

# Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

## Fascicolo n. 1/2023

### SELETTIVITÀ DEL MERCATO E PERSISTENZA DIFFERENZIANTE NELLE POLITICHE MIGRATORIE: IL CASO GIAPPONESE TRA NECESSITÀ ECONOMICA E DICOTOMIE CULTURALI

di Nicola Costalunga

**Abstract:** Il Giappone risulta un'eccezione nel panorama globale poiché è uno dei pochi paesi in cui è stato possibile combinare una grande crescita economica con un regime di zero lavoratori migranti non qualificati. Tale regime è stato di recente messo in discussione dall'emendamento della legge nazionale sull'immigrazione (ICRRA), che ha per la prima volta permesso l'ingresso di forza lavoro straniera non qualificata. Allo stesso tempo, il Giappone è noto per essere un Paese caratterizzato da dicotomie culturali che dividono chi fa parte dell'interno (*uchi*), ovvero i giapponesi, e chi è esterno (*soto*), i non giapponesi. Questa distinzione, presente in numerosi tratti della società e del mercato del lavoro, ha modo di manifestarsi anche nel nuovo emendamento dell'ICRRA. Questo lavoro intende indagare come le dinamiche di differenziazione tipiche della società giapponese sono reiterate nelle vicende più recenti riguardanti le politiche migratorie nazionali. Attraverso uno studio di come tali dinamiche di divisione si sono proposte nel corso degli ultimi 30 anni, si vuole ricostruire come si è giunti all'emendamento dell'ICRRA e come, nonostante le esigenze di mercato spingano verso una necessità strutturale di forza lavoro (straniera) a basso costo e a bassa qualifica, sia ancora radicata l'essenza differenziante della società nipponica.

**Abstract:** Japan is an exception in the global landscape as it is one of the few countries where it has been possible to combine high economic growth with a regime of zero unskilled migrant workers. This regime has recently been challenged by the amendment of the National Immigration Law (ICRRA), which allowed the entry of unskilled foreign labour for the first time. At the same time, Japan is known to be a country characterised by cultural dichotomies that divide those on the inside (*uchi*), the Japanese, and those on the outside (*soto*), the non-Japanese. This distinction, present in many traits of its society and the labour market, has a way of manifesting itself in the new ICRRA amendment as well. This paper aims to investigate how the dynamics of differentiation typical of Japanese society are reiterated in more recent events concerning national migration policies. Through a study of how these division dynamics have manifested over the last 30 years, it aims to reconstruct the path that led to the ICRRA amendment and to demonstrate that, despite market demands pushing towards a structural need for low-cost, low-skilled (foreign) labour, the differentiating essence of Japanese society is still present.

# SELETTIVITÀ DEL MERCATO E PERSISTENZA DIFFERENZIANTE NELLE POLITICHE MIGRATORIE: IL CASO GIAPPONESE TRA NECESSITÀ ECONOMICA E DICOTOMIE CULTURALI

---

di Nicola Costalunga\*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Migrazioni e politica migratoria giapponese: un breve accenno storico. – 3. Immigrazione e dicotomie culturali nella società giapponese. – 4. L'emendamento del 2018 alla Legge sul Controllo dell'Immigrazione e il Riconoscimento dei Rifugiati: novità sostanziali e resilienza di dinamiche sociali differenzianti. – 5. Uno sguardo recente: Covid-19 e coesistenza economico-culturale. – 6. Conclusioni.

## 1. Introduzione

Nella gestione dei migranti, il Giappone è da tempo un caso unico tra i Paesi appartenenti all'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE). Diversamente da quanto avvenuto altrove, il Giappone nega (quasi) qualsivoglia variante di politica migratoria, soprattutto se l'oggetto riguarda i lavoratori stranieri a bassa qualifica. Dalla ricostruzione economica iniziata dal termine del secondo conflitto mondiale agli inizi degli anni novanta il Giappone è divenuto la seconda potenza economica mondiale (dopo gli Stati Uniti), senza alcun utilizzo di forza lavoro straniera. Tuttavia, in tempi più recenti, l'atteggiamento di chiusura nei confronti dei lavoratori stranieri si è rivelato sempre meno sostenibile.

In primo luogo, con lo scoppio della *bubble economy*<sup>1</sup> finirono i sogni di crescita ininterrotta, e con essi l'ammirazione internazionale che il "miracolo" economico giapponese aveva suscitato. La crescita senza necessità di forza lavoro straniera stava pian piano diventando una chimera.

---

\* PhD in Global Studies. Justice, Rights, Politics, Università di Macerata. Email: [n.costalunga@unimc.it](mailto:n.costalunga@unimc.it).

1. In giapponese conosciuta anche come *baburu economi* o *baburu keizai* (バブルエコノミオバブル経済). Il termine fa generalmente riferimento a momenti in cui il prezzo dei beni di mercato, compresi gli immobili e le azioni, sale ad un ritmo superiore alla crescita economica e, diversamente dall'economia reale, non può essere sostenuto dalla speculazione. Per approfondimenti sull'argomento, v. O. Itō, *日本の経済-歴史・現状・論点* (*Japan's Economy - History, Current State, and Issues*), Tōkyō, Chūōkōron-Shinsha, 2007. Nel caso giapponese, si è trattato di una bolla speculativa iniziata nel 1986 e scoppiata nel 1991, riguardante il mercato azionario e immobiliare. V. M. Schulz, *Ageing, Debt, and Growth Crises: Two Forerunners*, in *Italy and Japan: How Similar Are They? A Comparative Analysis of Politics, Economics, and International Relations*, a cura di S. Beretta, A. Berkofsky e F. Rügge, Milano, Springer-Verlag, 2014, pp. 205-233; T. Hoshi, A.K. Kashyap, *Japan's Financial Crisis and Economic Stagnation*, in *Journal of Economic Perspectives*, n. 18.2004, pp. 3-26.

Nello stesso periodo, l'economia giapponese iniziò ad incorrere in difficoltà strutturali comuni a tutti i Paesi OCSE: rapido invecchiamento della popolazione, bassa natalità e diminuzione della popolazione in età da lavoro. Il Giappone, similmente all'Italia, è stato colpito più duramente da questi fattori demografici strutturali.

Nondimeno, sia nella fase di crescita economica, sia in quella successiva di stagnazione<sup>2</sup>, la richiesta di forza lavoro a basso costo e a bassa qualifica non è mai cessata, specialmente da parte della media e piccola – spesso piccolissima e familiare – impresa (PMI), ingranaggio fondamentale a livello qualitativo e quantitativo del tessuto produttivo giapponese<sup>3</sup>.

Questa richiesta, per quanto paradossale se confrontata con la realtà numerica degli immigrati nell'arcipelago e con la forte opposizione politica e sociale al loro ingresso<sup>4</sup>, si è rivelata non solamente costante durante gli scorsi decenni, ma sempre più necessaria, al punto da spingere il governo Abe a emendare la Legge sul Controllo dell'Immigrazione e il Riconoscimento dei Rifugiati (ICRRA)<sup>5</sup> nel dicembre del 2018. La revisione alla legislazione nazionale sull'immigrazione ha permesso, per la prima volta nella sua storia contemporanea, l'ingresso ufficiale di lavoratori stranieri a media e a bassa qualifica. Questa storica novità, per quanto unica nelle sue specifiche, rappresenta solamente l'ultimo di una serie di tentativi, spesso non riusciti, di modificare la granitica ritrosia nipponica nei confronti della presenza di lavoratori stranieri all'interno del proprio tessuto economico.

In realtà, tali ambiguità socio-politiche<sup>6</sup> sono presenti in diverse aree della società giapponese, manifestandosi attraverso una serie di dicotomie culturali, spesso paradossali se rapportati ai processi trasformativi dell'economia nipponica contemporanea, che tendono

2. Ossia dei cosiddetti *lost decades*, in giapponese *ushinawareta jūnen* (失われた10年). Si tratta di un periodo di recessione e stagnazione economica avvenuto in Giappone a partire dal 1991-1992, dopo lo scoppio della bolla speculativa del 1986-1991. Per un approfondimento su questo periodo, v. R. Caroli, F. Gatti, *Storia del Giappone*, Bari, Editori Laterza, 2017, p. 198; T. Hoshi, A.K. Kashyap, *op. cit.*, p. 4.

3. In Giappone, come ad esempio in Italia, le PMI sono numericamente predominanti nel sistema produttivo nazionale, rappresentando una componente economica essenziale. Nel 2014, infatti, il 99,7% delle aziende era costituito da PMI (3.5 milioni), per un totale di 34 milioni di persone impiegate in esse (pari a circa il 70,1% della forza lavoro del settore privato). Per questi dati, v. OECD, *Financing SMEs and Entrepreneurs 2020. An OECD Scoreboard. Japan*, in OECD iLibrary, 2020, <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/5989eb3a-en/index.html?itemId=/content/component/5989eb3a-en>; A. Toyonaga, *About us. Message from Chairman / CEO*, in SME SUPPORT JAPAN, 2021, <https://www.smrj.go.jp/english/about/>.

4. Oltre alle dure misure di ingresso generali. Diversamente, la difficoltà di ingresso in Giappone è in netto contrasto con la facilità di uscita. Infatti, secondo l'Henley Passport Index, i cittadini giapponesi possiedono il passaporto più "forte" del mondo, seguiti da Singapore e Corea del Sud. Questo indice è una classifica di tutti i passaporti del mondo in base al numero di destinazioni a cui i loro titolari possono accedere senza un visto preliminare. L'indice si basa su dati dell'Associazione Internazionale del Trasporto Aereo (IATA). V. Henley & Partners, *The Henley Passport Index, 2022*, <https://www.henleyglobal.com/passport-index/ranking>.

5. In giapponese *Shutsunyūkoku Kanri oyobi Nanmin Nintei Hō* (出入国管理及び難民認定法), abbreviata anche come *Nyūkan-hō* (入管法). L'acronimo ICRRA deriva dalla sua traduzione in lingua inglese, vale a dire *Immigration Control and Refugee Recognition Act*.

6. Questa tematica verrà affrontata nel dettaglio al § 5.

a separare e a definire chi appartiene alla società e chi invece ne è escluso. Tutto ciò è riscontrabile in vari tratti culturali, sociali, del mercato del lavoro e, caso che interessa particolarmente questa ricerca, nelle politiche migratorie giapponesi.

Questo lavoro intende indagare come le dinamiche di differenziazione tipiche della società giapponese sono reiterate anche nelle vicende più recenti riguardanti le politiche migratorie nazionali. Attraverso uno studio di come tali dinamiche si sono proposte nel corso degli ultimi 30 anni, si vuole ricostruire come si è giunti allo storico emendamento dell'ICRRA e allo stesso tempo dimostrare come, nonostante le esigenze di mercato spingano verso una necessità strutturale di forza lavoro a basso costo e a bassa qualifica (straniera), l'essenza differenziante della società nipponica sia ancora radicata. L'obiettivo di questo contributo è quello di fornire una panoramica del caso giapponese, inquadrando la tensione esistente tra spinte trasformatrici liberalizzanti<sup>7</sup> e quelle di natura socio-economica tendenti all'immobilismo<sup>8</sup>. Il presente lavoro si propone inoltre di identificare le determinanti che hanno portato il Giappone a questo cambio di rotta, specialmente nel 2018. Infine, si cercherà di capire se una politica migratoria, per quanto apparentemente “straordinaria” nella storia politica del Paese, possa essere sufficiente nel cambiamento della divisione – e visione – dicotomica vigente.

I risultati della ricerca, grazie anche ad una serie di interviste qualitative condotte tra gennaio 2020 e gennaio 2022<sup>9</sup>, convergono verso la lettura di un'inevitabilità del processo trasformativo della struttura socio-economico-lavorativa giapponese, ma ad una velocità estremamente lenta e controllata. Questa trasformazione riguarda sia la sempre maggiore necessità e conseguenziale presenza di lavoratori (stranieri) a basso costo nel mercato del lavoro autoctono, sia i meccanismi propri di politica economica (come ad esempio il sistema di relazioni industriali). Al tempo stesso, la struttura gerarchica e divisiva del sistema nipponico persiste, cambiando soggetti ed oggetti attraverso la politica migratoria, ma mantenendo la propria essenza differenziante.

La struttura di questo lavoro è così suddivisa: nella prima parte verrà brevemente descritta la storia che ha caratterizzato i processi e le politiche migratorie giapponesi, con particolare *focus* sui diversi tentativi attuati da parte del governo di Tōkyō di mitigare le problematiche strutturali e mediare le richieste della parte imprenditoriale; la seconda parte tratterà il tema delle dicotomie culturali in seno alla società nipponica facendo luce sui paradossi e le ambiguità che la caratterizzano; la terza parte, che costituisce il cuore del presente contributo, introdurrà l'ultimo emendamento dell'ICRRA e i paradossi che

---

7. Dettate in particolar modo da *input* economici e di mercato.

8. Legate principalmente a fattori culturali dicotomici.

9. Queste interviste, effettuate in Giappone e in Italia (attraverso *meeting online*), hanno coinvolto sei istituzioni socio-economiche di rilevanza nazionale: Keidanren (parte datoriale), Rengō, UA Zensen, Tōzen Union, Zenrōren (parte labour), e Nichibenren (società civile).

rappresenta, unitamente agli effetti scaturiti da questo cambiamento politico ed economico; la quarta parte analizzerà invece come l'impatto del Covid-19 abbia limitato lo scopo del "nuovo" corso politico giapponese sul tema migratorio e di come necessità economiche e culturali si influenzino vicendevolmente; la conclusione presenterà un sunto di quanto analizzato e riflessioni sul tema.

## 2. Migrazioni e politica migratoria giapponese: un breve accenno storico

Il Giappone, nel corso del secolo scorso, è stato storicamente classificato quale Paese di emigrazione, almeno fino agli inizi degli anni settanta<sup>10</sup>. La storia migratoria e delle politiche migratorie giapponesi può fondamentalmente dividersi in due fasi: la prima, antecedente alla seconda guerra mondiale<sup>11</sup>, e la seconda dal periodo immediatamente successivo al termine del conflitto mondiale fino ai giorni nostri. Quest'ultima fase risulta essere quella più rilevante in relazione all'oggetto di questo lavoro, ma richiede una breve illustrazione di alcuni punti che possano semplificare la sua contestualizzazione.

È prima di tutto necessaria una menzione della categoria degli *zainichi*<sup>12</sup> coreani e cinesi, i quali, nonostante non facciano parte delle categorie interessate dai più recenti meccanismi di politica migratoria, risultano emblematici nella rappresentazione differenziante strutturale della storia migratoria nipponica. Gli *zainichi* sono perlopiù cittadini di origine coreana e cinese (compresi i loro discendenti nati in Giappone) che decisero di non essere naturalizzati dopo la caduta dell'Impero giapponese. Più precisamente, essi fanno parte di quel gruppo di cittadini coreani e cinesi che, dopo l'annessione all'Impero giapponese dell'isola di Formosa (Taiwan) nel 1895, del Regno di

---

10. Ufficialmente, l'esperienza giapponese di Paese di emigrazione può definirsi conclusa nel 1973, con la dichiarazione di discontinuità del governo circa i progetti di emigrazione sponsorizzata verso il Brasile iniziata negli anni venti. V. K. Yamanaka, Keiko, *"I'll Go Home, but When?": Labor Migration and Circular Diaspora Formation by Japanese Brazilians in Japan*, in *Japan and Global Migration: Foreign Workers and the Advent of a Multicultural Society*, a cura di M. Douglass e G.S. Roberts, Honolulu, University of Hawaii Press, 2003, pp. 123-152. Della stessa autrice si veda anche K. Yamanaka, *Civil Society and Social Movements for Immigrant Rights in Japan and South Korea: Convergence and Divergence in Unskilled Immigration Policy*, in *Korea Observer*, n. 41.2010, pp. 615-647.

11. Prima della seconda guerra mondiale si possono distinguere tre ulteriori fasi: dal 1859 al 1899, in cui la presenza di stranieri nell'arcipelago nipponico era limitata e controllata dalle autorità prima dello shogunato e successivamente del governo Meiji; dal 1899 al 1939, in cui furono abolite le aree adibite in via esclusiva agli stranieri (durante questo periodo gli occidentali ottennero il permesso di vivere e lavorare sul territorio giapponese); dal 1939 al 1945, in cui il governo giapponese incentivò attivamente la ricerca e il reclutamento, tramite l'intermediazione di grandi agglomerati industriali del tempo (le cosiddette *zaibatsu*), di forza lavoro cinese e coreana dalle colonie imperiali (dal 1941 vennero inclusi anche i lavoratori della Cina settentrionale, non limitando in questo modo il reclutamento alle aree in prossimità dell'arcipelago). Per approfondimenti, v. K. Yamawaki, *Foreign workers in Japan, A historical perspective*, in *Japan and Global Migration: Foreign Workers and the Advent of a Multicultural Society*, a cura di M. Douglass e G.S. Roberts, Honolulu, University of Hawaii Press, 2003, pp. 38-51.

12. In giapponese 在日, letteralmente «residente in Giappone».

Corea nel 1910 e in seguito di parte della Cina Settentrionale, migrarono in Giappone come lavoratori in maniera più o meno volontaria, rimanendo anche nel periodo successivo<sup>13</sup>. Questi ex soggetti coloniali – in particolare i coreani –, costituirono fino al 2007 il gruppo numericamente più rilevante di residenti stranieri in Giappone<sup>14</sup>. La particolarità di questo gruppo sociale è che con la firma del Trattato di Pace di San Francisco nel 1951<sup>15</sup>, gli *zainichi* videro la trasformazione del loro *status* da cittadini giapponesi<sup>16</sup> a tutti gli effetti a semplici cittadini stranieri<sup>17</sup>. Da quel momento furono costretti a sottostare all’Ordine di Controllo dell’Immigrazione del 1951<sup>18</sup> e alla successiva Legge sull’Immigrazione del 1952<sup>19</sup>, che li costrinse alla scelta tra la naturalizzazione attraverso una pratica “informale”, ossia adottando un nome e un cognome scritto con i caratteri giapponesi – di fatto rinunciando totalmente a quello proprio –, e tra il rimanere in Giappone con uno *status* diverso da quello degli autoctoni<sup>20</sup>.

In ragione della particolarità della loro presenza in Giappone, che creò una frattura nella omogeneità della composizione sociale del Paese, a seguito dell’entrata in vigore di un accordo bilaterale tra Giappone e Corea del Sud nel 1965 venne concesso agli *zainichi* lo *status* di residenza permanente, modificato nel 1991 nello *status* di residenza speciale permanente<sup>21</sup>. La differenziazione tra tali due *status* è presente ancora oggi, rendendo il Giappone l’unico Paese industriale sviluppato nel mondo dove si verificano problemi legati agli “immigrati” di quarta generazione<sup>22</sup>.

---

13. V. J. Lie, *Zainichi (Koreans in Japan): Diasporic Nationalism and Postcolonial Identity*, Berkeley, University of California Press, 2008, pp. ix-xiv; A.W. Shipper, *Fighting for Foreigners: Immigration and Its Impact on Japanese Democracy*, Ithaca, NY, Cornell University Press, p. 27.

14. V. Y. Shiobara, *Genealogy of tabunka kyōsei: A Critical Analysis of the Reformation of the Multicultural Co-living Discourse in Japan*, in *International Journal of Japanese Sociology*, n. 29.2020, p. 25.

15. La firma avvenne l’8 settembre 1951, mentre il Trattato entrò effettivamente in vigore il 28 aprile 1952.

16. Anche se con restrizioni dovute all’essere soggetti coloniali.

17. In realtà il processo di trasformazione del loro *status* iniziò nel 1947, anno in cui venne stabilita la Legge sulla Registrazione degli Stranieri. Questa legge ufficializzava il passaggio degli ex soggetti coloniali da sottoposti del dominio imperiale nipponico a veri e propri cittadini stranieri, ed entrò effettivamente in vigore nel 1952 con il Trattato di Pace di San Francisco. V. T. Fielding, *Asian Migration: Social and geographical mobilities in Southeast, East, and Northeast Asia*, Oxon, Routledge 2016, p. 197.

18. Legge sul Controllo dell’Immigrazione e il Riconoscimento dei Rifugiati del 1951 (ICRRA).

19. L. n. 125/1952 (Legge sulla Registrazione degli Stranieri). V. P. Koudela, *Robots Instead of Immigrants: The Positive Feedback of Japanese Migration Policy on Social Isolation and Communication Problems*, in *Asia-Pacific Social Science Review*, n. 19.2019, p. 94.

20. Questa pratica è rimasta in vigore fino al 1985. V. E.A. Chung, *Japan and South Korea. Immigration Control and Immigrant Incorporation, A Global Perspective*, a cura di J.F. Hollifield, P.L. Martin, e P.M. Orrenius, Stanford, Stanford University Press, 2014, pp. 414-415; A.W. Shipper *op. cit.*, p. 34.

21. V. C. Kashiwazaki, *Incorporating Immigrants as Foreigners: Multicultural Politics in Japan*, in *Citizenship Studies*, n. 17.2003, pp. 31-47.

22. Sul tema, v. E.A. Chung, *Immigration and Citizenship in Japan*, New York, Cambridge University Press, 2010.

Tornando alla storia delle immigrazioni in Giappone, da un punto di vista legislativo non ci sono stati rilevanti cambiamenti dal 1945 fino all'inizio degli anni ottanta. Infatti, nonostante una rapida crescita economica e industriale nei primi anni del dopoguerra<sup>23</sup>, e una trasformazione produttiva definita “miracolosa” a partire dagli anni settanta, diversamente dalla maggior parte dei Paesi economicamente avanzati il Giappone non aveva fatto uso di lavoratori stranieri<sup>24</sup>. Sotto questo profilo il Giappone è stato considerato un «caso negativo» rispetto agli altri Paesi altamente industrializzati<sup>25</sup>, ed è stato definito addirittura un «*outlier*» nel panorama internazionale<sup>26</sup>. Nel corso degli anni sessanta e settanta il Gabinetto del Giappone<sup>27</sup> aveva infatti ripetutamente approvato delibere contro l'ingresso di lavoratori stranieri<sup>28</sup>, denotando una chiara ostilità politica verso l'apporto di forza lavoro dall'esterno del Paese.

L'unica eccezione a tale regime di chiusura fu la gestione della crisi dei «Boat People», vale a dire i richiedenti asilo indocinesi arrivati nell'arcipelago nel 1975<sup>29</sup>. La circostanza spinse il governo di Tōkyō a riformulare la sua politica sui rifugiati per poter accogliere gli esuli dal Vietnam, dal Laos e dalla Cambogia. Nel 1981, il governo giapponese firmò la Convenzione sui Rifugiati del 1951 e il Protocollo sui Rifugiati del 1967, rivedendo così la sua legislazione interna sul tema e determinando l'inizio di un primo dibattito politico e di un confronto pubblico sulla tematica immigrazione<sup>30</sup>.

---

23. Per una ricostruzione dettagliata, v. C.J. Burgess, *Keeping the Door Closed: The 2018 Revisions to the 'Immigration' Control Act as a Continuation of Japan's 'No-Immigration' Principle*, in *Electronic Journal of Contemporary Japanese Studies*, n. 20.2020, <http://japanesestudies.org.uk/ejcs/vol20/iss1/burgess.html>.

24. *Ibidem*.

25. V. D. Bartram, *Japan and Labor Migration: Theoretical and Methodological Implications of Negative Cases*, in *International Migration Review*, n. 34.2000, p. 15.

26. V. G. Vogt, *When the Leading Goose Gets Lost: Japan's Demographic Change and the Non-Reform of its Migration Policy*, in *Asian Studies: Journal of Critical Perspectives on Asia*, n. 49.2013, pp. 14-44. Su questo tema, Muller ha affermato che «Japan is the prime example of a technologically advanced nation that depends on its own population for nearly all of its workers...Japan's ability to maintain a high living standard with virtually no dependence on immigrant labor reflects some distinctive aspects of Japanese culture, religious philosophy, and nationalism». T. Muller, *Immigrants and the American City*, New York, New York University Press, pp. 287-288.

27. In giapponese *Naikaku* (内閣).

28. V. K. Hamaguchi, *How Have Japanese Policies Changed in Accepting Foreign Workers?*, in *Japan Labor Issues*, n. 3.2019, p. 2.

29. V. I. Kawakami et al., *A Report on the Local Integration of Indo-Chinese Refugees and Displaced Persons in Japan*, Tōkyō, UNHCR, 2009, pp. 13-16.

30. V. D. Akimoto, *Japan's Changing Immigration and Refugee Policy*, in *The Diplomat*, 12 marzo 2021, <https://thediplomat.com/2021/03/japans-changing-immigration-and-refugee-policy/>. Tuttavia, il Giappone è noto per la bassa percentuale annua di riconoscimento dello *status* di rifugiato. Per esempio, nel 2018 è stato concesso lo *status* solamente a 44 richiedenti, mentre nel 2019 a 42 richiedenti (su un totale di oltre 10.000 richieste in questi due anni). Il tasso di riconoscimento è dal 2012 inferiore all'1%. Per maggiori informazioni, v. Ministero della giustizia del Giappone, *Heisei 30 nen ni okeru Nanmin Nintai Shasū nado ni tsuite*, 2019, [http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri03\\_00139.html](http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri03_00139.html); Japan Association for Refugees, 2021, <https://www.refugee.or.jp/en/refugee/>.

Da questo momento iniziò una lenta ed inedita fase che vide il formarsi di nuovi flussi migratori verso l'arcipelago giapponese, in linea con la globalizzazione delle migrazioni internazionali<sup>31</sup>. Il primo fu quello delle “intrattenitrici” asiatiche, in particolar modo di origine filippina. Questo flusso, iniziato alla fine degli anni settanta e stabilizzatosi nel 1996, generò un aumento degli ingressi di lavoratrici nell'industria del sesso giapponese, senza che ciò creasse grande scalpore all'interno del dibattito pubblico. Il numero di queste lavoratrici iniziò ad essere consistente specialmente dopo la revisione dell'ICRRA del 1989-1990<sup>32</sup>.

Il secondo flusso, seppur non numericamente rilevante, fu significativo per l'attenzione che attrasse da opinione pubblica e mediatica. Ci si riferisce al processo migratorio iniziato a metà degli anni ottanta e composto principalmente da lavoratori (uomini) provenienti da diversi Paesi del Sud e del Sud-Est asiatico, dalla Corea del Sud, dalla Cina e da alcuni Paesi del Medio Oriente come Iran, Pakistan e Bangladesh<sup>33</sup>. Il loro arrivo avveniva attraverso una vera e propria «*back door*» al sistema degli ingressi nel Paese, sia tramite l'utilizzo di visto turistico – e successiva permanenza oltre i limiti da esso concessi entrando così nell'ambito del lavoro sommerso –, sia tramite canali illegali gestiti dalla malavita nazionale, la *yakuza*, ed internazionale<sup>34</sup>.

A differenza del caso delle “intrattenitrici”, il secondo flusso migratorio era connotato da una “visibilità” più spiccata, principalmente legata alla diversità etnica dei lavoratori ad esso appartenenti ed accentuata dal fatto che questi ultimi erano soliti incontrarsi presso spazi pubblici quali i grandi parchi urbani. La visibilità sociale di lavoratori razzialmente diversi, seppur in numero irrisorio, rappresentava una potenziale minaccia all'idea, radicata nell'opinione comune, del Giappone come società etnicamente omogenea<sup>35</sup>. È inoltre proprio in questi anni<sup>36</sup> che iniziarono ad emergere le dinamiche strutturali che tuttora

---

31. V. D.S. Massey, *Why Does Immigration Occur? A Theoretical Synthesis*, in *The Handbook of International Migration: The American Experience*, a cura di C. Hirschman, P. Kasinitz e J. DeWind Josh, New York, Russell Sage Foundation, 1999, pp. 34-35.

32. Che ne consentì l'ingresso come lavoratrici “qualificate” nel campo dell'intrattenimento. Sul tema, v. B.T. Brody, *Opening The Door. Immigration, Ethnicity, and Globalization in Japan*, Oxon, Routledge, 2002; M. Douglass, *The Singularities of International Migration of Women to Japan: Past, Present, and Future*, in *Japan and Global Migration: Foreign Workers and the Advent of a Multicultural Society*, a cura di M. Douglass e G.S. Roberts, Honolulu, University of Hawaii Press, 2003, pp. 91-119; M. Weiner, *Japan in the Age of Migration*, in *Japan and Global Migration: Foreign Workers and the Advent of a Multicultural Society*, a cura di M. Douglass e G.S. Roberts, Honolulu, University of Hawaii Press, 2003, pp. 52-59; A.W. Shipper, *Fighting for Foreigners: Immigration and Its Impact on Japanese Democracy*, Ithaca, NY, Cornell University Press, 2008.

33. V. Y. Sellek, *Female Foreign Migrant Workers in Japan: working for the Yen*, in *Japan Forum*, n. 8.1996, pp. 159-175.

34. Per un maggiore approfondimento sul tema, v. B.T. Brody, *op. cit.*

35. V. J. Lie, *Multiethnic Japan*, Cambridge, Harvard University Press, 2001; C.J. Burgess, *op. cit.*

36. Questi sono gli anni del cosiddetto *Heisei boom* (1986-1990), importante momento di crescita economica, successivo e di pari portata all'*Izanagi boom* (1965-1970). Durante l'*Izanagi boom*, il Giappone divenne la seconda potenza economica mondiale (1968).

caratterizzano il Giappone: rapido invecchiamento della popolazione, tasso di natalità estremamente basso, crescente carenza di manodopera legata al prosciugamento del bacino di forza lavoro autoctona, giovani non più disposti a lavorare in ambiti considerati umili, un sistema industriale dominato dalle piccole e medie aziende con la costante necessità di tagliare i costi del lavoro, e, infine, rilevanti cambiamenti degli stili di vita, famigliari e lavorativi (specialmente femminili). L'arrivo del secondo gruppo di lavoratori stranieri fu la prima, fisiologica, risposta a queste necessità strutturali, sino a quel momento affrontate passivamente dal governo.

La svolta nelle politiche migratorie giapponesi avvenne alla fine degli anni ottanta, in particolare con la revisione del 1989-1990 della Legge sul Controllo dell'Immigrazione e sui Rifugiati. Il Paese si trovava nel pieno della *bubble economy*, il periodo di rapida crescita economica vissuto tra il 1986 e il 1991: proprio in questi anni, la mancanza di forza lavoro necessaria a soddisfare le esigenze di alcuni settori, in particolar modo quello manifatturiero e quello dell'edilizia, era diventata una questione politica ed economica pressante<sup>37</sup>. Il dibattito che ne scaturì vide contrapporsi i sostenitori dell'apertura internazionale o *kaikoku* (letteralmente «apertura del Paese»)<sup>38</sup> e i conservatori del *sakoku* (letteralmente «chiusura del Paese»)<sup>39</sup>.

Dopo il fallimento nel 1988 di una proposta del Ministero del lavoro<sup>40</sup> di introdurre un sistema di permessi di lavoro pre-assunzione, il dibattito politico portò alla revisione nel 1989 dell'ICRRA<sup>41</sup> ad opera del Ministero della giustizia<sup>42</sup>, con la quale venne fornita ai discendenti di seconda e terza generazione di cittadini giapponesi emigrati in Brasile, Perù e altri Paesi sudamericani (i cosiddetti *nikkeijin*) lo *status* di residenza come residenti permanenti<sup>43</sup>, senza nessuna restrizione al loro diritto al lavoro. Questo creò una «*side door*»

---

37. Ciò era particolarmente evidente nelle aree del mercato del lavoro appartenenti alle cosiddette «3K» (in giapponese, rispettivamente, *kitanai* (汚い), *kiken* (危険), *kitsui* (きつい), corrispondenti alle «3D» americane, «*dirty*», «*dangerous*» e «*demanding*»). I lavori che rientrano nelle 3K sono generalmente associati alle «tute blu» e ai lavoratori stranieri. Più recentemente, queste categorie sono state arricchite con tre nuove «K»: *kyūryō ga yasui* (給料がやすい), *kyūka ga sukunai* (休暇が少ない), e *kakkō ga warui* (格好が悪い), che significano rispettivamente: bassa retribuzione, mancanza di tempo per riposare o fare pause, e lavori che non sono cool e/o hanno un brutto aspetto. Sul tema, v. B.T. Brody *op. cit.*; A.W. Shipper *op. cit.*

38. In giapponese 外国. Questa visione era sostenuta in particolare dal Ministero degli affari esteri (MEXT).

39. In giapponese 鎖国. Si tratta di una politica di chiusura dei propri confini praticata più volte nel corso della storia del Giappone. Il Ministero della giustizia (MOJ) ne fu il maggior sostenitore. Il dibattito viene riportato estensivamente in B.T. Brody, *op. cit.*, pp. 37-40.

40. Ora Ministero della salute, lavoro e welfare (MHLW).

41. Entrato ufficialmente in vigore nel 1990. V. C.J. Burgess, *op. cit.*

42. In Giappone il Ministero competente per l'immigrazione è quello della giustizia (MOJ), attraverso la supervisione dell'Agenzia per i servizi per l'immigrazione (ISA).

43. In giapponese *teijūsha* (定住者), status di residenza di lungo termine ma non permanente. I *nikkeijin* potevano portare anche i loro famigliari. V. T. Endoh, *The politics of Japan's immigration and alien residence control*, in *Asian and Pacific Migration Journal*, n.28.2019, p. 327. Inoltre, lo scopo dell'attribuzione di questo specifico *status* fu quello

che rese disponibile forza lavoro straniera a basso costo e bassa qualifica alle aziende in difficoltà, specialmente quelle nei settori appartenenti alle «3K»<sup>44</sup>. Tale soluzione costituì anche il compromesso per poter preservare l'omogeneità etnica e culturale che solamente i *nikkeijin* possedevano attraverso il loro legame diretto di sangue con antenati giapponesi<sup>45</sup>.

La revisione dell'ICRRA permise inoltre la creazione di un ulteriore ingresso laterale, grazie all'introduzione dello *status* di «*trainee*». Successivamente, nel 1993 venne istituito il Programma di Tirocinanti e Stagisti Tecnici (TITP)<sup>46</sup>, che doveva essere propedeutico al trasferimento e all'acquisizione di competenze tecniche in favore di specifici Paesi in via di sviluppo in Asia. Il Programma vide un'estensione del periodo di permanenza come *trainee* e l'aggiunta della figura del «*technical intern*» che, a differenza del *trainee*, era considerato un vero e proprio lavoratore. La durata del Programma era di due anni – poi diventati tre – in cui era prevista un'alternanza di studio e formazione diretta sul lavoro. In concreto, questa divisione risultò poco chiara, trattandosi spesso di lavoro mascherato da formazione professionalizzante. Nel 2009, lo *status* di *technical intern* venne riconosciuto come *status* di residenza, senza che ciò attenuasse i problemi e le critiche rivolte fino a quel momento al TITP<sup>47</sup>. Diversamente infatti dalle intenzioni iniziali, il Programma si tradusse in un vero e proprio sistema di *guest workers* (simile al modello del *gastarbeiter* tedesco)<sup>48</sup>, criticato a più riprese a livello nazionale ed internazionale per essere afflitto da numerose carenze strutturali e per le cospicue violazioni di diritti umani<sup>49</sup>.

Nel 2016, il governo ha approvato una nuova legge riguardante la corretta attuazione di questo Programma e una più adeguata protezione dei *technical intern* (*Technical Internship Act*), aumentando l'estensione per la residenza in Giappone ed il numero dei settori lavorativi coinvolti (quale, ad esempio, l'assistenza infermieristica). La legge prevede infatti che al termine del tirocinio triennale sia possibile rinnovare il progetto per ulteriori due anni, fermo restando il ritorno nel Paese d'origine prima del rinnovo. La durata del Programma è stata fissata a cinque anni, con una maggiore e più rigida regolamentazione, ma con la persistenza di forti limitazioni dovute all'impossibilità di cambiare azienda durante

---

di differenziare e controbilanciare lo *status* di residenti speciali permanenti attribuito agli *zainichi* coreani e cinesi: il governo giapponese optò per evidenziare questa specifica differenza, mettendo in risalto che i primi erano “quasi” giapponesi grazie alla loro discendenza, mentre i secondi rappresentavano una categoria di stranieri “speciali”. V. A.W. Shipper, *op. cit.*, p. 37.

44. V. K. Hamaguchi, *op. cit.*, p. 2. Per una spiegazione del termine 3K, v. *supra*, nt. 37.

45. V. Y. Sellek, *op. cit.*, p. 202; P. Koudela, *op. cit.*, p. 5.

46. In giapponese *Ginō Jisshū Seido* (技能実習制度), conosciuto internazionalmente anche come *Technical Intern Training System* (テクニカルインターントレーニングシステム).

47. V. K. Hamaguchi, *op. cit.*, pp. 2-3.

48. Sul tema del confronto tra la situazione giapponese e quella tedesca, nello specifico nella comparazione tra il caso dei *nikkeijin* giapponesi e quello degli *aussiedler* tedeschi, cfr. B.T. Brody, *op. cit.*, pp. 87-100.

49. V. C.J. Burgess, *op. cit.*

tutto il periodo del progetto. Questa rigidità ha portato ad un incremento dell'ingresso di *technical intern* nel mercato del lavoro sommerso<sup>50</sup>.

In definitiva, la combinazione di queste porte di ingresso – laterali e posteriori – ha permesso al governo di Tōkyō di procurarsi una forza lavoro straniera economica e flessibile, evitando la creazione di un vero e proprio programma di politica migratoria<sup>51</sup>. Nonostante ciò, tali iniziative si sono rivelate insufficienti per risolvere i problemi strutturali del mercato del lavoro giapponese. Da un lato, i *nikkeijin* sono risultati “fallimentari” dal punto di vista dell'integrazione sociale ed etnica, in quanto troppo diversi rispetto ai giapponesi e considerati difficilmente assimilabili dal punto di vista culturale<sup>52</sup>. La loro identità è infatti rimasta profondamente legata alla cultura sudamericana<sup>53</sup>, al punto che anche le quarte generazioni presenti in Giappone spesso parlano unicamente la lingua dei loro genitori e vivono ancora gravi difficoltà dal punto di vista dell'impiego e dell'istruzione<sup>54</sup>. Dall'altro lato, il sistema dei *trainee* e dei *technical intern* non si è mai svincolato dalle critiche relative allo sfruttamento lavorativo e alle violazioni dei diritti umani che lo hanno caratterizzato nei decenni<sup>55</sup>, né è mai riuscito, nonostante gli ampliamenti sia della durata sia dei settori di inserimento, ad essere qualcosa di diverso da un semplice mezzo per importare manodopera a basso costo per gli impieghi più umili<sup>56</sup>. Questi due gruppi di lavoratori, peraltro, sono stati i primi ad essere allontanati dal loro impiego nei momenti di recessione e di crisi economica, come durante la crisi economica del 2008<sup>57</sup>, il terremoto del Tōhoku (e il conseguente disastro nucleare di Fukushima) del 2011<sup>58</sup> e la crisi pandemica di Covid-19.

---

50. V. K. Hamaguchi, *op. cit.*, p. 3.

51. V. T. Endoh, *op. cit.*, p. 327.

52. V. P. Koudela, *op. cit.*, p. 95.

53. Sul tema, v. T. Tsuda, *The Stigma of Ethnic Difference: The Structure of Prejudice and 'Discrimination' toward Japan's New Immigrant Minority*, in *The Journal of Japanese Studies*, n. 24.1998, pp. 317-359.

54. Per approfondimenti, v. J. Chapple, *Japan's immigration intimation and their neglected language policy requisites*, in *Asian and Pacific Migration Journal*, n. 23.2014, pp. 345-360. Nello specifico, v. Y. Chitose, *The impact of long-distance family migration on married women's employment status in Japan*, in *Journal of Population Problems*, n. 65.2009, p. 22.

55. Questo sistema, infatti, nonostante sia stato ufficialmente tutelato dal 2009 dal diritto del lavoro giapponese e abbia visto l'abolizione della posizione di *trainee*, vede attualmente i *technical intern* ancora afflitti da problemi di sfruttamento del lavoro e mancato rispetto dei diritti del lavoratore. L'avvocato Shōichi Ibusuki, da anni impegnato nella lotta contro i meccanismi di sfruttamento di questo sistema e nella rivendicazione dei diritti dei *trainee* e *technical intern*, ha definito il sistema TITP come “schiavitù moderna”, evidenziando come le condizioni dei *technical intern* siano paragonabili a quelle degli schiavi. V. H. Okunuki, *Bread & Roses: Should Progressives Celebrate Ibusuki's Hero Award?*, in SNA Shingetsu News Agency, 5 luglio 2021, <https://shingetsunewsagency.com/2021/07/05/bread-roses-should-progressives-celebrate-ibusuki-hero-award/>.

56. V. D. Green, *As Its Population Ages, Japan Quietly Turns to Immigration*, in Migration Policy Institute, 28 marzo 2017, <https://www.migrationpolicy.org/article/its-population-ages-japan-quietly-turns-immigration>.

57. È stato addirittura implementato, tra il 2009 e il 2010, uno schema *pay-to-go* nel quale il governo offriva pagamenti in contanti per incentivare i *nikkeijin* a lasciare il Giappone. *Ibidem*.

58. V. T. Endoh, *op. cit.*, pp. 327-328.

La strenua opposizione all'adozione di una vera e propria politica migratoria, nonché l'utilizzo di forme "alternative" di importazione di manodopera a bassa qualifica per risolvere i problemi strutturali giapponesi, hanno creato terreno fertile per il cambio di rotta registrato con la revisione dell'ICRRA nel 2018. Prima di approfondire questo (apparente) storico cambiamento, è necessario affrontare il tema delle dicotomie che pervadono la società nipponica.

### 3. Immigrazione e dicotomie culturali nella società giapponese

Nell'analisi del tema migrazioni in Giappone, appare imprescindibile accennare ad una delle peculiarità distintive della società giapponese, ovvero la presenza di fattori dicotomici che sottendono tutti i livelli (culturale, sociale, economico, ecc.) della realtà sociale. Rigidità selettiva d'ingresso, persistenza della divisione piramidale degli stranieri, impermeabilità tra i diversi strati socio-economici in cui risiedono i lavoratori migranti sono solamente alcuni tratti caratterizzati da queste divisioni dicotomiche strutturali. Questi fattori, in un contesto di generale mancanza di attrazione economica del Paese (determinato, tra gli altri, dal calo dei salari reali e dal costante peggioramento dell'economia nazionale dalla fine degli anni ottanta), sono considerati dei deterrenti per i costituenti di attrazione (*pull*)<sup>59</sup>. I deboli fattori *pull*<sup>60</sup> appena descritti devono vedersela con un ulteriore elemento di deterrenza per la capacità di attrazione del Paese, ossia le componenti differenzianti della cultura nipponica.

I due principali concetti distintivi, e al contempo antitetici, di questi fattori dicotomici culturali sono quelli dell'*uchi*<sup>61</sup> e del *soto*<sup>62</sup>, rispettivamente l'«interno» e l'«esterno», il cui significato si può applicare a diverse dinamiche umane e sociali, compresa la distinzione tra giapponesi, e cioè chi «appartiene» al popolo nipponico, e non giapponesi, ossia chi non ne fa parte<sup>63</sup>. L'insularità dell'arcipelago giapponese è un primo fattore idoneo a generare tali

---

59. Intervista condotta con l'avvocato Masaichi Hikawa, membro di Nichibenren, avvenuta il 14 marzo 2020 ad Urawa (Giappone). Nichibenren è l'abbreviazione per la «Federazione Giapponese dell'Ordine degli Avvocati» (in giapponese 日本弁護士会, o *Nihon Bengoshi-kai*). Un altro tema costantemente presente nel corso delle interviste come fattore di difficoltà migratoria è quello della barriera linguistica.

60. Ciononostante, il Giappone conserva lo *status* di punto di riferimento economico-culturale nella regione: l'ottimo livello di infrastrutture, la generale sicurezza e il buon tenore di vita medio rendono il Paese ancora economicamente attraente per gli immigrati. Queste considerazioni sono parte dei temi di discussione della prima di una serie di interviste online condotte con Hifumi Okunuki e Louis Carlet, rispettivamente presidente esecutivo e direttore finanziario di Tōzen Union, nel corso del biennio 2020-2021. Tōzen Union è un sindacato amalgamato (in giapponese *gōdō rōsō*), il primo ad essere guidato da stranieri (il nome completo giapponese è 全国一般東京ゼネラルユニオン, o *Zenkoku Ippan Tōkyō General Union*).

61. In giapponese 内.

62. In giapponese 外.

63. Su questa tematica, Reischauer sosteneva che «The origins of Japan's sense of uniqueness are easily found in its long history of isolation, at first natural but later self-imposed, its distinctive culture, its unusual type of language, its unique and very difficult writing system, and its strong patterns of group organization... To the Japanese, the world seemed

processi differenzianti, che tuttavia non è sufficiente a spiegare la mentalità dualizzante profondamente radicata nella società giapponese. Anche i concetti di unicità e omogeneità, tratti propri dell'identità nazionale che sono stati diffusi nel corso della storia socio-culturale giapponese, si pongono in difesa di questa idea sociale e culturale distintiva. A creare una netta barriera tra chi è parte integrante dell'*uchi* e chi del *soto* ci sono la lingua, la cultura e il concetto di unicità della "razza", fattori che permeano la quotidianità e che alimentano il concetto di «giapponesità»<sup>64</sup>. Non a caso, la società giapponese è stata più volte definita come una società composta da «una lingua, una cultura, una razza»<sup>65</sup>, ed è questo un assunto che, nella storia politica migratoria giapponese, ha contribuito alla creazione di numerosi filtri razziali.

Invero, come si è visto, la determinazione della politica giapponese di preservare l'omogeneità e l'unicità nipponica è stata perseguita attraverso politiche migratorie atte a mantenere una netta differenziazione tra chi è giapponese e chi non lo è, come nel caso, ormai considerato fallimentare, delle politiche di arrivo dei *nikkeijin*<sup>66</sup>. L'ostinazione nella ricerca di una contiguità etnica e culturale, unitamente all'ostilità nei confronti di altre forme di soluzioni alle problematiche strutturali giapponesi, ha alimentato la differenziazione

---

quite obviously divided between Japan and the rest of the world. Other categories were not important, such as the lands of East Asian culture, Christendom, or even the human race. The important thing was that one was either Japanese or one was not. Nation, language, race, and culture are...concepts [that]...in Japan...seem virtually synonymous». E.O. Reischauer, J.B. Marius, *The Japanese Today: Change and Continuity*, London, UK, Belknap Press, 1995, p. 395. Per approfondimenti sul tema, v. T. Doi, *The Anatomy of Self: The Individual Versus Society*, Tōkyō, Kodansha International, 1986; E.O. Reischauer, J.B. Marius, *op. cit.*

64. Il concetto di omogeneità, che a sua volta influenza le politiche migratorie giapponesi e l'accettazione dei lavoratori stranieri nell'arcipelago, si basa sul *Nihonjinron* (in giapponese 日本人論), letteralmente «Teorie sull'Identità Giapponese», un ramo del nazionalismo culturale con radici prebelliche comprendente nozioni di sociologia e psicologia. V. N. Kawamura, *Sociology and society in early modern Japan*, Melbourne, Sociology papers (La Trobe University), 1980. Esso prese piede solamente dopo la fine della seconda guerra mondiale. V. H. Befu, *Hegemony of Homogeneity: An Anthropological Analysis of Nihonjinron*, Melbourne, Trans Pacific Press, 2001, p. 14; E. Oguma, *A Genealogy of 'Japanese' Self-Images*, Melbourne, Trans Pacific Press, 2002. I due punti cardine del *Nihonjinron* sono il riconoscimento della società giapponese come "unica" e che l'orientamento di gruppo è il modello culturale dominante che plasma il comportamento sociale. V. R. Mouer, Y. Sugimoto, *Images of Japanese Society: A Study on the Structure of Social Reality*, London and New York, Kegan Paul International, 1986, p. 406. In esso è centrale l'idea che i giapponesi sono composti da un popolo omogeneo (in giapponese *tan'itsu minzoku*, o 単一民族) che costituisce una nazione razzialmente unificata (in giapponese *tan'itsu minzoku kokka*, o 単一民族国家). V. C.J. Burgess, *op. cit.*

65. Uno degli ultimi interventi legati a questo concetto è stato fatto il 6 gennaio 2020 dal vice Primo Ministro Asō Tarō, il quale ha descritto il Paese come l'unico al mondo con una sola razza, una sola lingua e una monarchia di 2.000 anni. V. M. Yamaguchi, *Deputy prime minister calls Japan a nation with single race*, in ABC News, 14 gennaio 2020, <https://abcnews.go.com/International/wireStory/deputy-prime-minister-calls-japan-nation-single-race-68264441>. Il concetto viene inoltre approfondito in B.T. Brody, *op. cit.*

66. V. *supra*, § 2. Il meccanismo inverso si è invece verificato con il caso degli *zainichi*, costretti ad assimilarsi e "confondersi" con la popolazione giapponese per mantenere uno *status* privilegiato rispetto alle altre categorie di stranieri. V. A.W. Shipper *op. cit.*, p. 34.

dicotomica dei processi di «*othering*» verso ciò che è straniero/diverso/esterno<sup>67</sup>. Tali dinamiche sono espressione del «razzismo incorporato» della società giapponese<sup>68</sup>, vale a dire del processo differenziante ed escludente tra chi, appunto, fa parte dell'*uchi* e chi ne viene escluso, rientrando nel *soto*. Tale processo è esacerbato anche dal fatto che in Giappone gli stranieri sono spesso visibili a livello fenotipico, circostanza che crea sottodistinzioni per colore della pelle e nazionalità tra i migranti e determinante della cosiddetta «piramide sociale» degli stranieri<sup>69</sup>. Il caso dei *nikkeijin* ha peraltro dimostrato che nemmeno la contiguità etnica e fenotipica è sufficiente per limitare la barriera che si frappone tra *uchi* e *soto*.

La contrapposizione tra appartenenti e non appartenenti alla società nipponica trova le sue radici nel periodo Meiji (1868-1912)<sup>70</sup>, vale a dire dall'inizio del processo di modernizzazione del Paese a seguito della sua apertura forzata causata dall'arrivo delle grandi potenze occidentali<sup>71</sup>, per poi svilupparsi durante l'epoca dell'Impero Giapponese<sup>72</sup>. In particolare, sono ancora riscontrabili, in alcune componenti della società giapponese, modelli comportamentali residuali post-coloniali, derivanti da ideologie nate in epoca imperiale e sopravvissute fino a oggi. Un esempio è la forte influenza dell'intellettuale Fukuzawa Yūkichi, che con la sua opera «*Bunmei-ron no Gairyaku*» (*An Outline of a Theory of Civilization*, 1875), ha posto le basi del Giappone moderno, teorizzando l'approccio ambiguo – e spesso xenofobo – nei confronti degli stranieri<sup>73</sup>.

---

67. Su questo tema, v. D. Arudou, *Embedded Racism. Japan's Visible Minorities and Racial Discrimination*, London, Lexington Books, 2015.

68. *Ibidem*.

69. Per un approfondimento sul tema, v. A.W. Shipper, *op. cit.*

70. In giapponese *Meiji jidai* (明治時代), letteralmente «periodo del regno illuminato».

71. Il cui episodio più noto è l'arrivo nella baia di Tōkyō delle «navi nere» statunitensi comandate dal Commodoro Matthew Perry nel 1853, e la conseguente firma della Convenzione di Kanagawa nel 1854 (conosciuta anche come Trattato di amicizia e pace tra Giappone e Stati Uniti). V. Britannica, The Editors of Encyclopaedia, *Treaty of Kanagawa*, in Encyclopaedia Britannica, 24 marzo 2022, <https://www.britannica.com/event/Treaty-of-Kanagawa>.

72. Si tratta dell'arco di tempo che va dall'inizio del periodo Meiji e termina con la conclusione della seconda guerra mondiale (sono compresi il periodo Meiji, il periodo Taishō e parte del periodo Shōwa). Per una panoramica completa ed approfondita sulla storia del Giappone, v. R. Caroli, F. Gatti, *op. cit.*

73. Fukuzawa, grazie all'influenza degli studi eugenetici occidentali dell'epoca, costruì una gerarchia razziale basata sulle esigenze politiche del tempo e funzionale al controllo coloniale. In particolare, associò il comportamento sociale al colore della pelle, creando così una gerarchia in cui gli occidentali erano al vertice («persone di pelle bianca», l'apice della civiltà), gli asiatici nel mezzo («semi-civilizzati» o in giapponese *hankai* (半開), con il Giappone al vertice di questo gruppo), mentre gli africani e gli aborigeni in basso («persone di pelle scura», identificate come «barbari» o in giapponese *yaban* (野蠻)). Sul tema, v. J.G. Russell, *The Other Other: The Black Presence in the Japanese Experience*, in *Japan's Minorities: The Illusion of Homogeneity*, a cura di M. Weiner, Sheffield, Routledge, 2009, pp. 84-115; D. Arudou, *op. cit.* Questo approccio eurocentrico ha permesso al Giappone di spostare la propria identità culturale verso i modelli occidentali, in particolare quello anglosassone. V. J. Mitchell, *Racism, Prejudice, and Democratization: The Westernization of Japan Under U.S. Occupation, 1945-52*, in *Discussion Paper, Africana Studies Student Research Conference*, n. 3.2019, pp. 3-7.

Le dinamiche differenzianti si riflettono anche nelle politiche di ingresso, nelle quali il *soto* viene automaticamente escluso<sup>74</sup> per ragioni di utilità (economica) ampiamente riconosciute, quali ad esempio la necessità da parte del mercato di competenze specifiche o il possesso di *skills exclusive*. Anche se queste corsie differenziate di ingresso non sono un caso unico<sup>75</sup>, come non è eccezionale un trattamento in ingresso e di movimento tra i Paesi sulla base di variabili quali criteri di cittadinanza e competenze tecniche<sup>76</sup>, la differenza nipponica consta nell'assoluta negazione della presenza di una realtà migratoria. L'esistenza di un'esigenza ciclica del mercato, come la presenza di una vera e propria politica migratoria, sono tratti caratterizzanti la società e la politica giapponese contemporanea. Tuttavia, nel caso delle politiche migratorie, è prassi che ci sia un totale rifiuto (politico) dell'ammissione della loro esistenza, in particolar modo da parte del Partito Liberal Democratico (LDP)<sup>77</sup>.

Come si vedrà, i processi differenzianti che caratterizzano la società giapponese possono rintracciarsi anche nel nuovo emendamento dell'ICRRA.

#### 4. L'emendamento del 2018 alla Legge sul Controllo dell'Immigrazione e il Riconoscimento dei Rifugiati: novità sostanziali e resilienza di dinamiche sociali differenzianti

Nel 2012 il governo giapponese ha introdotto un sistema a punti per i professionisti stranieri altamente qualificati, simile al modello della *Green Card* statunitense. Secondo questo sistema, coloro che superano un certo punteggio basato su titoli accademici, esperienza professionale e altri fattori simili possono ricevere uno *status* preferenziale di residenza. Nel 2017, il periodo di soggiorno richiesto per il conseguimento della residenza permanente è stato ridotto a tre anni per i richiedenti che ottengono 70 punti o più e a un anno per i richiedenti con 80 punti o più<sup>78</sup>.

---

74. Le politiche migratorie sono storicamente basate sul concetto di cittadinanza, che crea una divisione di appartenenza tra chi è incluso e chi no. In questa accezione, identità e *status* giuridico vengono spesso sovrapposti. Nel caso giapponese, come ad esempio in quello britannico, l'eventuale assenza di un concetto sufficientemente esauriente di cittadinanza viene sostituito con quello di razza. V. C. Joppke, *Immigration and the Nation-State: The United States, Germany, and Great Britain*, Oxford, Oxford University Press, 1999, p. 101.

75. Tra i più noti esempi possono esseri citati Germania e Gran Bretagna. Sul tema, cfr. *ibidem*.

76. Vedasi, ad esempio, il caso della «Fortezza Europa» e dei suoi processi differenziati di ingresso e circolazione interna. V. M. Anderson *et al.*, *Policing the European Union*, New York, Oxford University Press, 1995; E. Rigo, *Europa di confine: Trasformazioni della cittadinanza nell'Unione allargata*, Roma, Meltemi editore, 2007. È interessante come la questione della «Fortezza Giapponese» sia molto meno conosciuta. V. M. Weiner, *op. cit.*; D. McNeill *et al.*, *Lowering the Drawbridge of Fortress Japan: Citizenship, Nationality and the Rights of Children*, in *The Asia-Pacific Journal*, n. 7.2009, pp. 1-25.

77. In giapponese *Jiyū-Minshutō* (自由民主党), spesso abbreviato in *Jimintō* (自民党). Si tratta di una formazione politica nazionalista e conservatrice, ed è il principale partito politico giapponese dal 1955. L'LDP è stato al potere quasi ininterrottamente dalla sua fondazione, salvo brevi parentesi (1993-1994 e 2009-2012). V. R. Christensen, *Liberal-Democratic Party of Japan*, in *Encyclopedia Britannica*, 11 settembre 2015, <https://www.britannica.com/topic/Liberal-Democratic-Party-of-Japan>.

78. V. K. Hamaguchi, *op. cit.*, p. 3.

Queste corsie preferenziali sono l'essenza delle politiche differenzianti nipponiche in tema di migrazioni, fortemente caratterizzate da un indirizzo *top-down* statale<sup>79</sup>. Esse non sono in realtà nulla di nuovo, né un'esclusiva giapponese, essendo espressione della competizione globale sull'accaparramento di risorse umane avanzate per ottenere lavoratori altamente qualificati e dalle alte competenze professionali<sup>80</sup>. La preferenza per questa specifica tipologia di lavoratori e gli sforzi pro-attivi per il loro ottenimento non dovrebbe sorprendere. Tra il 2003 e il 2018, grazie a queste condizioni favorevoli, in Giappone è quasi raddoppiata la presenza di lavoratori ad alta qualifica<sup>81</sup>.

Ciò che invece ha sorpreso è stata la (storica) revisione dell'ICRRA avvenuta l'8 dicembre 2018, la quale ha introdotto un'assoluta novità nel panorama migratorio nipponico: per la prima volta nella storia contemporanea giapponese è stato permesso l'ingresso nell'arcipelago ai cosiddetti lavoratori *blue-collar*, e la conseguente attivazione di due nuovi *status* di residenza ad essa legati. Questo emendamento ha determinato un'importante svolta nelle politiche del governo di Tōkyō, avendo comportato l'ingresso ufficiale non solamente di lavoratori altamente qualificati, ma anche di quelli semi qualificati<sup>82</sup>. Non si è trattato, dunque, dell'apertura di ingressi laterali o posteriori come avvenuto nel caso dei *nikkeijin* negli anni novanta o del sistema TITP<sup>83</sup>, ma di un vero e proprio corridoio ufficiale per l'ingresso, e la parziale permanenza, di forza lavoro straniera non (solo) altamente qualificata.

L'*iter* che ha portato all'approvazione della revisione dell'ICRRA è stato tuttavia lungo e tortuoso. Riassumendo quanto avvenuto nel corso del 2018, nel mese di febbraio il primo ministro Abe Shinzō propose durante una riunione del Consiglio per la Politica Economica e Fiscale (CEFP)<sup>84</sup>, massimo Comitato consultivo economico del Giappone, una modifica all'ICRRA atta a cambiare la struttura degli ingressi dei lavoratori stranieri: la proposta riguardava la possibilità di accettare lavoratori semi qualificati in specifici settori produttivi e di diversificare (mantenendo forti limitazioni) gli *status* di residenza, vietando al contempo

---

79. V. Massey, *op. cit.*, p. 50; A.W. Shipper, *op. cit.*

80. V. K. Hamaguchi, *op. cit.*, p. 3. Nel caso giapponese, tuttavia, le difficoltà sembrano essere maggiori rispetto ad altri Paesi ad economia avanzata, come ad esempio negli Stati Uniti ed in Europa. La ricerca di talenti globali è infatti limitata a causa della debole attrazione economica (in particolare nella portata degli stipendi, come citato nella nota 58), ma anche per problematiche legate alla barriera culturale e linguistica, alla complessa struttura corporativa aziendale, oltre ad un debole apparato istituzionale per indirizzato ai processi di integrazione. V. J. Coleman, *Japan Needs Indian Tech Workers. But Do They Need Japan?*, in The New York Times, 12 dicembre 2022, <https://www.nytimes.com/2022/12/12/business/japan-indian-tech-workers.html>.

81. V. T. Endoh, *op. cit.*, p. 329.

82. V. Y. Shiobara, *op. cit.*, pp. 22-23.

83. Ad essi andrebbero aggiunti anche gli studenti stranieri, i quali possono lavorare fino a ventotto ore a settimana, nel gruppo di lavoratori a basso costo e a bassa qualifica impiegati nei settori delle 3K. V. C.J. Burgess, *op. cit.*

84. In giapponese *Keizai Zaisei Shimon Kaigi* (経済財政諮問会議). L'acronimo CEFP deriva dalla sua traduzione in lingua inglese, vale a dire il *Council on Economic and Fiscal Policy*.

l'accompagnamento di familiari. Ciò si poneva in risposta alle esigenze strutturali delle PMI, messe a dura prova dall'ormai costante problema della mancanza di manodopera a basso costo e a bassa qualifica. A seguito di una delibera del giugno 2018 da parte di una *task force* del Gabinetto del Giappone creata *ad hoc*, la quale propose un cambio strutturale come parte della «Politica di Base sulla Gestione Economica, Fiscale e Riforme»<sup>85</sup> governativa, dopo una prima revisione della proposta da parte del Ministero della Giustizia venne presentato a novembre un disegno di legge per l'effettiva modifica dell'ICRRA<sup>86</sup>. La revisione venne infine promulgata alle 4 di mattina dell'8 dicembre durante la 197<sup>°</sup> Dieta Nazionale, non senza polemiche da parte delle opposizioni<sup>87</sup>, per poi entrare effettivamente in vigore nel mese di aprile 2019 (L. n. 102/Heisei 30)<sup>88</sup>. Con la revisione è stata inoltre riformata l'Agenzia Nazionale di Controllo dell'Immigrazione, cui è stata riconosciuta una giurisdizione maggiore rispetto al suo compito convenzionale di semplice controllo dell'immigrazione e della residenza degli stranieri<sup>89</sup>.

Il segretario capo del governo e principale artefice della nuova politica sull'immigrazione Suga Yoshihide (in seguito successore di Abe a Primo Ministro), ha diretto tutte le fasi della modifica legislativa per l'accettazione selettiva di «lavoratori stranieri con competenze necessarie per le aree industriali con difficoltà a garantire la manodopera e la forza lavoro», vale a dire la «Legge per Modificare una Parte della Legge sul Controllo dell'Immigrazione, il Riconoscimento dello *Status* di Rifugiato e l'Istituzione del Ministero della Giustizia»<sup>90</sup>.

La nuova versione della legge ha introdotto due nuovi *status* di residenza, il «*Tokutei Ginō Ichi Gō*» (*Specified Skilled Type 1*) e il «*Tokutei Ginō Ni Gō*» (*Specified Skilled Type 2*). Per quanto riguarda il primo, si riferisce a persone che possiedono un predeterminato livello di competenze, in modo che possano essere inserite immediatamente in specifici ambiti

---

85. In giapponese *Keizai zaisei un'ei to kaikaku no kihon hōshin* (経済財政運営と改革の基本方針). V. Ufficio di Gabinetto, Governo del Giappone, *経済財政運営と改革の基本方針 2018～少子高齢化の克服による持続的な成長経路の実現～* (平成 30 年 6 月 15 日閣議決定), 15 giugno 2018, [https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2018/2018\\_basicpolicies\\_ja.pdf](https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2018/2018_basicpolicies_ja.pdf).

86. V. K. Hamaguchi, *op. cit.*, p. 3.

87. Ad esempio, la revisione è stata definita una «*carte blanche*». V. C.J. Burgess, *op. cit.*; N. Urano *et al.*, *Kūso na tōben, gōin tsūka*, in *Asahi Shimbun*, 28 novembre 2018. Le polemiche non sono mancate nemmeno all'interno del partito di maggioranza, il Partito Liberal Democratico (LDP), diviso al suo interno sul tema. V. [Jiji.com](https://www.jiji.com), *Jimin, shinzairyū shikaku ni hantairon zokushutsu*, 23 ottobre 2018, <https://www.jiji.com/jc/article?k¼2018102200656&g=soc>. Infine, ha destato critiche anche per le tempistiche di delibera della revisione, meno di trentotto ore tra la Camera Alta e la Camera Bassa. V. T. Endoh, *op. cit.*, pp. 330-331.

88. V. C.J. Burgess, *op. cit.*

89. V. T. Endoh, *op. cit.*, p. 325.

90. In giapponese *Shutsunyūkoku kanri oyobinamin ninteihō oyobi Hōmushō setchi-hō no ichibu o kaisei suru hō* (出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法) V. S. Kubo *et al.*, *Imin wa damedaga-saichō gonon no zairyū shikaku*, in *Asahi Shimbun*, 14 agosto 2018. Per l'intero testo della legge, cfr. Agenzia dei servizi per l'immigrazione del Giappone, *出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法*, 2019, <https://www.moj.go.jp/isa/content/930003887.pdf>.

lavorativi senza dover ottenere ulteriori formazioni professionali. La valutazione di queste competenze, attraverso una serie di esami specifici, è attribuita al Ministero di competenza sulla base del settore lavorativo interessato. Il limite di permanenza di questo visto è di cinque anni, senza la possibilità di avere a fianco i propri famigliari<sup>91</sup>. I settori interessati sono per la maggior parte (undici su quattordici) ad alta intensità di lavoro, già attualmente supportati da *technical intern* e studenti stranieri<sup>92</sup>.

Come osservato da alcuni<sup>93</sup>, questo *status*, in concreto, si traduce in una tacita estensione del TITP. La maggior parte di coloro che hanno beneficiato dello *status type 1* sono, infatti, *technical intern* che hanno completato la seconda fase del loro progetto di tirocinio<sup>94</sup>, per i quali è prevista l'esenzione dagli esami tecnici volti alla verifica delle competenze professionali. L'unica differenza rispetto al Programma TITP è che lo *status type 1*, il quale prevede una copertura di un numero maggiore di settori lavorativi<sup>95</sup>, vedrà i lavoratori assunti direttamente dai datori di lavoro, permettendo loro anche di cambiare impiego. Ne deriva che, fondamentalmente, più che una vera e propria nuova legge migratoria, il *Tokutei Ginō Ichi Gō* risulta essere un proseguimento del TITP e una formalizzazione di questo sistema di *guest working* mascherato da periodo di formazione professionale. Infatti, nonostante lo *status type 1* abbia consentito l'ampliamento degli ambiti di applicazione settoriale e il periodo di permanenza dei *technical intern*<sup>96</sup>, i suoi meccanismi ispiratori rimangono in linea con i principi di controllo e di limitazione numerica dei lavoratori migranti già presenti nel Programma TITP<sup>97</sup>.

Diversa è la questione relativa allo *status type 2*. In questo caso, come si vedrà, entra più chiaramente in gioco il processo binario differenziante tipico del contesto giapponese. Lo *status type 2* è indirizzato ai lavoratori stranieri altamente qualificati<sup>98</sup>, nello specifico a coloro che sono in grado di perseguire compiti professionali o tecnici avanzati in autonomia

---

91. Se sommato al periodo di TITP, si arriva ad un totale di dieci anni di permanenza in Giappone senza la possibilità di portare la propria famiglia. V. K. Hamaguchi, *op. cit.*, p. 4.

92. V. T. Endoh, *op. cit.*, p. 331.

93. V. C.J. Burgess, *op. cit.*; K. Hamaguchi, *op. cit.*, p. 4.

94. Secondo gli ultimi dati disponibili (fine giugno 2022), i *technical intern* che hanno ottenuto lo *status type 1* sono risultati 66.535 su un totale di 87.471. Per le tabelle numeriche relative a questo dato, v. Agenzia dei servizi per l'immigrazione del Giappone, 国籍・地域別 試験ルート・技能実習ルート別 特定技能1号在留外国人数, 2022, [https://www.moj.go.jp/isa/policies/ssw/nyuukokukanri07\\_00215.html](https://www.moj.go.jp/isa/policies/ssw/nyuukokukanri07_00215.html).

95. Quattordici in totale, ossia assistenza infermieristica, alloggio, servizi alimentari, pulizia degli edifici, produzione alimentare, pesca, agricoltura, edilizia, costruzioni navale, manutenzione auto, aviazione, tecnologia di forgiatura, macchinari industriali ed elettronica (i primi tre iniziati ad aprile 2019, gli altri a fine marzo 2020). Per dati specifici, cfr. il sito del Ministero della giustizia del Giappone, <http://www.moj.go.jp/isa/index.html>.

96. In continuità con un processo di ampliamento e liberalizzazione che ha investito altre revisioni di politica migratoria, come ad esempio con il *Technical Internship Act* del 2016. V. *supra*, § 2.

97. V. C.J. Burgess, *op. cit.*

98. I settori lavorativi previsti sono solamente due, edilizia e costruzione di navi. V. ancora il sito del Ministero della giustizia del Giappone, <http://www.moj.go.jp/isa/index.html>.

oppure di completare con successo compiti nel ruolo di supervisori. Essi non hanno limiti per il rinnovo del loro periodo di residenza e possono portare con sé la famiglia. Questa tipologia di *status* sembra possedere maggiormente la qualità di una vera e propria nuova politica migratoria<sup>99</sup>.

Al fine di evitare che il *type 2* venisse considerato tale, il governo ha fatto parzialmente dietrofront inasprendo le condizioni iniziali e limitando il numero di settori produttivi, sottolineando che i rinnovi dei visti non sarebbero stati automatici ma soggetti a controlli e revisioni periodici. Così facendo, pur essendo lo *status type 2* più simile a un nuovo schema migratorio, il governo ha di fatto reso tale *status* molto vicino al caso dei *nikkeijin* in termini di (in)sicurezza lavorativa e di possibilità di permanenza nell'arcipelago. In poche parole, anche questo *status* si traduce in un'altra porta laterale per i lavoratori a bassa/media qualifica, senza il limite della connotazione etnica<sup>100</sup>. Inoltre, nessuna azienda sembra essere attiva nella ricerca di questa categoria di lavoratori<sup>101</sup>.

In definitiva, questa nuova revisione dell'ICRRA presenta un doppio potenziale di differenziazione, contemporaneamente esterno ed interno ad essa. Esternamente, la revisione si pone come l'ennesimo tentativo di categorizzazione e separazione tra chi è considerato necessario alle esigenze economiche e strutturali giapponesi e, nonostante non sia assimilabile all'*uchi*, risulta essere quantomeno utile come risorsa umana<sup>102</sup>. Internamente, la revisione crea distinzione addirittura nel contesto del *soto*, determinando chi è più o meno utile e chi, nonostante non possa mai essere realmente parte della società – e debba far ricorso ad una «*side door*» per l'ingresso –, abbia più diritto di risiedere, temporaneamente, nell'arcipelago.

Figura 1. *Tokutei Ginō Ichi Gō*.

---

99. V. K. Hamaguchi, *op. cit.*, p. 4.

100. V. C.J. Burgess, *op. cit.*

101. V. T. Endoh, *op. cit.*, p. 332.

102. In giapponese *gaikoku hito jinzai* (外国人人材), termine maggiormente utilizzato dal governo per descrivere i lavoratori stranieri. Ad esempio, una commissione del Ministero della giustizia nel 2018, simultaneamente alle modifiche dell'ICRRA, ha pubblicato il «Pacchetto Completo di Politiche per Accettare e Vivere Insieme a Risorse Umane Straniere», facendo intendere gli immigrati in Giappone unicamente come risorse umane che contribuiscono all'economia e alla società giapponese. V. Y. Shiobara, *op. cit.*, p. 33.

Specified Skilled Worker (i)

This is a status of residence applicable to foreigners who work in jobs that require **considerable knowledge of or experience in Specified Industry Fields**

<b>Period of Stay</b>	Renewed annually, every 6 months or every 4 months, for a <b>maximum stay up to 5 years in total</b>
<b>Skill Standards</b>	Confirmed by exams <small>(those who have completed Technical Intern Training (ii) are exempt from the exam)</small>
<b>Japanese Language Level</b>	Proficiency in Japanese language used in daily life and at the workplace confirmed by tests to measure it <small>(those who have completed the Technical Intern Training (ii) are exempt from the tests)</small>
<b>Accompaniment by Family Members</b>	Basically not permitted.

Support by Accepting Organizations or Registered Supporting Organizations

Ministero degli affari esteri del Giappone, 外国人技能実習制度について, 2021, <http://www.moj.go.jp/isa/content/930005177.pdf>.

Figura 2. *Tokutei Ginō Ichi Gō e Tokutei Ginō Ni Gō.*

	Type 1	Type 2
Start Date	April 2019~March 2020 (depending on sector)	2021?
Requirements	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Basic Japanese test (N4)</li> <li>• Basic Skills test (those with 34 months+ TITP experience exempt from tests)</li> <li>• Medical</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No Japanese tests</li> <li>• High level skills test</li> <li>• Medical?</li> </ul>
Conditions	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renewals at 4, 6, 12 months up to maximum 5 years</li> <li>• No family members</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renewals at 6, 12, or 36 months (no maximum stay)</li> <li>• Family reunion OK</li> </ul>
Sectors covered	14*	2**
Numbers Accepted	345,150 over 5 years from 2019 (fixed quota for each sector; max. 47,550 for first year)	

Ministero della giustizia del Giappone, 2019, in Burgess, *op. cit.*

Nonostante l'approvazione definitiva della revisione ICRRA sia risalente al 2018 (e l'entrata in vigore al 2019), la necessità di ulteriore forza lavoro, diversificata, a basso costo

ed estremamente flessibile, è un tema dibattuto nel Paese dalla fine degli anni ottanta. Questa decisione è storicamente frutto di numerosi compromessi inter-ministeriali, come lo è stata la revisione del 1989-1990. Gli altri attori socio-economici di rilevanza nazionale (e non), *in primis* Keidanren (parte datoriale)<sup>103</sup> e Rengō (parte labour)<sup>104</sup> hanno spinto a più riprese nel senso di una liberalizzazione delle politiche migratorie per iniettare nuova forza lavoro nel mercato. Allo stesso tempo questi attori non hanno mai rinunciato a mantenere una forte impronta di controllo su questi meccanismi e hanno tentato, a tratti in maniera esasperata, di utilizzare i normali sostituti funzionali alla carenza di manodopera che la società poteva fornire, ovvero giovani, donne<sup>105</sup>, anziani e portatori di disabilità<sup>106</sup>. Le donne, in particolare, nonostante una rapida crescita percentuale dagli anni 2000<sup>107</sup>, sono ancora sottorappresentate nella partecipazione in molte aree del mercato del lavoro<sup>108</sup>, oltre che soggette a rilevanti divari di genere nei salari e nelle responsabilità lavorative<sup>109</sup>. La concessione finale di adottare i «sostituti funzionali dei sostituti funzionali», ossia i lavoratori migranti, giunge al termine di un lungo processo durato anni, a tratti debole e incerto, ma pressato dall'endemico problema della carenza di manodopera autoctona.

## 5. Uno sguardo recente: Covid-19 e coesistenza economico-culturale

Al momento, i risultati dell'emendamento 2018 dell'ICRRA sono difficili da valutare. L'obiettivo del recentemente scomparso *ex premier* Abe era quello di raggiungere la cifra di

---

103. Abbreviazione per *Nippon Keizai-dantai Rengōkai* (in giapponese 日本経済団体連合会), ovvero Japan Business Federation. Si tratta del principale rappresentante datorile del Giappone.

104. Abbreviazione per *Nihon Rōdōkumiai Sōrengōkai* (in giapponese 日本労働組合総連合会), ovvero Confederazione sindacale giapponese (JTUC). È la più maggiore confederazione sindacale nazionale del Giappone. È il principale (e unico) rappresentante del *labour* nelle relazioni trilaterali nazionali.

105. V. M.J. Piore, *Birds of Passage: Migrant Labor and Industrial Societies*, New York, Cambridge University Press, 1979, p. 87; F. Marinelli, M. Riminucci, *COVID-19 and Gender Gap in Italy and Japan: Can "Pink Quotas" be the Solution?*, in *Italian Labour Law E-Journal*, n. 15.2022, pp. 78-82, <https://illej.unibo.it/article/view/15628>.

106. Ad esempio, la Legge sulle Misure per l'Occupazione (in giapponese *Koyō taisaku-hō*, o 雇用対策法), relativamente all'ingresso di lavoratori stranieri non qualificati, suggeriva di ottenere la partecipazione di giovani, donne, anziani e disabili giapponesi prima di ricorrere a forza lavoro straniera non qualificata. V. M. Yamada, *The Current Issues on Foreign Workers in Japan*, in *Japan Labor Review*, n. 7.2010, p. 6. Keidanren e Rengō seguono sostanzialmente questa politica governativa. La legge è stata emendata nella Legge di Riforma sullo Stile di Lavoro (in giapponese 働き方改革関連法, o *Hataraki-kata kaikaku kanren-hō*), entrata a sua volta in vigore il 6 luglio 2018.

107. V. OECD, *Labour Market Statistics: Labour force statistics by sex and age: indicators*, in OECD Employment and Labour Market Statistics (database), 2022.

108. V. M. Migliavacca, M. Naldini, *Tra famiglia e lavoro, quattro sistemi a confronto. I casi di Stati Uniti, Australia, Italia e Giappone*, in *Italian Journal of Social Policy*, n. 1.2018, pp. 31-32.

109. V. OECD, *Japan Policy Brief: Improving the labour market outcomes of women*, 2017, <https://www.oecd.org/policy-briefs/bytopic/employment/>; OECD, *Gender wage gap (indicator)*, in OECD Data, 2022, <https://data.oecd.org/earnwage/gender-wage-gap.htm>. Per i dati ufficiali completi, v. Statistics Bureau of Japan, Ministry of Internal Affairs and Communications, *Historical Data 6, Employed person by occupation (since 2009)*, in Historical data, 2022, <https://www.stat.go.jp/english/data/roudou/ingindex.html>.

345.150 lavoratori stranieri provenienti da nove nazioni asiatiche entro cinque anni a partire da aprile 2019, mese di entrata in vigore dell'emendamento dell'ICRRA. L'Agenzia dei servizi per l'immigrazione del Giappone<sup>110</sup> ha dichiarato che il numero di *status type 1* effettivamente attivi alla fine di marzo 2021 risultava essere di 22.567, 5,6 volte maggiore rispetto al 2020, ma ancora al di sotto delle aspettative governative<sup>111</sup>. Questo dato è tuttavia cresciuto progressivamente, arrivando a quota 87.471 a fine giugno 2022<sup>112</sup>. Inoltre, come si è detto, la maggior parte dei beneficiari proviene dal Programma TITP (66.535 su 87.471, ossia il 76% del totale), a dimostrazione della continuità con lo stesso<sup>113</sup>.

Con riferimento invece allo *status type 2*, questo non risulta ancora pienamente attivo per effetto di quasi quattro anni di stasi<sup>114</sup>. Il nuovo *status* che, quantomeno, doveva svincolarsi dalla componente etnica per l'accesso ad un permesso di residenza di lunga permanenza (come nel caso dei *nikkeijin*) e che doveva segnare un nuovo punto di partenza per un percorso di accettazione dei lavoratori stranieri meno differenziante tra l'*uchi* ed il *soto*, si trova attualmente ancora in una sorta di limbo, sollevando numerosi dubbi sulla sua reale e completa attuazione<sup>115</sup>.

A questa situazione si sono aggiunte le ripercussioni legate al Covid-19. Se nei primi due anni di vita del *Tokutei Ginō* si è intravisto un costante, seppur lento, aumento della presenza di lavoratori stranieri a media e bassa qualifica, la pandemia ne ha indubbiamente limitato la crescita. Secondo quanto dichiarato da un responsabile dell'Agenzia dei servizi per l'immigrazione del Giappone, «Il programma si sta radicando costantemente, ma la pandemia ha causato un arresto inaspettato dei viaggi internazionali, che ha avuto un

---

110. In giapponese *Shutsunyūkoku Zairyū Kanrichō* (出入国在留管理庁). L'Agenzia dei servizi per l'immigrazione del Giappone è stata istituita come ufficio esterno del Ministero della giustizia con lo scopo di gestire la parte amministrativa legata alle pratiche di immigrazione. Per informazioni sull'Agenzia, v. il sito internet <https://www.isa.go.jp/en/index.html>.

111. A fine dicembre 2019 risultavano 1.621 *status type 1* attivi, leggermente sopra al 3% rispetto alla quota prevista dal governo per l'anno fiscale 2019. V. C.J. Burgess, *op. cit.*

112. Questo dato risulta essere l'ultimo ufficialmente disponibile. Per i dati specifici, v. Agenzia dei servizi per l'immigrazione del Giappone, 国籍・地域別 試験ルート・技能実習ルート別 特定技能1号在留外国人数, 2022, [https://www.moj.go.jp/isa/policies/ssw/nyuukokukanri07\\_00215.html](https://www.moj.go.jp/isa/policies/ssw/nyuukokukanri07_00215.html).

113. Nel 2019 lo stesso dato era di 19.092 beneficiari di *status type 1*, ovvero l'84,6% del totale. V. The Yomiuri Shimbun, Number of "specified skilled" foreign workers up modestly, 28 marzo 2021; Agenzia dei servizi per l'immigrazione del Giappone, 「令和3年3月末の特定技能制度運用状況」について, 2021, <http://www.moj.go.jp/isa/content/001348699.pdf>.

114. Nell'aprile 2022, nella prefettura di Gifu, un lavoratore di origine cinese è stato certificato come sufficientemente qualificato per il *type 2*, all'interno del settore delle costruzioni. Questo è stato il primo caso in assoluto di autorizzazione di un visto *type 2*. V. Y. Matsunaga, 全国初の特定技能2号、岐阜の中国籍男性「やっとな家族と暮らせる」, in Asahi Shimbun Digital, 7 maggio 2022, <https://www.asahi.com/articles/ASQ555F5SQ4MOHGB00F.html>. Per i dati ministeriali relativi ai due status, v. Agenzia dei servizi per l'immigrazione del Giappone, 特定技能在留外国人数の公表, 2023, [https://www.moj.go.jp/isa/policies/ssw/nyuukokukanri07\\_00215.html](https://www.moj.go.jp/isa/policies/ssw/nyuukokukanri07_00215.html).

115. V. C.J. Burgess, *op. cit.*

impatto sul numero di lavoratori stranieri accettati»<sup>116</sup>. L’impatto del Covid-19 non ha riguardato solamente il numero di accettazioni relative ai due nuovi *status* di residenza, ma il numero complessivo dei residenti stranieri presenti in Giappone, calato per la prima volta in otto anni<sup>117</sup>. È indubbio che l’emergenza sanitaria mondiale, unitamente alle stringenti misure legate alle restrizioni alle frontiere dell’arcipelago giapponese<sup>118</sup>, non abbiano aiutato nella direzione di un miglior sviluppo delle novità introdotte con la revisione del 2018 dell’ICRRA.

Al di là dell’*impasse* generatosi in seguito all’insorgenza del Covid-19, l’attuazione della riforma dell’ICRRA va inquadrata in un contesto culturale e politico genericamente avverso alla sua piena realizzazione. Ci si riferisce, in particolare, alla (co-)esistenza tra le necessità economiche di un Paese in netto calo demografico e in perenne bisogno di forza lavoro, e le spinte ampiamente conservative che storicamente caratterizzano la società giapponese. Questa coesistenza è plasticamente rinvenibile anche nelle più recenti vicende in tema di politica migratoria, inclusa, in particolare, la riforma dell’ICRRA. Da un lato, il governo giapponese ha cercato effettivamente di aiutare le PMI introducendo la possibilità di ottenere nuova forza lavoro a basso costo. Dall’altro lato, le aspettative degli elettori non sono state tradite, avendo il governo più volte dichiarato esplicitamente che l’emendamento non è da considerarsi una nuova legge migratoria. In sintesi, l’azione politica dell’LDP ha risposto alle necessità di un mercato in difficoltà risolvendo alcune problematiche riguardanti le PMI, senza con ciò rinunciare alla propria anima conservatrice<sup>119</sup>.

Le considerazioni di cui sopra toccano il tema del complesso rapporto tra cultura ed economia, e dell’influenza reciproca tra tali due dimensioni. Gli economisti, ad esempio, tendono ad escludere l’incidenza dei fattori culturali nei fenomeni economici, in particolar modo per la difficoltà concreta di collocare e definire il concetto di cultura<sup>120</sup>. Non si può tuttavia negare che queste due dimensioni – economica e culturale – si influenzano vicendevolmente, se non altro perché le esigenze economiche e del mercato del lavoro non

---

116. V. The Yomiuri Shimbun, *op. cit.* Traduzione dell’autore.

117. V. Agenzia dei servizi per l’immigrazione del Giappone, 令和2年6月末現在における在留外国人数について, 2021, [http://www.moj.go.jp/isa/publications/press/nyuukokukanri04\\_00018.html](http://www.moj.go.jp/isa/publications/press/nyuukokukanri04_00018.html); Nippon.com, *Foreign Residents in Japan Decrease for 1st Time in 8 Yrs*, 31 marzo 2021, <https://www.nippon.com/en/news/yjj2021033101127/foreign-residents-in-japan-decrease-for-1st-time-in-8-yrs.html>.

118. Per approfondimenti sulla questione relativa alle restrizioni alle frontiere giapponesi e il Covid-19, cfr. N. Costalunga, *Entry Denied: Japan’s Border Restrictions in the Time of the COVID-19 Emergency*, in *Due Domovini • Two Homelands*, n. 54.2021, pp. 77-88.

119. Allo stesso tempo, è evidente l’esistenza di una “dissonanza” tra la retorica politica del governo e i reali effetti delle politiche migratorie giapponesi. Sembrerebbe che i meccanismi di ammissione siano più “aperti” ai migranti economici *de facto* a bassa qualifica piuttosto che ai migranti economici *de jure* qualificati. V. A. Komine, *A Closed Immigration Country: Revisiting Japan as a Negative Case*, in *International Migration*, n. 56.2018, pp. 106-122.

120. V. L. Guiso *et al.*, *Does Culture Affect Economic Outcomes?*, in *Journal of Economic Perspectives*, n. 20.2006, p. 2.

esisterebbero in quanto tali se fossero totalmente slegate dal contesto socio-culturale di origine. Viceversa, lo *status quo* della società non sarebbe messo in discussione se non fosse imprescindibilmente legato ad un determinato contesto politico-economico, all'interno del quale vanno annoverate, in particolare, le spinte esogene neo-liberiste che hanno determinato le attuali dinamiche economiche e strutturali, nazionali ed internazionali. L'economia classica ha spesso utilizzato la variabile culturale nelle spiegazioni dei fenomeni economici, ad esempio con John Stuart Mill<sup>121</sup>, oppure invertendone il nesso causale, come con Karl Marx<sup>122</sup>. Gli esempi possono continuare con Weber, Gramsci, Polanyi e molti altri, fino ad arrivare alla politologia (con esempi quali Banfield, Putnam, Fukuyama, ecc.). La stessa nozione di cultura può essere resa più precisa, inquadrando le dimensioni utili per definire i processi causali di influenza nella sfera economica<sup>123</sup>. In definitiva, la coesistenza può essere parallela, ma l'influenza reciproca risulta imprescindibile.

Nel caso giapponese, la dimensione economica e quella culturale risultano apparentemente separate. La storicità socio-culturale e le dicotomie differenzianti sopra descritte sembrerebbero un freno alla vicendevole influenza tra queste due dimensioni. Tuttavia, il regime migratorio giapponese deve essere letto nel contesto di un'economia di libero mercato: il dominio del mercato, compresi i suoi meccanismi endogeni ed esogeni, ed il problema della ciclica mancanza di manodopera impattano sulla "bolla" tipicamente isolazionista del Paese, mettendo in discussione questa ennesima forma di *sakoku* («chiusura del Paese») contemporaneo.

## 6. Conclusioni

L'analisi condotta consente di trarre le seguenti conclusioni: la revisione del 2018 dell'ICRRA rappresenta un nuovo principio di differenziazione e di divisione tra chi è membro dell'*uchi*, ovvero i giapponesi, e chi invece fa parte del *soto*, i non giapponesi, dimostrando non solo quanto ciò sia ancora persistente nelle dinamiche sociali nipponiche, ma crei un ulteriore processo di separazione attraverso l'istituzione di nuovi *status* di residenza solo flebilmente connessi a un vero e proprio cambiamento nelle politiche migratorie nazionali.

Come si è visto, i due nuovi *status* rappresentano un'estensione di processi binari preesistenti, reiterando la presenza di porte laterali per l'ingresso di lavoratori stranieri nel mercato del lavoro giapponese. Risulta inevitabile collegare i due nuovi *status* di residenza

---

121. In «System of Logic» (1843).

122. In «A Contribution to the Critique of Political Economy» (1859).

123. Essa è stata definita come «*quelle credenze e valori abituali che gruppi etnici, religiosi e sociali trasmettono in modo abbastanza invariato di generazione in generazione*». V. L. Guiso *et al.*, *op. cit.*, p. 2.

con le vicende che hanno coinvolto *nikkeijin* e i partecipanti del TITP dagli anni novanta ad oggi.

Con questa revisione dell'ICRRA, contrariamente alle altisonanti frasi utilizzate dalla stampa estera per descrivere l'“eccezionale” novità da essa rappresentata, il Giappone non ha fatto altro che rinnovare il principio di «Zero/No Immigrazione» che ha caratterizzato il Paese nella sua contemporaneità<sup>124</sup> – principio a sua volta strettamente legato alla narrazione autoctona dell'unicità e dell'omogeneità che identificano nazione e popolo giapponese<sup>125</sup> –. Tutto ciò nonostante la forte pressione del *business* giapponese (in particolare delle PMI) per avere un maggior numero di lavoratori a basso costo e bassa qualifica in maniera consistente e continua, oltre al fatto che il Giappone rimane ad oggi un importante polo di attrazione per i lavoratori dei Paesi ed aree regionali limitrofe<sup>126</sup>.

In definitiva, le novità introdotte nella revisione del 2018 dell'ICRRA sono osteggiate dal rifiuto, da parte sia della politica che della società giapponese, di qualsiasi cambiamento nella politica migratoria. Novità quali l'introduzione dei due nuovi *status* di residenza non facilitano il superamento della netta divisione, dal punto di vista culturale e di appartenenza sociale, tra autoctoni ed immigrati nel Giappone contemporaneo, come nemmeno delle tipiche tendenze isolazionistiche nipponiche<sup>127</sup>. E, pur non trattandosi di assoluta immobilità, appare singolare come il Giappone affronti la possibilità del cambiamento con una lentezza unica, diversamente da quanto sta accadendo in Paesi come la Corea del Sud, simili da un

---

124. Per un approfondimento su questo concetto, cfr. Burgess 2020. Questo principio ricorda quanto accaduto in altri paesi OCSE, come ad esempio la Gran Bretagna, anche se attraverso percorsi, politiche e contesti migratori diversi. Per alcuni approfondimenti, v. C. Joppke, *op. cit.*; Z. Layton-Henry, *Britain: The Would-Be Zero Immigration Country*, in *Controlling Immigration: A Global Perspective*, a cura di W.A. Cornelius, J.F. Hollifield e P.L. Martin, Stanford, Stanford University Press, 1994, pp. 273-295.

125. V. C.J. Burgess, *op. cit.*

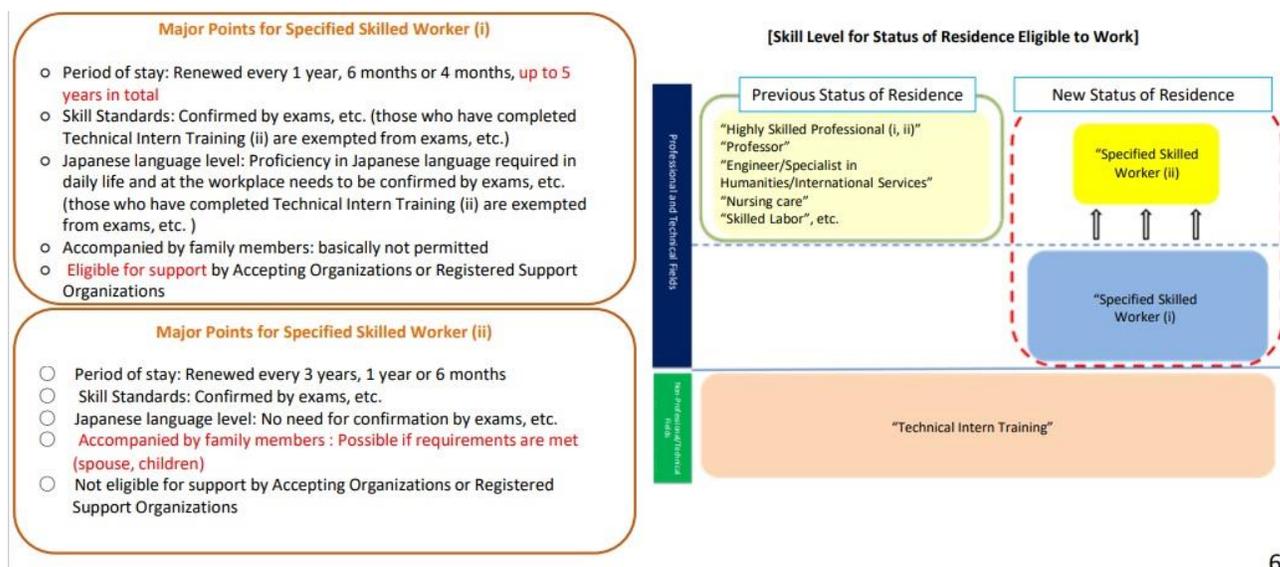
126. Nonostante dal 2010 non sia più la seconda economia mondiale, il Giappone rimane un punto di riferimento politico ed economico per l'intera macroregione asiatica. I processi migratori sono infatti cumulativi. V. G. Liu-Farrer, *Immigrant Japan: Mobility and Belonging in an Ethno-nationalist Society*, Ithaca, NY, Cornell University Press, 2020, p. 38. Gli investimenti delle imprese giapponesi coinvolgono tuttora l'intera regione asiatica. Di conseguenza, esistono numerosi canali e reti sociali che facilitano gli spostamenti transnazionali verso l'arcipelago giapponese. V. D.S. Massey *et al.*, *Theories of international migration: A review and appraisal*, in *Population and Development Review*, n. 19.1993, pp. 431-466.

127. Per un approfondimento, v. G. Vogt, *op. cit.*

punto di vista storico-ideologico<sup>128</sup>, ma estremamente lontani in termini di multiculturalismo e di tematiche migratorie<sup>129</sup>.

## Appendix

Figura 3. *Tokutei Ginō Ichi Gō, Tokutei Ginō Ni Gō* e livello di competenze per *status* di residenza.



6

Agenzia dei servizi per l'immigrazione del Giappone, 「*Efforts for Acceptance of Foreign Nationals and Harmonious Coexistence*」, 2021, <http://www.moj.go.jp/isa/content/930004452.pdf>.

Figura 4. Numero di lavoratori con lo *status type* 1 in Giappone (fine maggio 2021).

128. Corea del Sud e Giappone presentano simili tematiche per quanto riguarda l'unicità e l'omogeneità del proprio popolo. Infatti, l'*Hangukiron* coreano risulta essere l'equivalente del *Nihonjiron* giapponese, presentando una serie di sorprendenti similitudini. V. M.W. Hurt, *Hangukinron: The Shape of Korean National Ideology*, Berkeley, University of California, 2014, pp. 26-27. Tuttavia, il distacco coreano da questa narrazione etno-nazionalista può essere ricondotto a partire dal 1997, seguita negli anni da un numero consistente di politiche nazionali progressiste e rivolte al multiculturalismo. V. C.J. Burgess, *op. cit.*

129. Per un approfondimento su questo filone tematico, v. M.W. Hurt, *op. cit.*; C.J. Burgess, *op. cit.* Per quanto riguarda il tema della retorica sull'omogeneità culturale ed etnica, è possibile comparare il caso giapponese a quello danese. Nel caso della Danimarca, in cui è possibile ritrovare una forte componente di retorica riguardante l'omogeneità nazionale (simile a quella presente nel *Nihonjiron*), è riscontrabile un processo di inclusione ed integrazione culturale molto distante dalla realtà giapponese. Sul caso danese, v. T.G. Jensen *et al.*, *The historicity of (anti-)racism and the politics of integration in Denmark*, in *Danish National Centre for Social Research*, 2010, pp.1-24, [https://www.ces.uc.pt/projectos/tolerance/media/Working%20Paper%201/2%20SFI%20-%20The%20historicity%20of%20\(anti-\)racism%20and%20the%20politics%20of%20integration%20in%20Denmark.pdf](https://www.ces.uc.pt/projectos/tolerance/media/Working%20Paper%201/2%20SFI%20-%20The%20historicity%20of%20(anti-)racism%20and%20the%20politics%20of%20integration%20in%20Denmark.pdf); C.J. Burgess, *op. cit.*

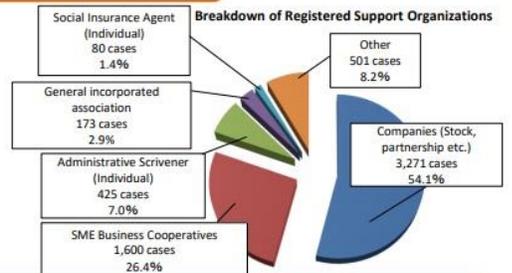
Operation Status of Specified Skilled Worker System (1)



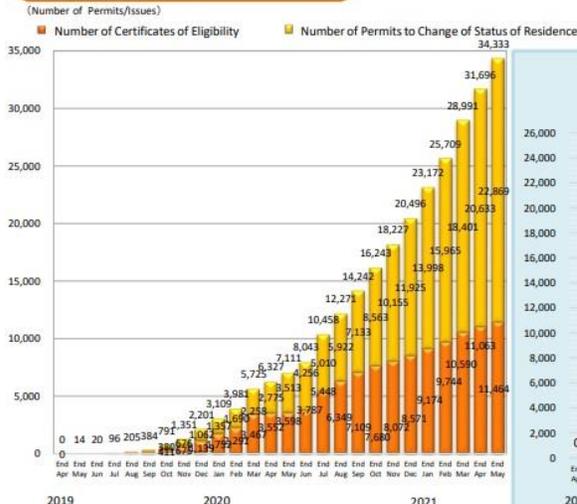
出入国在留管理庁  
Immigration Services Agency of Japan

Status of Specified Skilled Worker Permits (as of the end of May 2021; preliminary)

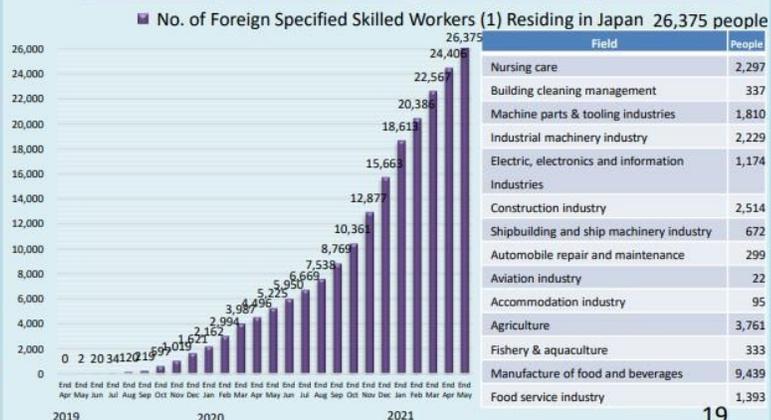
- ① Issue of Certificate of Eligibility **11,464 cases**
- ② Permission to Change of Status of Residence **22,869 cases**
- ③ Registration of Registered Support Organization **6,005 cases**



Breakdown of Permitted Cases



Number of Specified Skilled Workers Residing in Japan (as of the end of May 2021; preliminary)



Agenzia dei servizi per l'immigrazione del Giappone, 「Efforts for Acceptance of Foreign Nationals and Harmonious Coexistence」, 2021, <http://www.moj.go.jp/isa/content/930004452.pdf>.