo di soggiorno, per adattarla ai parametri comunitari. Sono stati inoltre introdotti limiti significativi alla potestà di espulsione, stabilendo comunque che, anche nei casi più gravi (le cosiddette espulsioni “ministeriali”) nell’adottare il provvedimento si tenga conto dell’età dell’interessato, della durata del suo soggiorno, delle conseguenze dell’espulsione per l’interessato e i suoi familiari, dell’esistenza di legami familiari e sociali nel territorio nazionale e dell’assenza di tali vincoli con il paese di origine. Analoghi limiti, che escludono alla radice ogni automatismo decisionale e che richiamano esplicitamente i criteri elaborati nel corso degli anni dalla Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, sono stati introdotti anche dal d.lgs n. 5/2007 con riferimento alle valutazioni in tema di rilascio e rinnovo del permesso di soggiorno, nonché di espulsione per ingresso o soggiorno irregolari, quando tali provvedimenti riguardino uno straniero che ha esercitato il diritto al ricongiungimento familiare, o che ne abbia beneficiato. Sempre in tema di ricongiungimento familiare, viene modificata la disciplina delle condizioni generali di ingresso, escludendo anche in tal caso qualsiasi automatismo “in negativo”, sia che esso derivi dal fatto di aver subito in Italia condanne penali, sia che discenda dall’esistenza di precedenti espulsioni, che nei casi più comuni decadono automaticamente se viene concesso il nulla osta. Il nuovo testo dell’art. 29 inoltre interviene a modificare anche la casistica dei beneficiari del ricongiungimento (in particolare, per quanto riguarda i figli maggiorenni a carico a causa del loro stato di salute e i genitori a carico), prevede una disciplina di favore per il ricongiungimento con i figli minori di 14 anni e modifica nuovamente il procedimento per il rilascio del nulla osta e del visto di ingresso. Il ricongiungimento familiare dei rifugiati è invece disciplinato a parte, dal nuovo art. 29 bis introdotto dallo stesso decreto.

#### 5.4 Da extracomunitari a comunitari: il caso dei cittadini neocomunitari del 2007, tra recepimento della nuova direttiva sulla libera circolazione e decretazione d’urgenza

Come è noto, nell’ambito del processo di allargamento dell’Unione Europea, a partire dal 1° gennaio 2007 Romania e Bulgaria sono entrate a far parte dell’Unione. L’importanza dell’evento è di tutta evidenza per il nostro paese, soprattutto a causa della consistenza della popolazione immigrata già presente sul territorio, proveniente in particolare dalla Romania.

Per i cittadini dei due paesi neocomunitari, l’ingresso nell’Unione Europea ha significato innanzitutto un improvviso quanto fondamentale cambiamento di status: da cittadini extracomunitari (come tali soggetti alle disposizioni del testo unico del 1998 in tema di ingresso, soggiorno ed espulsioni) a cittadini comunitari, titolari del diritto di libera circolazione (ancorché con i limiti per l’accesso al lavoro derivanti dal cosiddetto “regime transitorio”<sup>31</sup>) e soggetti alla disciplina dei trattati e delle direttive in materia di libera circolazione. Il cambiamento di status è stato pochi mesi dopo seguito dal recepimento della direttiva comunitaria 2004/38/CE, relativa al diritto dei cittadini dell’Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli stati membri. Le nuove disposizioni comunitarie, recepite con il d.lgs n. 30 del 6 febbraio 2007, hanno sostanzialmente modificato la disciplina applicabile alle condizioni di ingresso, soggiorno e allontanamento di tutti i cittadini comunitari e dei loro fa-

<sup>29</sup> L’art. 2 del d.lgs 3/2007 ha comunque equiparato la posizione degli stranieri già titolari della carta di soggiorno a quella dei titolari di permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo.

<sup>30</sup> Il nuovo art. 9 bis, introdotto sempre dal d.lgs 3/2007, disciplina invece le condizioni per il soggiorno in Italia dei titolari di permesso di soggiorno nella Unione Europea per soggiornanti di lungo periodo rilasciato da un altro stato membro.

<sup>31</sup> Il governo italiano ha infatti deciso di avvalersi, nei confronti dei cittadini neocomunitari, di un regime transitorio che prevede alcuni limiti nell’accesso al lavoro subordinato. Mentre, infatti, alcuni settori sono stati immediatamente liberalizzati (agricolo e turistico-alberghiero; lavoro domestico e di assistenza alla persona; edilizio; metalmeccanico; dirigenziale e altamente qualificato), per i restanti settori produttivi l’assunzione – pur non essendo soggetta al sistema delle quote – è assoggettata al previo nulla osta della Direzione Provinciale del Lavoro. Non sono stati posti limiti invece per l’accesso al lavoro autonomo. Il regime transitorio, inizialmente previsto per il 2007 (cfr. le circolari congiunte dei ministeri dell’Interno e della Solidarietà Sociale, n. 2 del 28 dicembre 2006 e n. 3 del 3 gennaio 2007), è stato poi ulteriormente prorogato per tutto il 2008 (circolare congiunta n. 1 del 4 gennaio 2008).

miliari<sup>32</sup> (questi ultimi, anche se non sono cittadini comunitari<sup>33</sup>). Il significato e la portata del cambiamento può essere colto ancora meglio sempre guardando alla condizione dei cittadini neocomunitari. Infatti questi ultimi, che in qualità di cittadini extracomunitari erano soggetti alla norme e alle procedure sui visti e sul rilascio e rinnovo dei permessi di soggiorno di cui al testo unico del 1998, si sono trovati dapprima soggetti al trattamento già previsto per i cittadini comunitari dal dpr 54/2002 (con obbligo quindi di richiedere alla questura, in caso di soggiorno superiore a tre mesi, la carta di soggiorno per cittadini comunitari, di validità quinquennale), e dopo poco più di tre mesi<sup>34</sup> alla nuova disciplina del soggiorno introdotta dal d.lgs 30/2007, che ha sostituito l'obbligo di richiedere la carta di soggiorno con quello dell'iscrizione anagrafica, soggetta a limiti e condizioni in relazione ai motivi e alla durata del soggiorno.

Al posto della carta di soggiorno rilasciata dalla questura, la nuova disciplina prevede infatti che gli uffici anagrafici verifichino all'atto della richiesta di iscrizione la sussistenza del diritto di soggiorno dei cittadini comunitari<sup>35</sup> e rilascino una speciale "attestazione di iscrizione anagrafica di cittadino dell'Unione Europea". Dopo cinque anni di soggiorno legale e continuativo, il cittadino comunitario può richiedere, sempre all'anagrafe, l'"attestazione di soggiorno permanente", con la quale si attesta la titolarità del diritto di soggiorno permanente previsto dall'art. 16 della direttiva CE (art. 14 d.lgs 30/2007)<sup>36</sup>. Per i soggiorni di durata inferiore a tre mesi non è previsto l'espletamento di alcuna formalità<sup>37</sup>.

Per i familiari dei cittadini comunitari che non siano a loro volta cittadini dell'Unione, è previsto invece il rilascio, da parte della questura, della carta di soggiorno prevista dall'art. 10 del d.lgs 30/2007, di validità quinquennale<sup>38</sup>. Al maturare delle condizioni previste dal decreto legislativo, il familiare non comunitario potrà richiedere una carta di soggiorno permanente<sup>39</sup>. Le stesse condizioni si applicano anche ai familiari non comunitari di cittadini italiani<sup>40</sup>. È importante specificare che i familiari di cittadini comunitari o italiani, ricorrendo le condizioni previste dal d.lgs 30/2008, sono a loro volta titolari di un vero e proprio diritto di ingresso e di soggiorno. Ciò spiega perché, pur potendo essere assoggettato all'obbligo del visto di ingresso, il familiare non comunitario non possa essere respinto alla frontiera, anche quando sia sprovvisto dei documenti di viaggio o del visto di ingresso, qualora di-

<sup>32</sup> I "familiari", anche non comunitari, cui si applica la direttiva, sono: il coniuge; i discendenti del cittadino comunitario e del coniuge minori di 21 anni, ovvero anche maggiori di 21 anni se "a carico"; gli ascendenti diretti a carico e quelli del coniuge (art. 2 dir. 2004/38/CE; art. 2 d.lgs 30/2007). La direttiva prevede inoltre che nella nozione di "familiare" rientri anche, accanto al coniuge, il "partner che abbia contratto con il cittadino dell'Unione un'unione registrata sulla base della legislazione di uno stato membro, qualora la legislazione dello stato membro ospitante equipari l'unione registrata al matrimonio e nel rispetto delle condizioni previste dalla pertinente legislazione dello stato membro ospitante". Tale disposizione, pur recepita fedelmente dal d.lgs 30/2007, non trova per ora applicazione in Italia, non essendovi una legislazione interna che risponda ai requisiti in essa indicati.

<sup>33</sup> Per un più approfondito commento, si rinvia a A. Lang, B. Nascimbene, *L'attuazione in Italia della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea*, in "Dir. imm. citt.", n. 2, 2007, pp. 43-63.

<sup>34</sup> Il d.lgs 30/2007, pubblicato sulla "Gazzetta Ufficiale" il 27 marzo 2007, è entrato in vigore l'11 aprile 2007.

<sup>35</sup> Ai sensi dell'art. 6 d.lgs 39/2007 il diritto di soggiorno per un periodo superiore a tre mesi sussiste per i lavoratori, subordinati o autonomi; per gli iscritti a corsi di studio o formazione professionale, che dispongano di risorse economiche sufficienti e siano titolari di un'assicurazione sanitaria; per tutti i cittadini comunitari che dispongano di risorse economiche sufficienti per non diventare un onere a carico dell'assistenza sociale dello stato e di un'assicurazione sanitaria che copra tutti i rischi per la durata del soggiorno in Italia; per i familiari che accompagnino o raggiungano il cittadino comunitario titolare del diritto. Le formalità amministrative da espletare da parte del cittadino dell'Unione che intende soggiornare in Italia per un periodo superiore a tre mesi sono specificate dall'art. 9 del d.lgs 30/2007, ove tra l'altro è previsto che la disponibilità di risorse economiche sufficienti sia calcolata secondo i criteri previsti per il ricongiungimento familiare dall'art. 29 del testo unico 286/1998 e possa essere attestata mediante dichiarazione sostitutiva di certificazione (cfr. modello allegato alla circolare del Ministero dell'Interno n. 45 dell'8 agosto 2007).

<sup>36</sup> I modelli delle attestazioni rilasciate dall'ufficiale d'anagrafe sono allegati alla circolare del Ministero dell'Interno n. 45 dell'8 agosto 2007. Istruzioni relative all'applicazione della nuova disciplina sono state diffuse dal Ministero dell'Interno anche con le circolari del 6 aprile 2007, del 10 aprile 2007 e del 18 luglio 2007.

<sup>37</sup> Il nuovo comma 5 bis del d.lgs 30/2007, introdotto dall'art. 1 del d.lgs n. 32/2008, prevede peraltro la possibilità per il cittadino dell'Unione o il suo familiare di rendere presso gli uffici di polizia una "dichiarazione di presenza". Pur non essendo imposto alcun obbligo in tal senso, lo stesso articolo precisa che, qualora non sia stata effettuata tale dichiarazione, "si presume, salvo prova contraria, che il soggiorno si sia protratto da oltre tre mesi". A sua volta, il protrarsi del soggiorno oltre i tre mesi senza che sia dimostrato il diritto al soggiorno per un ulteriore periodo giustifica l'adozione di un provvedimento di "allontanamento per cessazione delle condizioni che determinano il diritto di soggiorno", ai sensi dell'art. 21 d.lgs 30/2007, come sostituito dal d.lgs 32/2008.

<sup>38</sup> La denominazione esatta del documento è "Carta di soggiorno per i familiari del cittadino comunitario non aventi la cittadinanza di uno stato membro dell'Unione Europea". Le condizioni per l'acquisto e il mantenimento della carta sono dettate dall'art. 10 del d.lgs 30/2007.

<sup>39</sup> Art. 17 d.lgs 30/2007. Le condizioni per l'acquisto del diritto di soggiorno permanente per il familiare che non ha la cittadinanza di uno stato membro sono dettate dall'art. 14 dello stesso decreto.

<sup>40</sup> L'articolo 23 d.lgs 30/2007 prevede infatti che: "Le disposizioni del presente decreto legislativo, se più favorevoli, si applicano ai familiari di cittadini italiani non aventi la cittadinanza italiana".

mostri con idonea documentazione, entro 24 ore, la “qualifica di titolare del diritto di libera circolazione”<sup>41</sup>. Il d.lgs 30/2007 precisa poi in quali casi il familiare non comunitario, che non abbia già acquistato il diritto di soggiorno permanente, conserva il diritto di soggiorno, nelle ipotesi di decesso o partenza del familiare comunitario primo titolare del diritto (art. 11) e mantiene il diritto di soggiorno, alle condizioni indicate dall’art. 12, nei casi di divorzio e di annullamento del matrimonio.

L’introduzione della nuova disciplina riguardante il diritto di libera circolazione dei cittadini comunitari e dei loro familiari, come è noto, ha fatto emergere una serie di problemi in diversi settori, che non è possibile in questa sede ripercorrere in dettaglio. Non a caso, peraltro, i problemi di applicazione sono emersi soprattutto in relazione al trattamento da riservare ai cittadini neocomunitari, i quali si sono trovati a sperimentare direttamente gli effetti del passaggio dalla condizione di extracomunitario a quella di comunitario, talvolta con l’esito – paradossale e del tutto impreveduto – di un trattamento peggiore rispetto al passato. Ciò ha comportato nel corso del 2007 e fino all’inizio del 2008 una serie di interventi di “aggiustamento”, che iniziano con l’estensione ai cittadini dell’Unione, tramite decreto legge, dei programmi di assistenza e integrazione sociale previsti dall’art. 18 del testo unico 286/1998<sup>42</sup>, e finiscono con la pubblicazione del d.lgs n. 32 del 2008<sup>43</sup>, preceduto da due decreti entrambi decaduti per mancata conversione<sup>44</sup>, che interviene a modificare e integrare il d.lgs 30/2007 introducendo previsioni molto più severe di quelle iniziali in tema di limitazioni al diritto di ingresso e soggiorno dei cittadini comunitari e dei loro familiari e di allontanamento dal territorio nazionale. Tra questi due estremi temporali, si sono svolte una serie di tormentate vicende, ben evidenziate da un lato dalla difficoltà con cui si è giunti infine a prevedere per i cittadini comunitari prestazioni sanitarie analoghe a quelle già riconosciute ai cittadini extracomunitari non iscritti o iscrिवibili al Ssn<sup>45</sup>, dall’altro dall’insistenza con cui sono state riproposte misure volte a tutelare la “sicurezza interna” nei confronti di popolazioni di cittadini già extracomunitari, ai quali si rimprovera un presunto abuso dei “benefici” della nuova condizione di cittadino comunitario e delle norme in tema di libera circolazione.

Anche alla luce degli ultimi interventi nei rispettivi campi, peraltro, l’applicazione dei molti interventi normativi che nel corso dell’ultimo anno hanno sostanzialmente modificato la condizione giuridica sia dei cittadini extracomunitari, sia di quelli comunitari, è destinata a suscitare non indifferenti problematiche, di cui sono un segnale anche diversi recenti provvedimenti giurisdizionali<sup>46</sup>.

<sup>41</sup> Art. 5, co. 5, d.lgs 30/2007.

<sup>42</sup> Art. 6, co. 4, del d.l. 28 dicembre 2006, n. 300, convertito in legge, con modificazioni, dall’art. 1, l. 26 febbraio 2007, n. 17.

<sup>43</sup> D.lgs 28 febbraio 2008, n. 32.

<sup>44</sup> Si tratta dei decreti legge 1° novembre 2007, n. 181, recante “Disposizioni urgenti in materia di allontanamento dal territorio nazionale per esigenze di pubblica sicurezza”, e 29 dicembre 2007, n. 249, “Misure urgenti in materia di espulsioni e di allontanamento per terrorismo e per motivi imperativi di pubblica sicurezza”.

<sup>45</sup> Cfr. la circolare del Ministero della Salute 19 febbraio 2008, contenente “Precisazioni concernenti l’assistenza sanitaria ai cittadini comunitari dimoranti in Italia”, che sostanzialmente modifica ed estende le più restrittive previsioni già dettate con la precedente nota informativa dello stesso ministero del 3 agosto 2007. Per quanto concerne in particolare la problematica di quei cittadini, “soprattutto neocomunitari” che pur trovandosi in territorio italiano non risultano assistiti dai loro stati di provenienza e non sono iscrिवibili al Ssn, i contenuti dell’ultima circolare ministeriale erano già stati anticipati dalla Regione Marche (con circolare del 4 gennaio 2008) e dalla Regione Piemonte (circolare 9 gennaio 2008).

<sup>46</sup> Si rinvia in proposito ai commenti di G. Perin, *La disciplina applicabile ai coniugi stranieri di cittadini italiani: chiarimenti giurisprudenziali e nuove interrogativi*, e di C. Favilli, *Le direttive europee tra jus superveniens ed efficacia diretta: prime applicazioni giurisprudenziali*, entrambi in “Dir. Imm. Citt.”, 4, 2007.

## Appendice metodologica

I dati utilizzati per costruire i *quozienti di localizzazione* derivano dalle indagini effettuate presso gli uffici di anagrafe e messi a disposizione dall'ISTAT attraverso il sito <http://demo.istat.it> pertanto sono ufficiali e riguardano la popolazione residente nei comuni italiani.

In IRES viene conservata la serie storica che comprende il periodo tra il 1993 e il 2007, per costruire questo archivio; soprattutto per i dati meno recenti, ci siamo avvalsi della BDIS-Provenienze, banca dati immigrati stranieri della Regione Piemonte, facilmente consultabile dal sito [www.piemonteimmigrazione.it](http://www.piemonteimmigrazione.it) o direttamente da [www.regione.piemonte.it/stat/bdde](http://www.regione.piemonte.it/stat/bdde).

L'unità territoriale di riferimento quindi è il comune: in tutte le carte tematiche quando queste aree non sono colorate, quindi *bianche*, significa che non ci sono cittadini stranieri residenti.

Ogni indicatore è stato analizzato rispetto la propria distribuzione per definire dei gruppi, o meglio una classificazione che permettesse di identificare delle sovra-aree territoriali in cui fosse possibile distinguere un comportamento al di sopra o al di sotto di un intorno regionale dato dalla *media ± la deviazione standard*.

Conseguentemente sono state prodotte delle carte tematiche che graficamente rappresentano al meglio l'oggetto dell'analisi fornendo una visione d'insieme molto chiara.

L'uso dei *quozienti di localizzazione* è solo uno dei diversi modi per analizzare un fenomeno territoriale; è stato scelto questo perché permette un confronto d'insieme indipendentemente dalla dimensione del fenomeno legato alla differenza territoriale intrinseca nei territori piemontesi (questo tipo di analisi permette per esempio di evitare il caso in cui, a fronte di comuni molto piccoli e/o montagnosi e in generale poco popolati, l'incremento anche di pochi soggetti vada a definire un valore percentuale molto alto e fuorviante del fenomeno).

La formula applicata è la seguente;

$$QL = (x_i/x_t) : (X_T/X_T)$$

dove:

$x_i$  = popolazione con un dato carattere in uno specifico comune;

$x_t$  = totale di popolazione nello specifico comune;

$X_T$  = numerosità regionale per quel dato carattere;

$X_T$  = totale popolazione regionale.

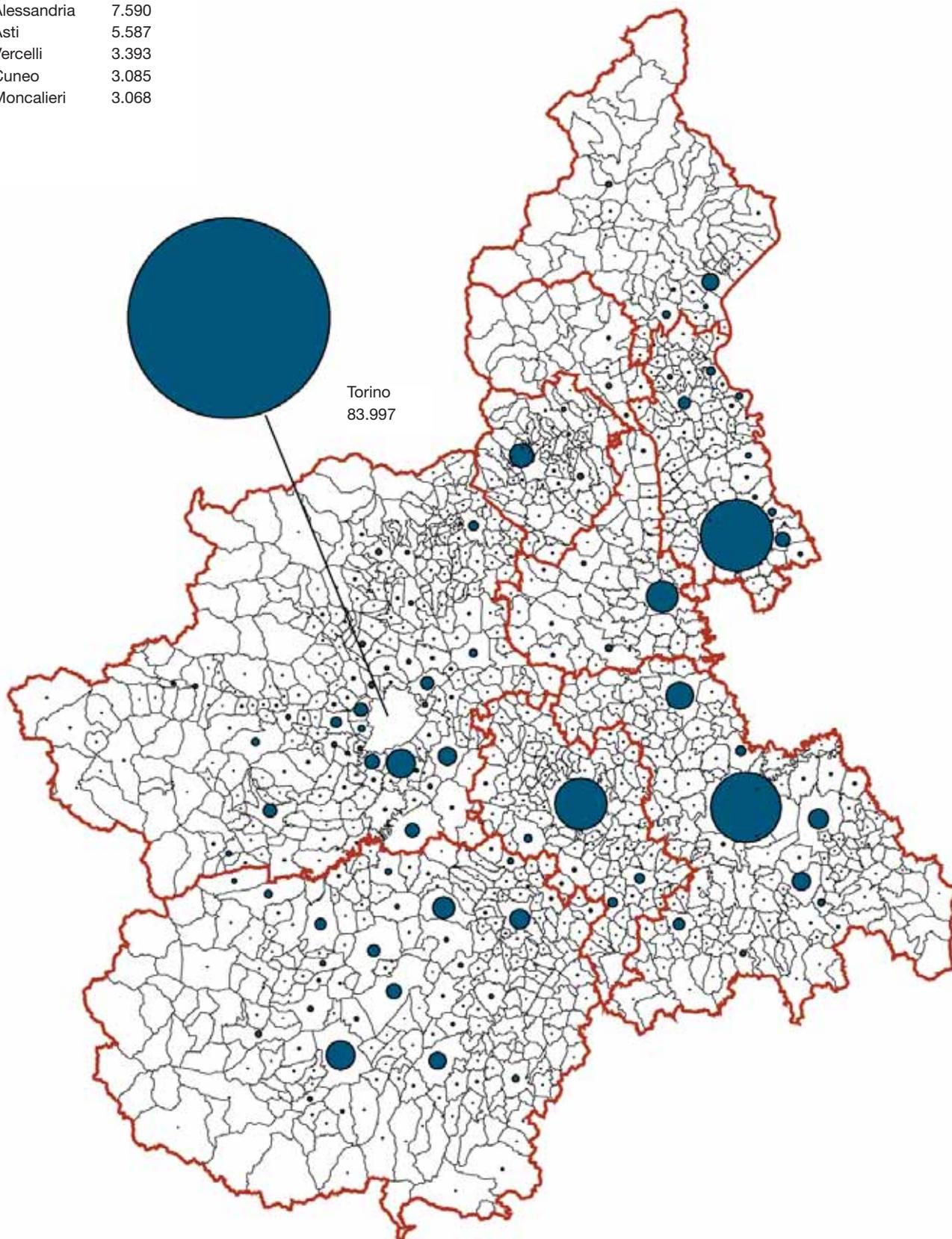
La campitura della cartografia seguirà una colorazione univoca in cui il *giallo* rappresenta il valore di riferimento regionale dei caratteri analizzati, l'*azzurro* in gradiente di tonalità, rappresenta le aree in cui il fenomeno è meno concentrato, mentre il *rosso* identifica spazialmente le aree in cui il fenomeno è più concentrato.

Per quanto riguarda la mappatura dei cittadini stranieri residenti maggiormente presenti, si è lasciata una campitura di gradiente di colore *verde* rispettando per la classificazione ciascuna distribuzione di incidenza e considerando il *valore medio* e la relativa *deviazione standard* come parametri per definire le classi.

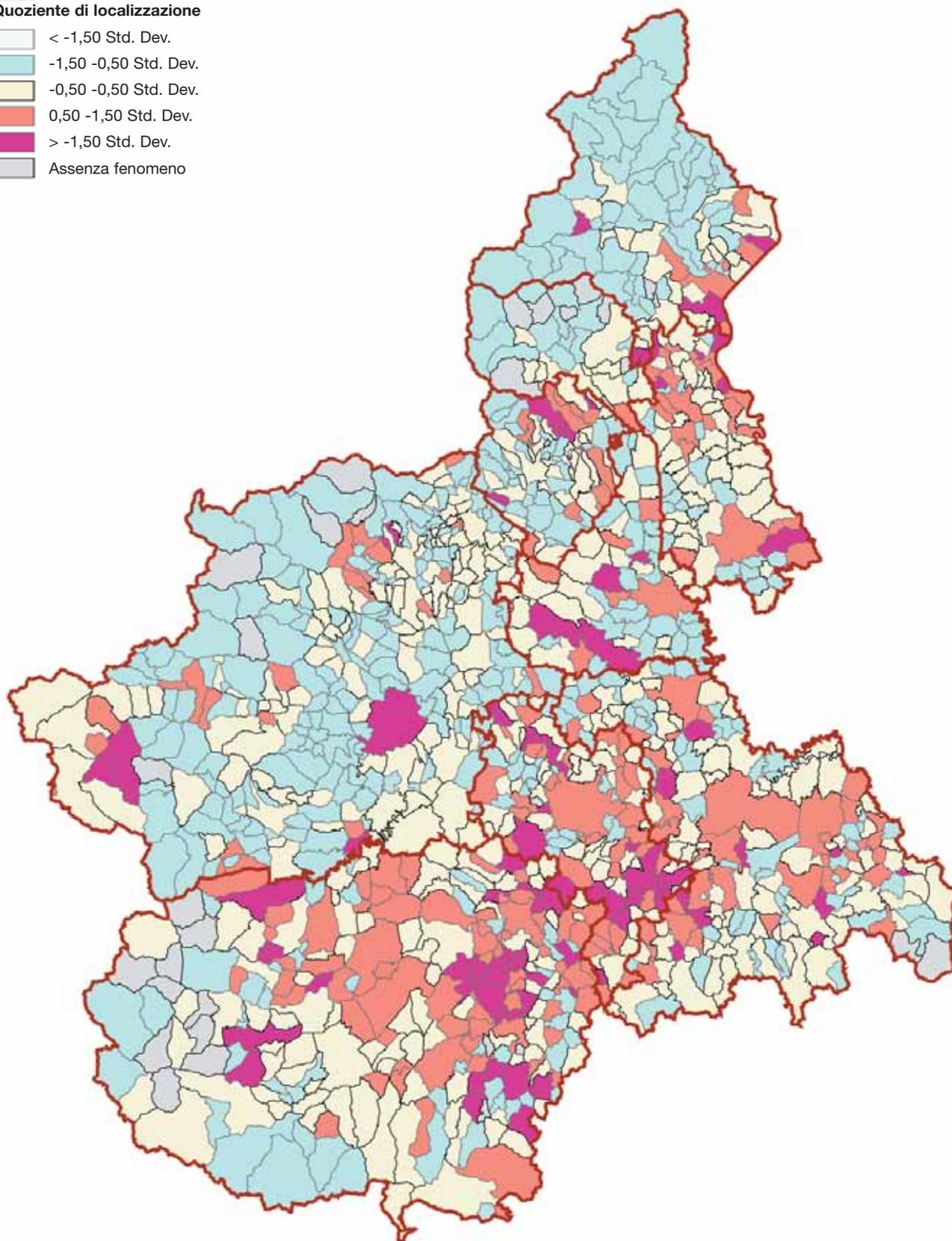


A.1. Residenti stranieri nei comuni piemontesi al 1° gennaio 2007

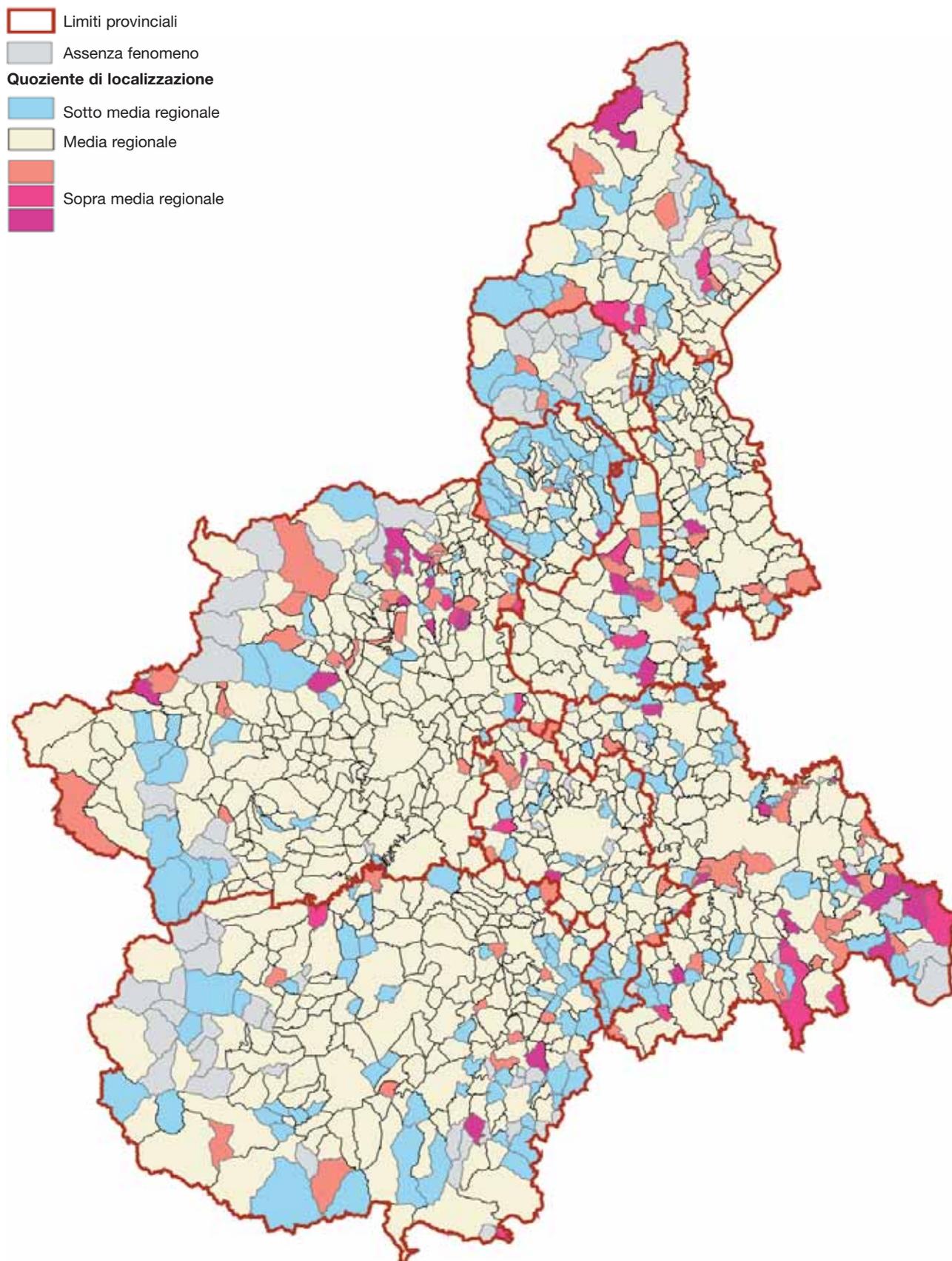
Novara	7.832
Alessandria	7.590
Asti	5.587
Vercelli	3.393
Cuneo	3.085
Moncalieri	3.068



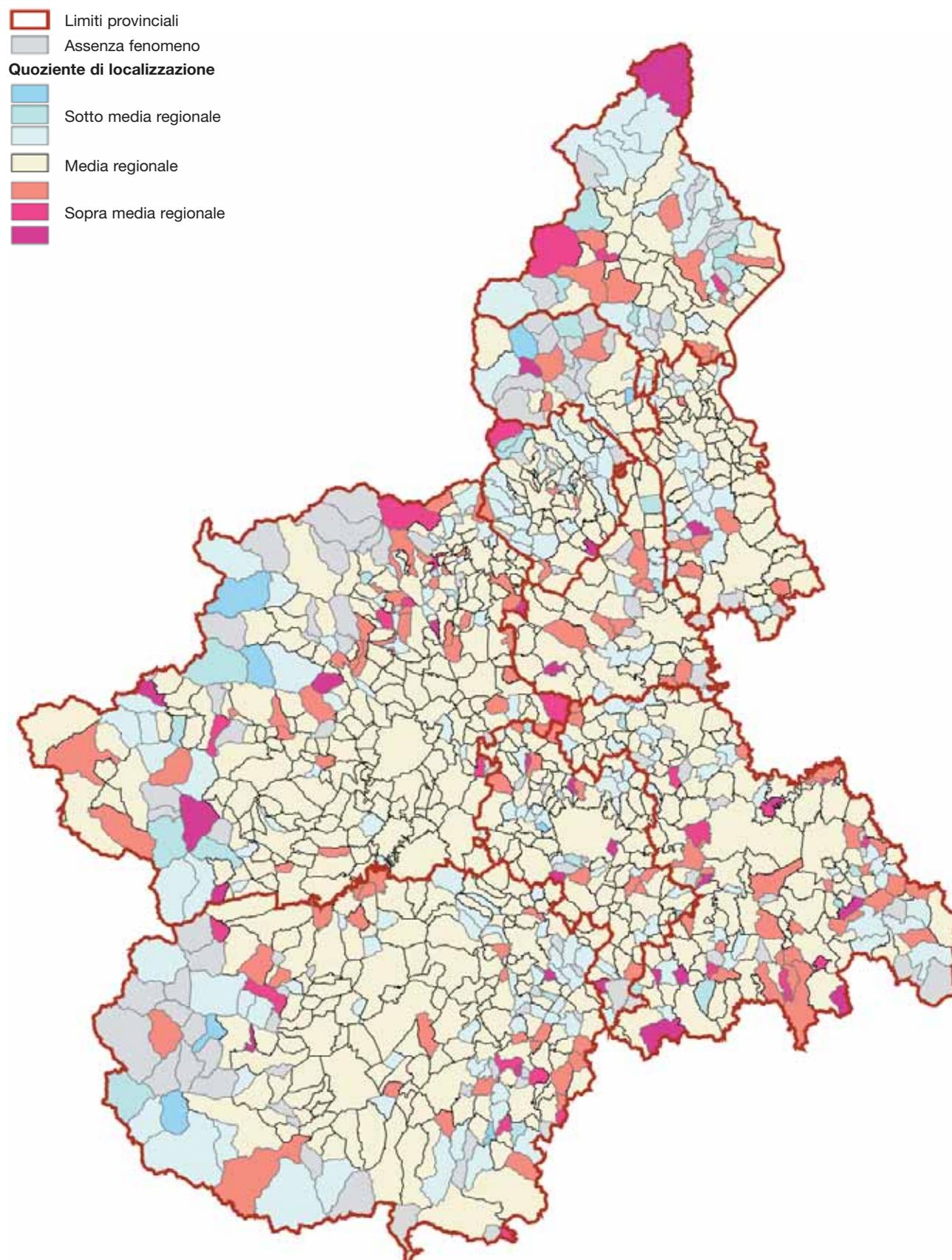
## A.2. Incidenza dei cittadini stranieri sulla popolazione residente al 1° gennaio 2007



A.3. Variazione percentuale sul lungo periodo della presenza di cittadini stranieri (2002-2007)

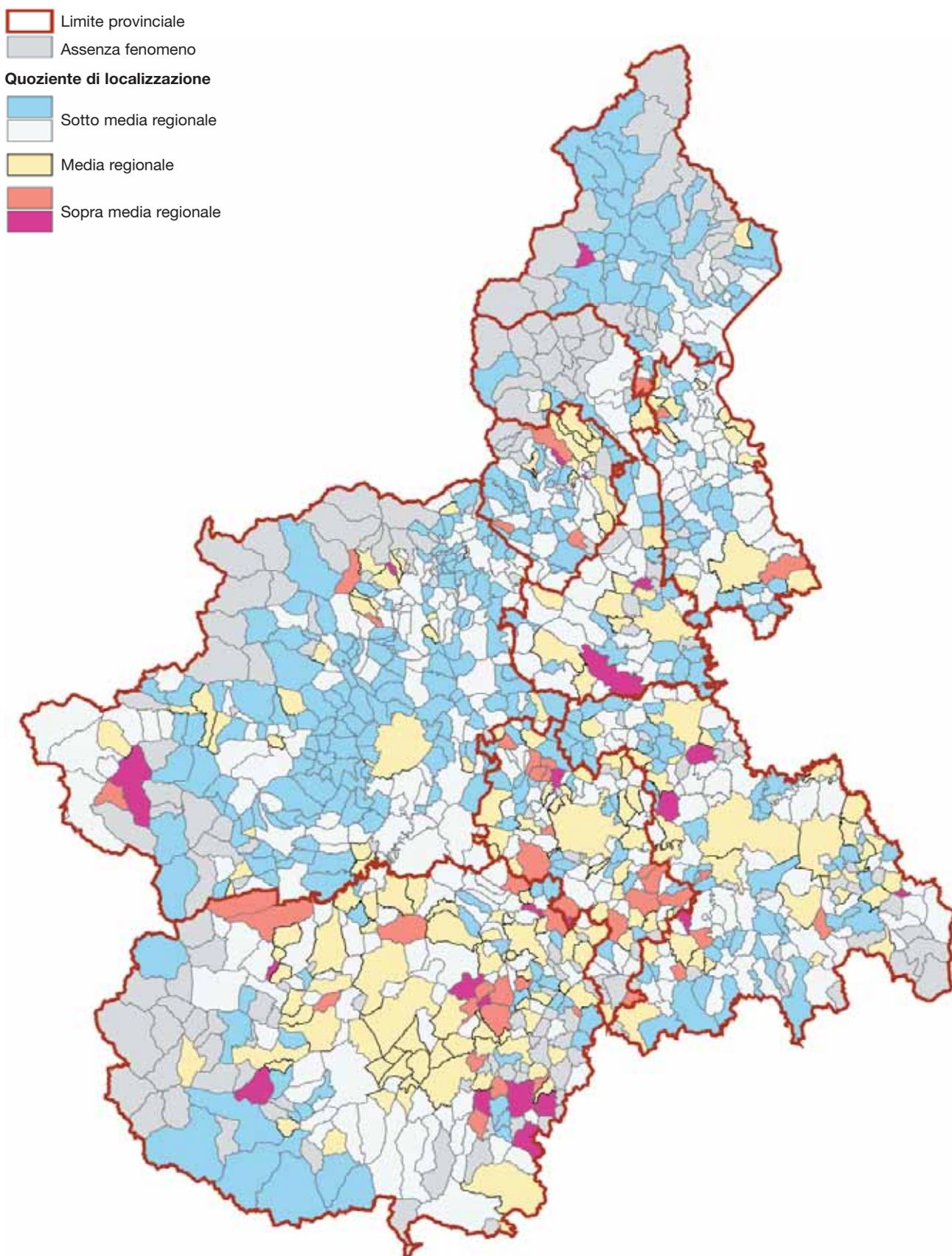


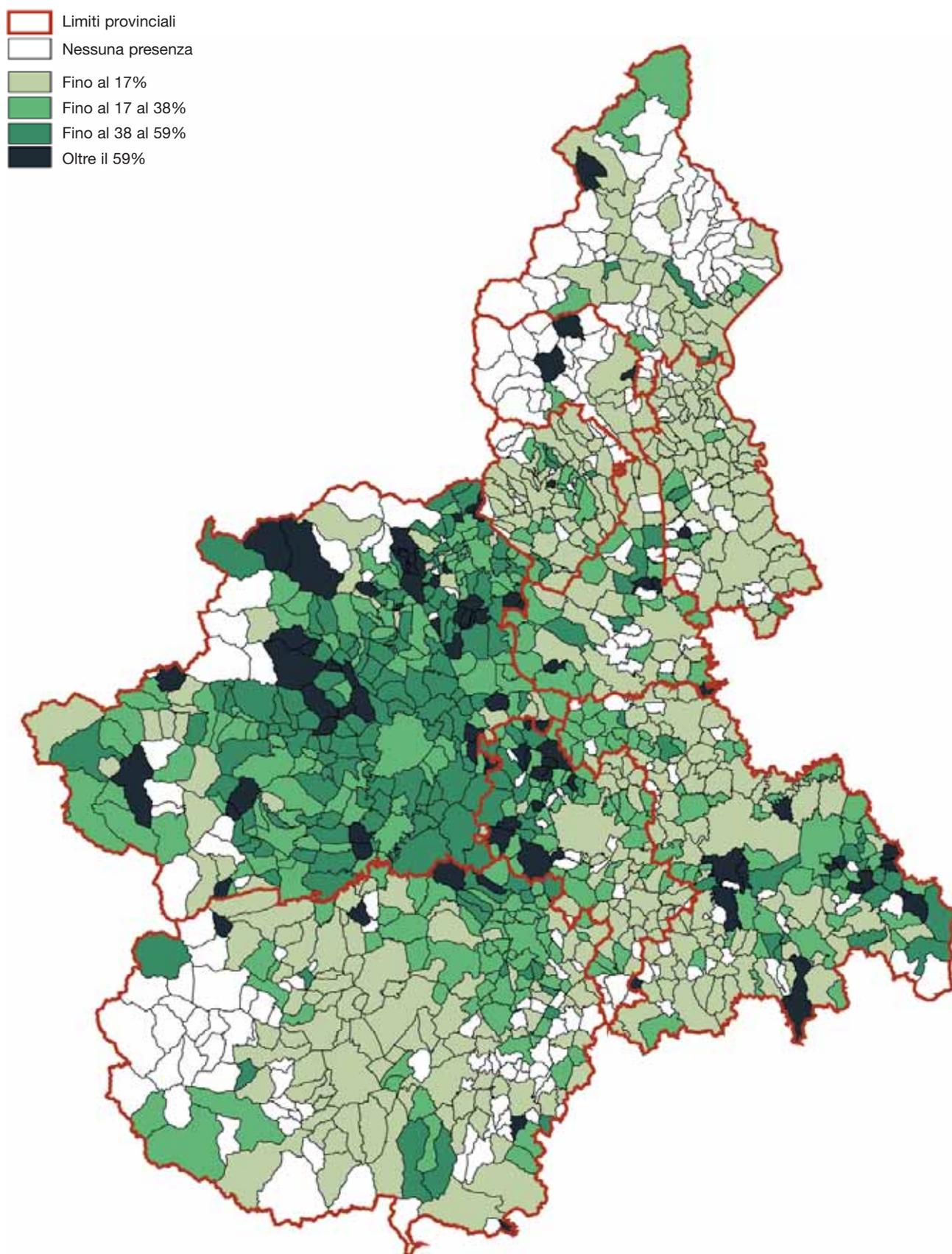
## A.4. Variazione percentuale sul breve periodo della presenza di cittadini stranieri (2002-2007)





A.5. Incidenza di minori stranieri sul totale della popolazione residente per comune al 1° gennaio 2007

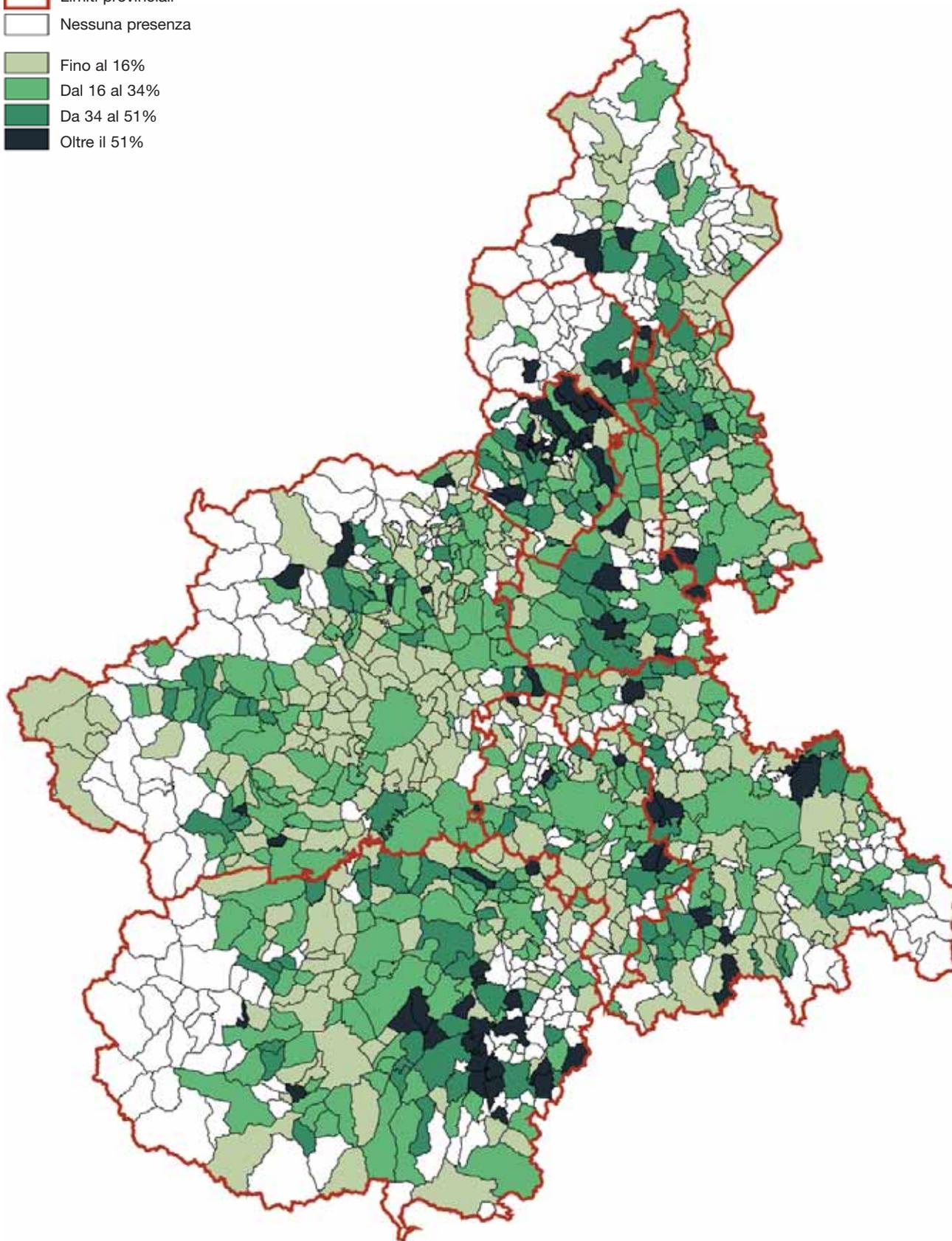


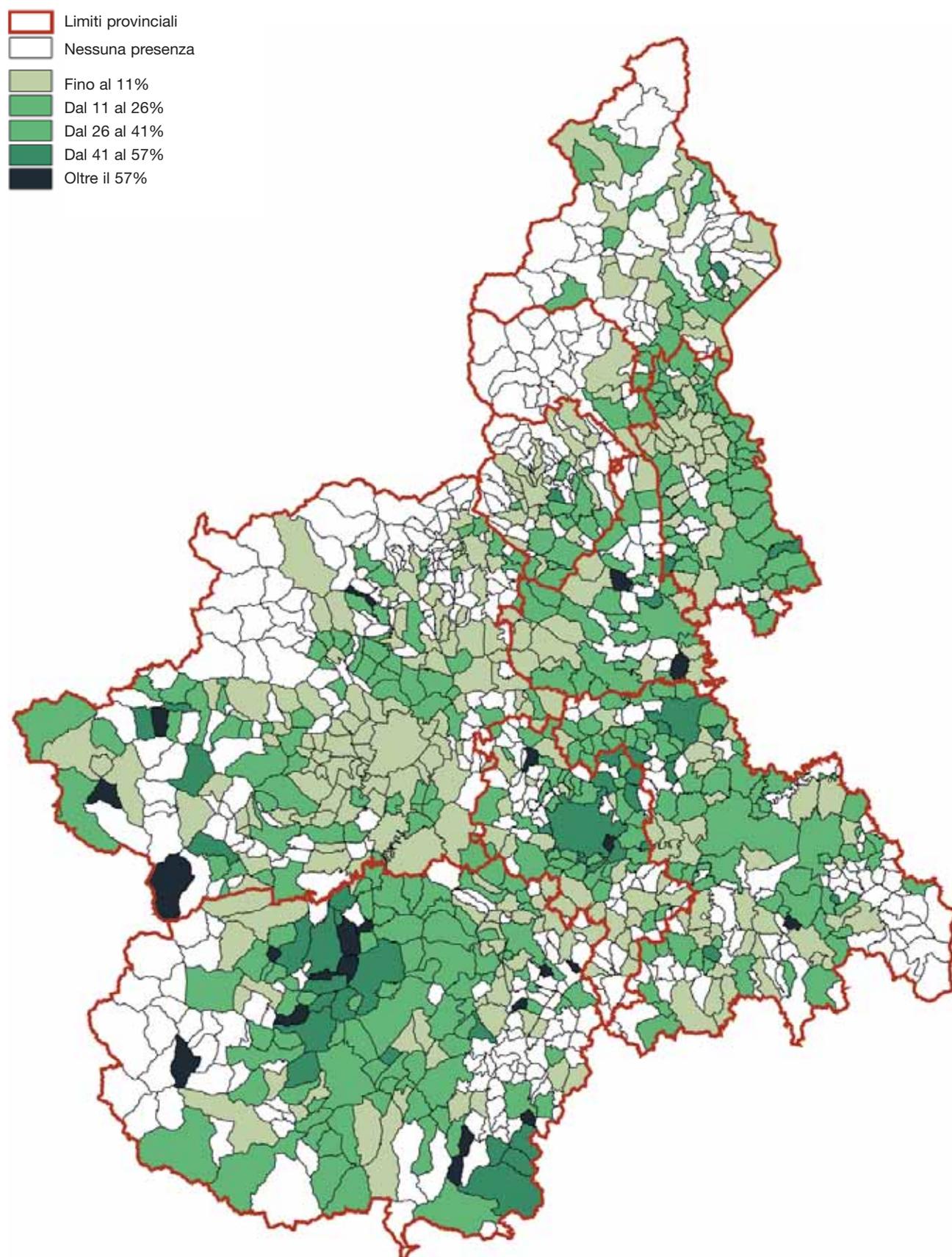
**A.6.** Incidenza dei residenti romeni sul totale dei residenti stranieri per comune (n. 59.400 al 1° gennaio 2007)



A.7. Incidenza dei residenti marocchini sul totale dei residenti stranieri per comune (n. 50.197 al 1° gennaio 2007)

-  Limiti provinciali
-  Nessuna presenza
-  Fino al 16%
-  Dal 16 al 34%
-  Da 34 al 51%
-  Oltre il 51%

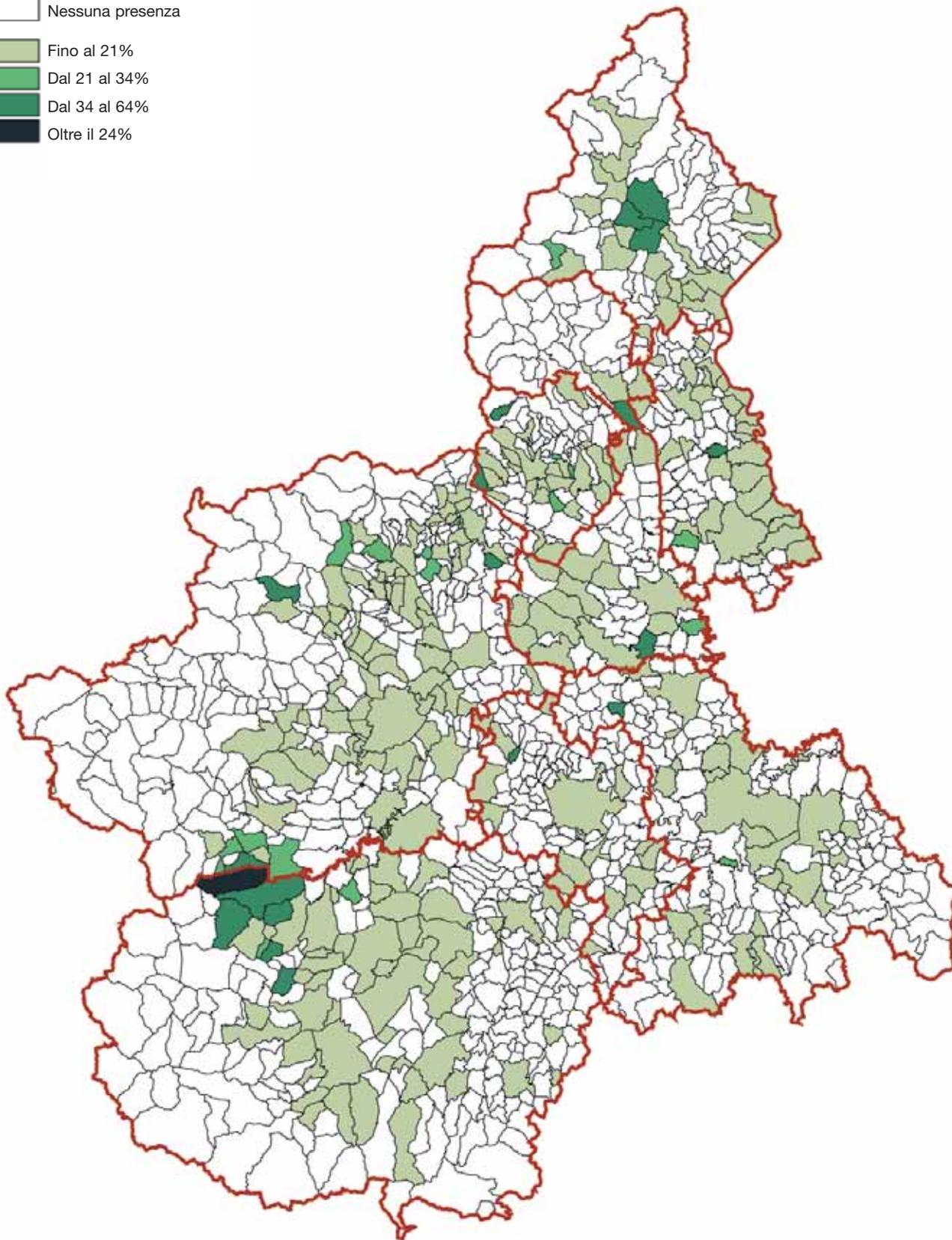


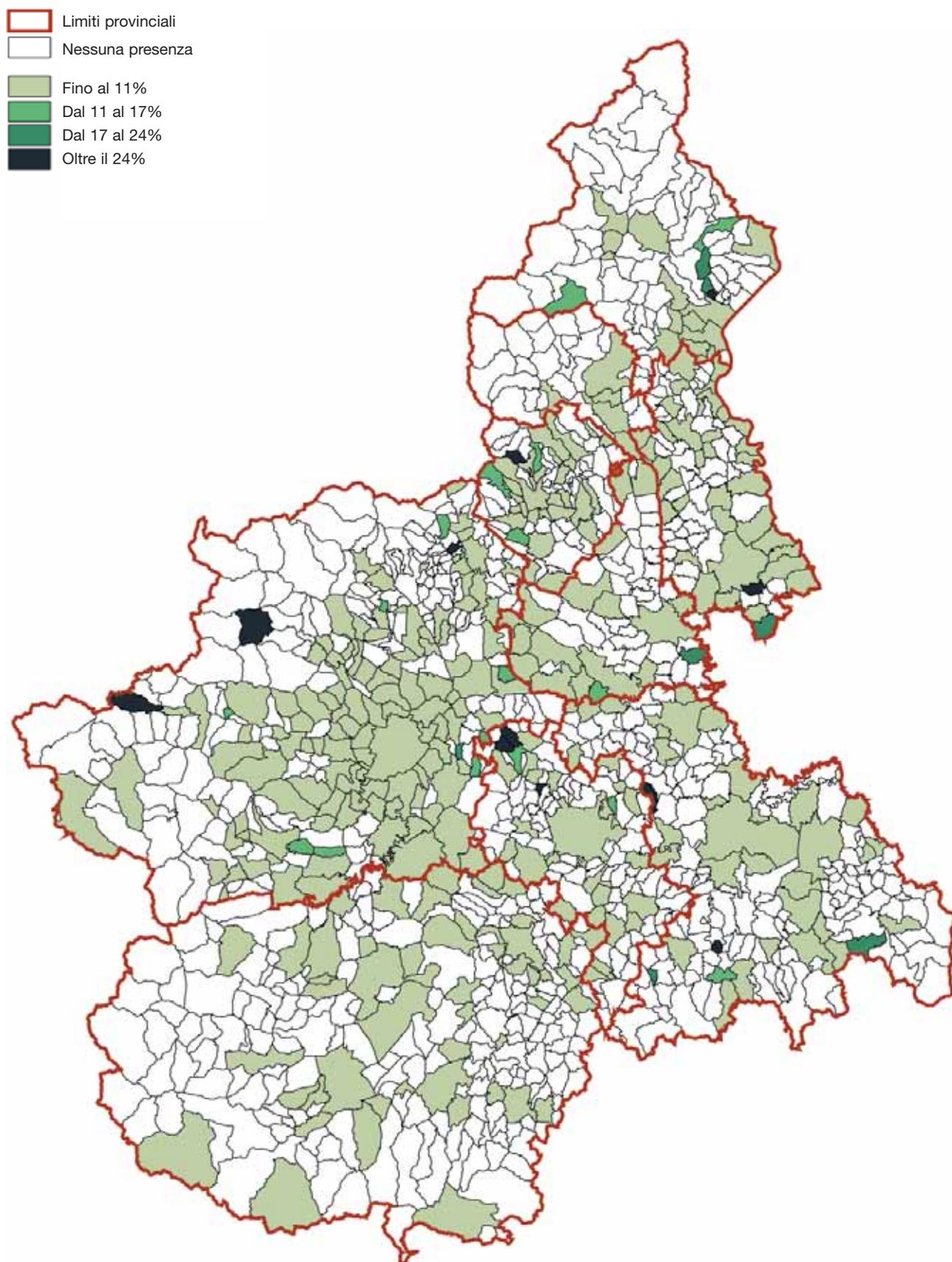
**A.8.** Incidenza dei residenti albanesi sul totale dei residenti stranieri per comune (n. 36.034 al 1° gennaio 2007)



**A.9.** Incidenza dei residenti cinesi sul totale dei residenti stranieri per comune (n. 9.863 al 1° gennaio 2007)

-  Limiti provinciali
-  Nessuna presenza
-  Fino al 21%
-  Dal 21 al 34%
-  Dal 34 al 64%
-  Oltre il 24%

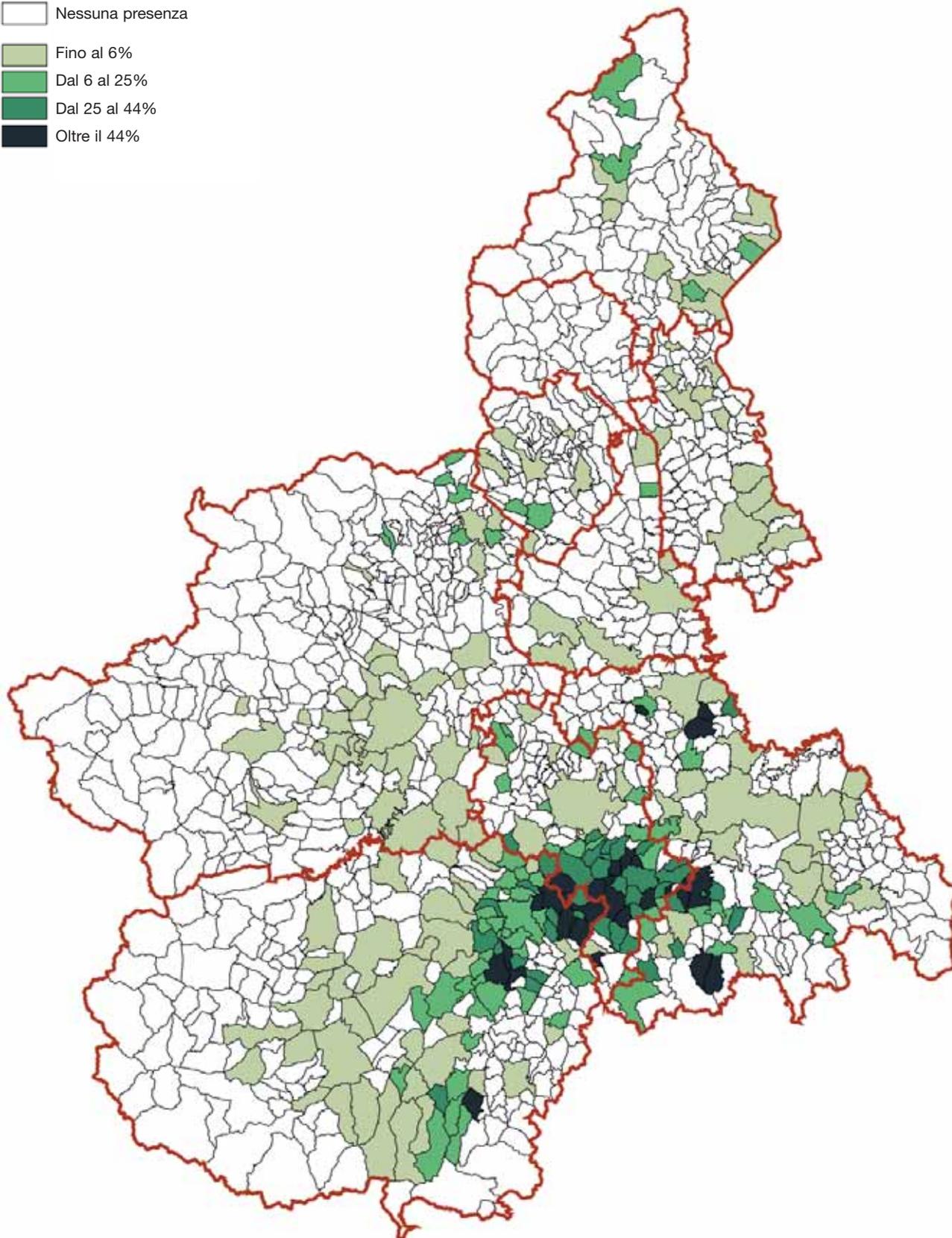


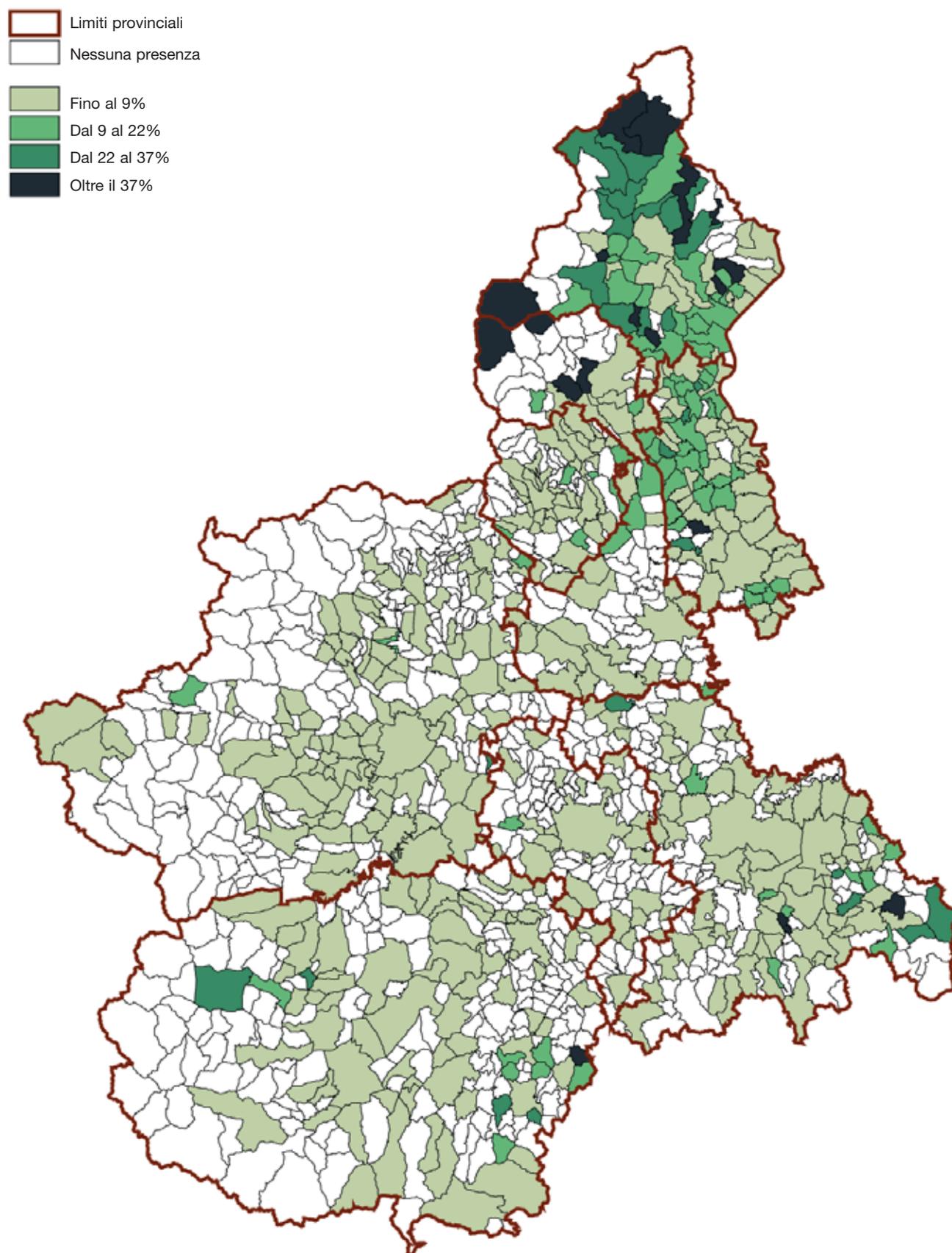
**A.10.** Incidenza dei residenti peruviani sul totale dei residenti stranieri per comune (n. 8.493 al 1° gennaio 2007)



A.11. Incidenza dei residenti macedoni sul totale dei residenti stranieri per comune (n. 5.746 al 1° gennaio 2007)

-  Limiti provinciali
-  Nessuna presenza
-  Fino al 6%
-  Dal 6 al 25%
-  Dal 25 al 44%
-  Oltre il 44%



**A.12.** Incidenza dei residenti ucraini sul totale dei residenti stranieri per comune (n. 4.857 al 1° gennaio 2007)



A.13. Incidenza dei residenti moldavi sul totale dei residenti stranieri per comune (n. 4.836 al 1° gennaio 2007)

