



REPORT ISMU

Settembre 2021

a cura del Settore Economia e Lavoro di Fondazione ISMU

Libro Verde sul governo delle migrazioni economiche

Analisi, indicazioni e proposte per la stesura di un Libro Bianco sul ridisegno degli schemi di governo delle migrazioni economiche e delle procedure per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro straniera

Libro Verde
sul governo delle migrazioni economiche

Analisi, indicazioni e proposte
per la stesura di un *Libro Bianco*
sul ridisegno degli schemi di governo delle migrazioni economiche
e delle procedure per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro straniera

30 settembre 2021

Indice

Parte prima. Il quadro di riferimento

- 1.1. La pandemia sarà uno spartiacque nella gestione delle migrazioni economiche?
- 1.2. Dalla transizione migratoria alla crisi pandemica: cinquant'anni di politiche e "non-politiche" migratorie
- 1.3. Il modello italiano di governo delle migrazioni economiche. Cosa non ha funzionato?
- 1.4. Le Direttive europee di riferimento e i nuovi canali per la migrazione legale di manodopera

Parte seconda. Approfondimenti settoriali

- 2.1. Prendersi cura del lavoro di cura
- 2.2. I frutti attesi della pandemia: "coltivare" un nuovo modo di fare agricoltura
- 2.3. Il Settore sanitario: un'altra emergenza dopo l'emergenza?
- 2.4. L'Italia non vuole la "*wanted migration*"? Oltre l'approccio respingente nella gestione della migrazione altamente qualificata e imprenditiva

3

Parte terza. Approfondimenti tematici

- 3.1. Misure e programmi pre-partenza
- 3.2. Sinergie virtuose tra gestione delle migrazioni climatiche e risposta ai fabbisogni del mercato del lavoro
- 3.3. Migrazioni e sviluppo economico. Orientamenti e opportunità della cooperazione allo sviluppo tra Unione Europea e Africa
- 3.4. Una proposta di sussidiarizzazione dei bassi salari
- 3.5. Il riconoscimento dei titoli di studio conseguiti all'estero: un'opportunità sulla carta?
- 3.6. Valorizzare le soft skill per contrastare la marginalità occupazionale
- 3.7. Indicazioni per le imprese e le altre organizzazioni di lavoro

Conclusioni

Oltre lo spartiacque. Un decalogo di proposte

Il presente Libro Verde è stato redatto dal Settore Economia e Lavoro di Fondazione ISMU, sulla base di una ricognizione della letteratura e della reportistica più recente.

Gli approfondimenti settoriali presentati nella seconda parte si basano su una serie di focus group e interviste agli esperti e testimoni privilegiati qui di seguito elencati (in ordine alfabetico)¹.

Nella terza parte sono presentati alcuni approfondimenti realizzati ad hoc per questo Libro Verde o precedentemente elaborati nell'ambito di progetti speciali che possono fornire elementi utili alla riflessione.

Addario Sabina, HR Manager, Istituto Auxologico Italiano

Agati Federica, Rapporti con il Parlamento, COPAGRI Nazionale.

Aodi Foad, Presidente AMSI, Associazione Italiana Medici Stranieri

Apolloni Paola, Segretaria Generale, UILA Macerata

Bianco Silvia, Capo Unità Progetti Internazionali, CIMEA, Centro
Informazioni Mobilità Equivalenze Accademiche

4

Bilongo Jean-René, Responsabile del Dipartimento Politiche
Migratorie FLAI- CGIL e Coordinatore Osservatorio "Placido Rizzotto"

Boca Caterina, Avvocato, esperta in politiche sociali, protezione
internazionale e immigrazione

Boccaletti Federico, Vicepresidente, Società cooperativa "Anziani e non solo"

Bonetti Paolo, Professore associato di Diritto costituzionale presso
l'Università degli studi di Milano-Bicocca

Buonaguro Raffaella, Responsabile Dipartimento agricoltura FAI-CISL

Campani Daiana, Dottoranda di ricerca in Aging, FNOPI

Casalino Marina, Rappresentante legale ANLI, Associazione Nazionale
Lavoratori in Italia

¹ Si segnala che non è stato possibile, date le tempistiche dello studio e in alcuni casi l'indisponibilità a essere coinvolti, intervistare numerosi altri esperti e stakeholder che avrebbero sicuramente potuto offrire un significativo contributo a questa analisi che è comunque ancora in progress.

Casucci Giuseppe, Responsabile Dipartimento Immigrazione, UIL- Unione Italiana del Lavoro

Chakraborty Rudra, Relazioni Esterne, Mygrants Srl

Coccia Benedetto, Settore di Studi Sociali e Umanistici, Istituto di studi politici San Pio V

Colombo Alessandro, Direttore dell'Accademia di Formazione per il Servizio Sociosanitario Lombardo, Polis Lombardia

Cova Ermanno, Responsabile dipartimento Welfare, Cisl Lombardia

De Andreis Valeria, Ufficio Educazione Continua in Medicina, Polis Lombardia

Di Dio Giovanni, Assistenza Tecnica alla Programmazione Integrata delle Politiche Migratorie, Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Gagliano Carmelo, Consigliere Comitato Centrale, FNOPI

Garcia Esther, Referente Bee my Job

Lambertucci Flavia, Rappresentante legale, Famiglia Point

5

Mazzeschi Marco, Fondatore di Mazzeschi S.r.l.

Montemarano Emanuele, Presidente dell'Organismo di Vigilanza UNI

Omizzolo Marco, Ricercatore Eurispes, presidente di Tempi Moderni a.p.s. e docente a contratto in Sociopolitologia delle migrazioni per l'Università La Sapienza di Roma

Osservatorio Nazionale Sul Lavoro Domestico, DOMINA

Palumbo Letizia, Ricercatrice dell' Università Ca' Foscari di Venezia

Papiccio Pasquale, Centro studi UILA, Unione Italiana dei Lavori Agroalimentari

Pizzino Fabio, Responsabile Servizi camerali per l'internazionalizzazione e progetti di cooperazione internazionale, Unioncamere

Pugliese Giuseppe, Fondatore, SOS Rosarno

Puntillo Giamaica, Segretaria Nazionale, Acli Colf

Ricci Gianantonio, Referente Progetto Spartacus, Associazione Chico Mendes

Richmond N'zi Chris, Fondatore e CEO, Mygrants Srl

Saady Mohamed, Dipartimento Politiche migratorie, FAI-CISL

Tedesco Vincenzo, Direttore Centrale Entrate dell'INPS

Traversa Donatella, Responsabile dell'area Vigilanza Ispettiva dell'INPS

Zini Andrea, Presidente, Assindatcolf

Lo studio per la stesura di questo Libro Verde è stato diretto da Laura Zanfrini, responsabile del Settore Economia e Lavoro della Fondazione ISMU, che è anche l'autore delle Sezioni 1.1, 1.2, 1.3, 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 3.7 e delle Conclusioni.

Alla realizzazione dei focus group e delle interviste hanno collaborato Francesca Giuliano e Annalisa Currò che sono anche gli autori, rispettivamente, delle Sezioni 1.4-3.1 e 3.2.

Altri collaboratori della Fondazione (Luca Merotta, Annavittoria Sarli e Diego Boerchi) si sono occupati della stesura delle Sezioni 3.3, 3.5 e 3.6 sulla base di materiali prodotti nell'ambito di precedenti progetti ISMU.

Luigi Bonatti e Silvio Traverso hanno realizzato lo studio ad hoc i cui risultati sono presentati nella Sezione 3.4.

Paolo Bonetti ha garantito la consulenza giuridica per la redazione delle Sezioni 1.2, 1.3, 2.2, 2.3 e 2.4.

L'auspicio è che questa raccolta di analisi, indicazioni e proposte possa costituire un'utile piattaforma di discussione per l'elaborazione di un Libro Bianco dedicato alle proposte di modifica del quadro legislativo in vigore e all'individuazione delle priorità in tema di governo e governance del mercato del lavoro.

Parte prima
Il quadro di riferimento ⁷

1.1.

La pandemia sarà uno spartiacque nella gestione delle migrazioni economiche?*

9

Progettato sulla scorta della pressione esercitata dai rigurgiti della crisi dei rifugiati – che ha reso impellente la necessità di offrire canali per la migrazione legale alternativa alla richiesta di protezione –, ma anche della crescente preoccupazione per gli andamenti demografici del Paese – tali da compromettere il turnover delle classi di età attiva – questo *Libro Verde* assume oggi, all’indomani della crisi generata dall’emergenza sanitaria, una valenza ancor più attuale.

Tra le conseguenze della pandemia, infatti, va annoverata una maggiore consapevolezza, a livello internazionale, della **necessità di rimettere mano ai sistemi di governance delle migrazioni economiche, nel quadro di un ripensamento dei regimi di accumulazione nel nome della sostenibilità**: un ripensamento la cui necessità si fa ancor più palese quando si guarda a tali questioni attraverso lo “specchio” dell’immigrazione².

Esperti indipendenti e agenzie internazionali condividono la previsione che la crisi generata dal Covid-19 ha prodotto e continuerà a produrre impatti particolarmente gravi sui migranti, sulle loro famiglie e sulle loro comunità d’origine³, agendo da amplificatore del sistema di disuguaglianze inter e intra-societarie⁴. E ciò non solo perché i migranti sono i primi ad avere sofferto a causa della sospensione di tutti gli schemi migratori, del blocco della mobilità

* Questa sezione è stata scritta da Laura Zanfrini

² Zanfrini L. (in corso di stampa): *From slaves to key workers? How migration questions the sustainability of the Italian socio-economic model*.

³ Vedi, tra gli altri: Guadagno L. (2020): *Migrants and the COVID-19 pandemic: An initial analysis*, International Organization for Migration, Migrant Research Series, n. 60; KNOMAD (The Global Knowledge Partnership on Migration and Development) (2020): *COVID-19 Crises Through a Migration Lens*, Migration and Development Brief 33, World Bank Group, November; United Nations (2020): *The Impact of COVID-19 on Women*, Policy Brief, 9 April; Zambrana-Cruz G., G. Rees (2020): *A Lifeline at risk. COVID-19, Remittances and Children*, Unicef (Office of Research – Innocenti), Firenze.

⁴ Oxfam International (2021): *The Inequality Virus. Bringing together a world torn apart by coronavirus through a fair, just and sustainable economy*, Oxfam House, UK.

e della chiusura delle frontiere e dei porti di ingresso (circostanze che hanno compromesso la stessa possibilità di richiedere asilo⁵ o di partecipare ai programmi di reinsediamento⁶), trovandosi ancor più esposti al rischio di cadere nelle mani di organizzazioni dedite al traffico dei migranti o alla tratta⁷, ovvero nell'impossibilità di raggiungere la propria meta (o di tornare a casa) qualora si trovassero in viaggio. Anche i migranti soggiornanti nei Paesi d'immigrazione si sono trovati a scontare le discriminazioni legali vigenti in alcuni Stati (per quanto riguarda, ad esempio, l'accesso ai servizi sanitari e alle prestazioni di welfare) ma soprattutto le conseguenze delle loro "normali" condizioni di vita e di lavoro, conseguenze naturalmente accentuate nel caso dei migranti irregolari. Per un verso, le loro abitazioni (spesso piccole e sovraffollate) e i loro prevalenti settori di occupazione (pulizie, logistica, assistenza... spesso con mansioni incompatibili col lavoro da remoto) li hanno maggiormente esposti all'evenienza del contagio; per l'altro, la loro sovrarappresentazione in alcuni tra i comparti più colpiti dalla pandemia⁸ (come la ristorazione) e nel lavoro precario e irregolare⁹, li ha resi particolarmente soggetti al rischio di perdere il lavoro e con esso ogni fonte di reddito¹⁰. Le donne migranti hanno condiviso con quelle autoctone la necessità di far fronte a un aumento del lavoro di cura non retribuito, ma disponendo in genere di minori risorse ed essendo spesso occupate in impieghi più difficili da conciliare, mentre i figli minori sono stati particolarmente penalizzati dalla chiusura delle scuole e dal passaggio alla didattica a distanza¹¹. In termini più complessivi, considerati i loro bassi redditi e la debole condizione patrimoniale, le famiglie migranti sono meno attrezzate ad assorbire gli shock economici, con ripercussioni sulle stesse famiglie e comunità d'origine che si sommano a quelle provocate da un'epidemia globale. Tutto ciò rende evidentemente necessario riflettere sulla "qualità" del lavoro dei migranti.

10

La crisi generata dalla pandemia ha dunque avuto l'effetto di rafforzare la vulnerabilità dei migranti, ma anche di rivelarne lo stretto legame con i regimi migratori e i modelli di integrazione che tendono a generare un'immigrazione povera e strutturalmente svantaggiata. Un fenomeno

⁵ Dicastery for Promoting Integral Human Development (2020): *Ensuring Access to Territory for persons seeking International Protection*, Vatican City, 6 June.

⁶ Guadagno L. (2020): *Migrants and the COVID-19 Pandemic: An Initial Analysis*, "Migration Research Series", n. 60, IOM, Geneva.

⁷ UNODC-United Nations Office on Drugs and Crime (2020): *Global Report on Trafficking in Persons 2020*, United Nations Publications, New York.

⁸ UNDP-IOM (2020): *Human Mobility, Shared Opportunities. A Review of the 2009 Human Development Report and the Way Ahead*, UNDP, New York.

⁹ OECD (2020): *International Migration Outlook 2020*, OECD Publishing, Paris.

¹⁰ OIL (2020): *Misure per il lavoro stagionale dei migranti: Ripensare ai principi fondamentali e ai meccanismi alla luce del COVID-19*, Nota OIL, maggio.

¹¹ Save the Children (2020): *L'impatto del coronavirus sulla povertà educativa*, Save the Children, Roma.

comune a quasi tutti i Paesi d'immigrazione e che si presenta in Italia in maniera per così dire emblematica.

Per di più, **la pandemia ha svelato il gap che separa il trattamento loro riservato dalla rilevanza del lavoro dei migranti in mansioni e settori cruciali per l'economia e la società**. Gli sconvolgimenti provocati dall'emergenza sanitaria e dalle misure adottate per contenere il contagio hanno infatti messo in luce l'elevata percentuale di migranti tra i c.d. *key workers*¹², impiegati nella produzione di servizi essenziali – all'interno della filiera alimentare, nel settore sanitario e dell'assistenza domiciliare, nella logistica, ecc. – rivelando come **la gestione dell'immigrazione debba essere considerata un aspetto fondamentale delle strategie di resilienza nelle società più sviluppate**¹³. Sconfessando la gerarchia che da anni informa le politiche migratorie a livello internazionale – caratterizzate da un approccio selettivo a favore della cosiddetta *talented migration* –, **l'attenzione si è finalmente diretta ai lavoratori non qualificati**, la cui necessità non sempre emerge nelle inchieste sui posti di lavoro vacanti, anche a causa degli elevati livelli di informalità/irregolarità che caratterizzano le loro condizioni di impiego. Le norme e le pratiche che regolano l'ingresso e l'inclusione occupazionale dei lavoratori migranti sono così tornate a popolare l'agenda politica, sia pure per lo più attraverso la richiesta di interventi emergenziali, quali il prolungamento dei permessi in scadenza o l'attivazione di "corridoi verdi" affrancati dalle limitazioni alla mobilità per sopperire a esigenze immediate di manodopera nel settore agricolo. È però cresciuta la consapevolezza di come **la dipendenza di alcuni settori chiave dalla disponibilità di lavoratori migranti con un basso salario di riserva definisce un equilibrio precario e poco sostenibile**, tale da rendere necessario un ripensamento dei modelli di produzione e riproduzione sociale. Così come è cresciuta la consapevolezza della **distanza tra il quadro legislativo e regolamentare che disciplina le migrazioni economiche e i modelli reali di inclusione occupazionale**. Un problema che per certi versi ha costituito la cifra della vicenda dell'Italia come Paese di immigrazione [Sezione 1.2], ma che ora si sta affermando come sfida globale.

11

L'esperienza italiana, alla quale è dedicato questo *Libro Verde*, è infatti **speculare a quella di molti altri Paesi**, a partire dagli Stati Uniti d'America, la principale nazione d'immigrazione a livello mondiale. Secondo la provocatoria

¹² Fasani, F., J. Mazza (2020): *Immigrant Key Workers: Their Contribution to Europe's COVID-19 Response*, 23 April; Fernández-Reino M, Sumption M., Vargas-Silva C. (2020): *From Low-Skilled to Key Workers: The Implications of Emergencies for Immigration Policy*, "Oxford Review of Economic Policy", Vol. 36, Issue Supplement_1, pp. S382-S396; Gelatt J. (2020): *Immigrant workers: Vital to the U.S. COVID-19 Response, Disproportionately Vulnerable*, MPI Fact Sheet.

¹³ Anderson A., Poeschel F., Ruhs M. (2020): *Covid-19 and Systemic Resilience: Rethinking the Impacts of Migrant Workers and Labour Migration Policies*, European University Institute, Working Paper RSCAS 2020/57.

sintesi di uno dei principali *think tank*, il Migration Policy Institute¹⁴ di Washington, i criteri di selezione dei migranti – fissati dal legislatore ormai oltre trent'anni fa – dimostrano di essere disallineati non solo rispetto ai principali fattori che danno forma alle migrazioni, ma anche rispetto agli interessi nazionali. Gli 11 milioni di stranieri irregolarmente soggiornanti sono la più vistosa tra le conseguenze della sostanziale assenza di una politica per l'immigrazione legale, conseguenze destinate ad aggravarsi col progredire dell'invecchiamento della popolazione. Secondo l'analisi proposta, nemmeno i propositi dell'amministrazione Biden (un percorso di regolarizzazione per i migranti privi di autorizzazione e l'aumento dei contingenti annuali di ingressi) sarebbero in grado, qualora venissero adottati, di colmare le lacune di un regime migratorio datato e che ha ormai fatto il suo tempo. In particolare, il rapporto segnala **la necessità di individuare nelle migrazioni una soluzione al progressivo disallineamento tra le richieste del mercato del lavoro statunitense** (che genera numeri crescenti di posti di lavoro a bassa qualificazione) **e le caratteristiche dell'offerta di lavoro locale**, sempre più istruita; nonché di aggiornare il sistema delle *green card*, congegnato in un'epoca nella quale le coorti di lavoratori in ingresso sul mercato erano molto più folte di oggi e quando ancora la digitalizzazione non aveva trasformato i processi produttivi e gli stessi processi di *matching* tra la domanda e l'offerta di lavoro. Una misura dell'inadeguatezza del sistema in vigore è rappresentata dallo scarto che separa le 140mila *green card* per ragioni di lavoro emesse ogni anno dai 500mila nuovi lavoratori nati all'estero assorbiti dall'economia prima della pandemia; uno scarto colmato dal ricorso ad altri canali, quali la migrazione per ragioni familiari o di protezione internazionale e la stessa immigrazione irregolare. Per di più, la maggior parte di queste *green card* sono accaparrate dai familiari di immigrati già residenti o da lavoratori altamente qualificati, con la conseguenza di costringere quelli a bassa qualificazione all'utilizzo di un canale irregolare, ovvero al ricorso improprio agli schemi per la migrazione temporanea, che produce come conseguenza la dipendenza da un determinato datore di lavoro e quindi l'accettazione di condizioni di lavoro e retributive spesso svantaggiose.

12

È stupefacente come questa diagnosi si attagli, per molti versi, anche all'Italia in cui la legge sull'immigrazione, per quanto un po' meno datata, risulta altrettanto desueta, secondo gli esperti, sia nei contenuti – per la parte che riguarda gli ingressi di migranti economici [Sezione 1.2] – sia e soprattutto nell'applicazione [Sezione 1.3]; così come pertinenti appaiono molte delle soluzioni proposte, che contemplano la necessità di adottare schemi migratori

¹⁴ Migration Policy Institute (2021): *Rethinking the U.S. Legal Immigration System. A Policy Road Map*, Policy Brief, May.

flessibili e basati sulle evidenze disponibili, di rafforzare la capacità di attrarre talenti, di assecondare le preferenze dei migranti in un quadro di trasparenza e predittività.

Anche il Canada, tradizionalmente considerato – a torto o a ragione – **una sorta di benchmarking in materia migratoria, non è passato indenne dalla prova della pandemia.** L'ultimo ventennio ha infatti visto la letterale esplosione dei permessi di lavoro temporaneo che, insieme alla crescita degli studenti stranieri occupati in qualche tipo di lavoro e dei richiedenti asilo che hanno visto rigettata la loro domanda, sono andati a ingrossare le fila dei migranti sprovvisti dei diritti e delle tutele associate allo status di migrante permanente¹⁵. Il Paese accoglie ogni anno oltre 350.000 nuovi residenti permanenti e quasi 600.000 residenti temporanei (compresi gli studenti internazionali e i lavoratori stranieri temporanei). Dal 2008, circa due terzi delle persone che “sbarcano” in Canada come residenti permanenti in realtà vivevano già nel Paese in regime temporaneo: tuttavia, gli schemi che consentono il passaggio alla residenza permanente sono in genere disponibili solo per coloro che vengono classificati come “lavoratori altamente qualificati”. Assai più limitate le possibilità di *upgrading* e stabilizzazione per gli immigrati temporanei occupati in lavori a bassa qualificazione¹⁶.

13

Anche in Canada la pandemia ha però dimostrato che i lavoratori stranieri temporanei a bassa qualificazione (o comunque impegnati in lavori a bassa qualificazione) sono essenziali per l'economia e soddisfano fabbisogni strutturali della domanda di lavoro, denunciando i colli di bottiglia dei dispositivi di transizione allo status permanente e la loro iniquità. Dopo mesi di mobilitazioni in ogni angolo del Paese, il 14 aprile 2021 il ministro dell'Immigrazione Marco Mendicino ha annunciato il lancio di un programma per l'ottenimento della residenza permanente per oltre 90.000 migranti nel Paese che – cosa che non accadeva da decenni¹⁷ – sembra offrire una chance proprio ai migranti impegnati in lavori ritenuti “poco qualificati”, espressamente esclusi dall'*Express Entry* lanciato a febbraio dello stesso anno [vedi Box 1.3.1 nella Sezione 1.3]. Il nuovo programma prevede infatti la possibilità di accesso alla residenza permanente per i cittadini stranieri in Canada (Quebec escluso) provvisti di un permesso di lavoro e di uno status di immigrazione temporanea e impegnati in occupazioni essenziali (ci sono

¹⁵ Migrant Rights Network (2021): *Exclusion Disappointment Chaos & Exploitation. Canada's New Short-Term Immigration Pathway*, May (info@migrantrights.ca).

¹⁶ Banerjee R., Hiebert D. (2021): *Leveraging human resources for long-term prosperity: Expanding pathways to permanence for lower skill temporary workers in Canada*, Policy Paper, Canada Excellence Research Chair in Migration and Integration - Ryerson University, May.

¹⁷ Se si escludono vari progetti pilota implementati in alcuni Stati, riferiti a specifici settori occupazionali e in genere con un numero molto limitato di posti.

50.000 posti per questa categoria, di cui 20.000 riservati agli occupati nel settore dell'assistenza sanitaria e 30.000 ad altri lavoratori essenziali) o che abbiano di recente conseguito un titolo di studio presso un istituto post-secondario canadese (40.000 posti sono riservati ai c.d. "studenti internazionali"). Tuttavia, le grandi aspettative e speranze che ne hanno accompagnato l'annuncio rischiano ora di sgretolarsi di fronte al carattere, ancora una volta, fortemente selettivo di un programma che, oltre a offrire un numero di posti nettamente sottodimensionato rispetto ai potenziali interessati, prevede requisiti che per molti sono impossibili da dimostrare: un rapporto di lavoro in essere (proprio quando molti lo hanno perso a causa del Covid-19), il superamento di un test linguistico (spesso insuperabile per chi ha speso anni in lavori faticosi senza potersi dedicare allo studio della lingua), costi particolarmente onerosi (o decisamente inaccessibili per lavoratori a basso reddito), un titolo di soggiorno valido (che gli irregolari evidentemente non hanno). Un ulteriore requisito del nuovo programma è che i candidati non devono essere ammissibili ai sensi dell'*Immigration and Refugee Protection Act*: ciò significa che i migranti con problemi di salute o con familiari con problemi di salute possono essere esclusi proprio per questa ragione. Come denunciano le organizzazioni militanti, tutto ciò significa che molti di quegli stessi lavoratori che il governo ha celebrato come essenziali continueranno a essere esclusi¹⁸.

14

Anche in questo Paese, dunque, il tema oggi all'ordine del giorno è **la necessità di progettare politiche innovative, sostenibili nel lungo periodo, capaci di rispondere anche al fabbisogno di lavoro a bassa qualificazione** (stimabile in oltre 200.000 posti all'anno) **in maniera sufficientemente flessibile, ma anche di garantire i diritti dei lavoratori secondo adeguati standard etici**. Di nuovo in maniera analoga a quanto avviene in Italia, si guarda all'immigrazione per colmare il gap tra la composizione della domanda di lavoro e le caratteristiche dell'offerta, sempre più istruita e tendenzialmente indisponibile a coprire i lavori manuali; per di più, si segnala l'incoerenza tra una politica focalizzata sull'attrazione di migranti altamente qualificati e i fabbisogni da colmare, che riguardano in buona parte mansioni meno qualificate, circostanza che produce situazioni di *overqualification* (secondo l'icona dell'immigrato con un PhD in tasca che si ritrova a fare il conducente di taxi) e ancor più spesso il paradosso che è stato efficacemente definito dei migranti "*permanently temporary*"¹⁹.

¹⁸ Migrant Rights Network (2021): *Exclusion Disappointment Chaos & Exploitation. Canada's New Short-Term Immigration Pathway*, May (info@migrantrights.ca).

¹⁹ Yalnizyan A. (2021): *Permanently temporary: The problem with Canada's immigration policy* (<https://www.opendemocracy.net/en/pandemic-border/permanently-temporary-the-problem-with-canadas-immigration-policy/>)

Anche le analisi previsionali²⁰ stimano che, pur tenendo conto di un bacino di potenziale manodopera oggi inutilizzata (composta da lavoratori indigeni, giovani, disabili, lavoratori maturi disoccupati e immigrati già presenti), le esigenze della ripresa post-Covid lasceranno spazio anche per l'immissione di nuovi immigrati a bassa qualificazione.

In Europa, infine, lo scoppio della pandemia e la chiusura delle frontiere esterne e interne deliberata il 17 marzo 2020, proprio all'approssimarsi della stagione del raccolto, ha innanzitutto messo in evidenza il ruolo dei migranti stagionali – provenienti tanto da altri Stati membri dell'Unione quanto da Paesi terzi – e il rischio di distruzione delle catene di approvvigionamento alimentare, fortemente dipendenti dal lavoro immigrato (si stima siano 800mila-1milione i migranti stagionali reclutati annualmente dai Paesi dell'Unione), destinato a soddisfare le esigenze delle fasi produttive a più alta intensità di lavoro, a fronte del progressivo calo di lavoratori autoctoni impegnati nel settore primario (come approfondiremo nella Sezione 2.2). Proprio per rispondere alla richiesta di lavoratori essenziali in quello agricolo e in altri comparti dell'economia europea, il 30 marzo 2020 la Commissione ha pubblicato le linee guida per assicurarne la mobilità transfrontaliera anche durante l'emergenza Covid-19. Per altro verso, i provvedimenti di blocco della mobilità, portando i riflettori su questo segmento del mercato del lavoro, hanno messo a nudo le condizioni di vita e di lavoro talvolta drammatiche dei migranti stagionali, talvolta addirittura etichettabili come forme di schiavismo moderno²¹. A fronte di questa situazione, nel mese di giugno 2020 **il Parlamento Europeo ha adottato una risoluzione sulla protezione dei lavoratori stagionali**²², invitando i Paesi membri ad applicare correttamente la legislazione europea e la Commissione ad approvare linee guida e soluzioni di lungo termine per combattere le pratiche abusive e proteggere le vittime; rispondendo a tale sollecitazione, la Commissione ha pubblicato, a luglio 2020, nuove linee guida sulla tutela dei lavoratori stagionali nel contesto della pandemia, annunciando ulteriori azioni, compresa l'azione in corso con l'Autorità europea del lavoro. In questo senso si era già espresso anche il Comitato economico e sociale europeo (CESE)²³, col suo invito ad agire per contrastare la precarietà del lavoro e le sue conseguenze (inclusa la riduzione

15

²⁰ Banerjee R., Hiebert D. (2021): *Leveraging human resources for long-term prosperity: Expanding pathways to permanence for lower skill temporary workers in Canada*, Policy Paper, Canada Excellence Research Chair in Migration and Integration - Ryerson University, May.

²¹ EPRS - European Parliamentary Research Service (2021): *Migrant seasonal workers in the European agricultural sector*, Briefing, February.

²² Testi approvati - Protezione europea dei lavoratori transfrontalieri e stagionali nel contesto della crisi della Covid-19 - Venerdì 19 giugno 2020 (europa.eu)

²³ Parere del Comitato economico e sociale europeo su «I costi della non immigrazione e non integrazione» [parere di iniziativa], (2019/C 110/01), "Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea", 22 marzo 2019.

delle rimesse destinate alle famiglie dei lavoratori nei Paesi di origine), formalizzare lo status dei migranti occupati nella cura della persona o nel settore agricolo, progettare e sviluppare percorsi realistici, legali, sicuri e realizzabili per la migrazione di manodopera verso l'Unione Europea, valorizzare il potenziale d'innovazione e la stessa diversità etnica e culturale, rinvigorire le aree colpite dallo spopolamento.

Pur senza segnare una effettiva discontinuità nelle condizioni dei lavoratori stranieri in agricoltura e negli altri settori più esposti al rischio di sfruttamento, tali iniziative hanno avuto il merito di **ribadire la necessità e l'urgenza di mettere a tema la questione delle politiche per la gestione delle labour migration; quelle in particolare che riguardano il lavoro manuale e a bassa qualificazione**, rimasto fino ad oggi ai margini dell'attenzione e spesso sovrapposto, nella percezione dell'opinione pubblica europea, al problema dell'immigrazione irregolare²⁴.

D'altro canto, e in termini più complessivi, il dibattito sulla "riapertura" alle migrazioni economiche accompagna l'Europa da circa un ventennio, procedendo a fasi alterne ma sempre nel quadro di **una tensione mai risolta tra la spinta verso la comunitarizzazione della materia e le resistenze degli Stati membri a cedere componenti importanti della loro sovranità nazionale**.

La stessa pandemia ha reso palese la mancanza di un approccio uniforme – da parte dell'Unione e degli Stati membri – nella gestione della mobilità intra ed extra-europea²⁵, lasciando trasparire i costi che questa situazione produce non solo sui diritti dei migranti, ma anche sulla capacità competitiva dell'economia europea, sulla sostenibilità del modello sociale europeo e sulla resilienza nelle situazioni emergenziali. Una consapevolezza oggi diffusa, ma alla quale non ha finora corrisposto la volontà dei Paesi membri a impegnarsi nella costruzione di un regime comune.

Com'è noto e come viene descritto nella Sezione 1.4, secondo la legislazione europea, quelli che definiamo migranti economici possono ricadere in una delle seguenti categorie: lavoratori altamente qualificati (titolari di *Carta Blu*), lavoratori dipendenti, lavoratori autonomi, ICT (trasferimenti interaziendali), ricercatori, lavoratori distaccati e lavoratori stagionali. Il relativo trattamento è definito da una serie di Direttive approvate a partire dal 2009²⁶. **All'interno di**

²⁴ Vedi al riguardo: The Expert Council's Research Unit (SVR Research Unit)/Migration Policy Institute Europe (MPI Europe) (2019): *Legal migration for work and training: Mobility options to Europe for those not in need of protection*, Berlin.

²⁵ Sommaribas A., Nienaber B. (2021): *Migration and mobility of third-country national labour workers to and inside Europe during the Covid-19 pandemic – a legal analysis*, "Comparative Migration Studies", 9, 22 (<https://doi.org/10.1186/s40878-021-00229-1>).

²⁶ Le Direttive di riferimento sono, a loro volta: la Direttiva Carta Blu UE (Direttiva 2009/50/CE del Consiglio del 25 maggio 2009 sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di lavoro

questo quadro comune, sono i singoli Stati a regolamentare gli ingressi dei migranti economici, ossia, in termini più espliciti, a decidere quanti e quali lavoratori extra-europei possono essere autorizzati a soggiornare e lavorare sul proprio territorio.

L'attuale assetto, che corrisponde alla volontà dei Paesi membri di mantenere le proprie prerogative in questa materia, produce però, come si è detto, dei costi importanti. In termini di efficienza complessiva del sistema, sulla capacità attrattiva nei confronti della "migrazione desiderabile" e, ancora, sulle condizioni di lavoro dei migranti a bassa qualificazione e più vulnerabili (aspetto, quest'ultimo, tradizionalmente sottovalutato). Soprattutto, tale assetto inibisce quel processo di ampliamento dell'offerta di percorsi per la migrazione legale più volte auspicato dalle istituzioni europee²⁷ ma che ha fino ad oggi prodotto schemi migratori selettivi e numericamente circoscritti, certo non tali da segnare una reale svolta rispetto a quella "ortodossia restrittiva" che, da ormai quasi mezzo secolo, definisce la posizione "ufficiale" di molti Paesi europei; tutto ciò a dispetto degli ingenti volumi di ingressi che, specie attraverso la "side door" delle migrazioni per ragioni familiari e di protezione – nonché la "back door" delle migrazioni irregolari – hanno determinato la continua crescita della componente di popolazione in età attiva con un background migratorio. Sulle ragioni che spiegano la reticenza – o piuttosto l'ambivalenza – degli Stati europei verso l'attivazione di canali per la migrazione legale non è qui il caso di ritornare²⁸, se non per ricordare che **sono stati proprio i Paesi dell'Europa meridionale – Italia in testa, con l'adozione del Testo Unico sull'immigrazione nell'ormai lontano 1998 [Sezione 1.2] – ad avere "anticipato" l'invito a superare la c.d. "opzione zero"**, ritenuta dalle istituzioni dell'Unione del tutto inadeguata alla luce del quadro demografico del vecchio continente e delle diffuse situazioni di *mismatch* sul mercato del

17

altamente qualificato), la Direttiva sul permesso unico (Direttiva 2011/98/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa a una procedura unica per la domanda di un permesso unico per i cittadini di paesi terzi per soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e su un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano legalmente in uno Stato membro), la Direttiva ICT (Direttiva 2014/66/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014 sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi nell'ambito di un trasferimento intra-societario), la Direttiva su studenti e ricercatori (Direttiva (UE) 2016/801 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, relativa alle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi per motivi di ricerca, studio, formazione, volontariato, scambi di alunni o programmi di istruzione progetti e collocamento alla pari), e la Direttiva sui lavoratori stagionali (Direttiva 2014/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di lavoro stagionale lavoratori).

²⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio del 12.9.2018, *Ampliare l'offerta di percorsi legali verso l'Europa, componente indispensabile di una politica migratoria equilibrata e globale*, COM (2018) 635 final.

²⁸ Per un'analisi critica si rimanda a: Zanfrini L. (2019): *The Challenge of Migration in a Janus-Faced Europe*, Palgrave, London.

lavoro (salvo poi uniformarsi, negli ultimi anni, ai trend generali, attraverso la progressiva riduzione dei contingenti ammessi).

Il punto che qui vogliamo sottolineare è che, dovendo misurarsi con le resistenze dei Paesi membri, **l’iniziativa comunitaria ha trovato un proprio spazio d’azione soprattutto a favore della migrazione (altamente) qualificata (la c.d. *talented migration*)**, sostenendo l’auspicio di rendere l’Europa una meta attrattiva verso quei lavoratori in grado di corrispondere alle esigenze di una “economia della conoscenza”, di mantenere nel tempo la propria occupabilità e di generare un impatto fiscale positivo. Per converso, il richiamo di manodopera a medio-bassa qualificazione si suppone debba essere “giustificato” da circostanze eccezionali²⁹, ovvero attraverso una più puntuale valutazione delle condizioni del mercato del lavoro e dei fabbisogni inevasi, la fissazione di quote d’ingresso, la formulazione di elenchi delle professioni che scontano carenza di offerta (*shortage occupation list*) e/o l’applicazione del principio di indisponibilità [Sezione 1.3].

Il carattere problematico di tale asimmetria è apparso evidente con l’emergenza generata dalla pandemia che ha, come si è già avuto modo di sottolineare, reso più visibile sia la vulnerabilità dei migranti occupati in settori maturi e avviati al declino, sia la rilevanza di quelli impiegati nella produzione di beni e servizi essenziali. **Di qui una crescente attenzione da un lato per il nesso tra politiche migratorie e politiche industriali/settoriali³⁰ e, dall’altro, per il nesso tra politiche migratorie e politiche del lavoro** [Box 1.1.1]. Eloquenti, circa l’opportunità di valorizzare questi nessi, sono gli approfondimenti settoriali presentati nella seconda parte di questo *Libro Verde* [Sezioni 2.1, 2.2, 2.3 e 2.4]. Qui possiamo osservare come il passaggio a un nuovo approccio nella gestione delle *labour migration*, basato non più sul livello di qualificazione e gli specifici profili professionali – come avviene per la maggior parte degli schemi migratori in vigore – ma sui settori d’impiego [Box 1.1.1] potrebbe costituire una sorta di “grimaldello” per riaprire le porte ai migranti a medio-bassa qualificazione, oggi intercettati sostanzialmente solo dagli schemi per la migrazione temporanea e circolare.

18

Box 1.1.1 – Time to move from a skill-based to a sector-based framework?

While EU labour migration policies seem to be geared towards highly skilled professionals, the concentration of migrants in low skilled professions and in specific sectors, especially those with large low skilled occupations, is significant (OECD 2020). This has become particularly obvious with the onset of the COVID-19 pandemic which highlighted the important contributions of both

²⁹ EMN-JRC-DG HOME (2020): *EU labour migration policy: time to move from a skill-based to a sector-based framework?*, 5 novembre.

³⁰ OECD (2020): *International Migration Outlook 2020*, OECD Publishing, Paris.

high and lower skilled labour migrants to essential services such as health care, agriculture and food processing, just to name a few (JRC 2020a, EMN-OECD 2020).

The contribution of EU labour migration policy to channel migrants is limited, particularly regarding low skilled professions or specific sectors. Labour migration regimes can be characterised by their preference for high, medium or low skilled workers and by targeted measures for specific sectors. This results in four possible clusters which reflect EU national labour migration regimes.

However, explicit sectoral or large low skilled migration programmes – like for instance the Korean Employment Permit System, or the Japanese Technical Intern Training Programmes and Specified Skilled Worker visa – are absent in the EU. The seasonal agricultural programmes are exceptions, often managed in cooperation with third countries and employers. Other sectors or low skilled professions are more commonly targeted by specific provisions in the general migration programmes, shortage lists, or ad hoc regularisations.

Currently, EU labour migration policies are equipped to respond primarily to labour market needs for highly skilled professions and sectors. Addressing needs for low and medium skilled professions or sectors are the exception and relevant policies only seem to be drawn-up when labour market shortages have been identified. The very analysis of shortages, however, is challenging, and addressing them through labour migration implies political choices and trade-offs that go beyond the application of merely technical labour market assessments.

The COVID-19 pandemic has highlighted the importance of labour migrants in essential services, and the necessity of building resilient labour migration systems (Anderson, Poeschel and Ruhs 2020). Lockdown measures are unevenly impacting sectors, some of which register an unexpected increase or decline of labour demand. While recognising the important contributions of migrant workers, it is paramount to assess labour market dynamics and the skills system in a transparent and comprehensive manner. This will enhance the capacity of policy makers to make full use of the toolbox for workforce activation and better planning and will prevent that migration is used as a means to addressing labour market distortions.

These considerations offer a window of opportunity to rethink the relationships between labour migration and labour market needs, and how low and medium skilled professions and sectors can be sustainably included in the design of EU labour migration policies.

Fonte: EMN-JRC-DG HOME (2020): EU labour migration policy: time to move from a skill-based to a sector-based framework?, Briefing Paper, citazione alle pagine 3-5.

19

Tale prospettiva ha già ottenuto un significativo *endorsement* da parte delle istituzioni europee, che hanno dedicato un webinar internazionale proprio alla sua discussione³¹: l'ipotesi sul tappeto è che **un approccio settoriale consenta di trattare la migrazione in una prospettiva olistica, collocandola nel più ampio contesto dei bisogni economici e sociali e integrandola con le implicazioni relative alle strategie di reclutamento, alle condizioni di lavoro, alla legislazione lavoristica applicata ai diversi settori**. Esso, inoltre, potrebbe ridurre la conflittualità della materia e le preoccupazioni per la concorrenza degli immigrati sul mercato del lavoro, contemplando congiuntamente profili con un diverso grado di qualificazione. E, ancora, potrebbe essere funzionale allo sviluppo di opportunità formative e canali di immigrazione legale grazie

³¹ EMN-JRC-DG HOME (2020): *EU labour migration policy: time to move from a skill-based to a sector-based framework?*, 5 novembre.

alla cooperazione tra Paesi d'origine e di destinazione. Le stesse indicazioni emerse dagli approfondimenti settoriali proposti in questo *Libro Verde* sembrano andare in tale direzione.

Peraltro, la proposta in esame prevede che i due approcci marcino parallelamente. Quello più tradizionale (*skills approach*) si focalizza sugli individui e include un'attenzione anche per le soft skill e le competenze socio-culturali. Quello settoriale (*sector approach*) si focalizza sui fabbisogni dei settori e sulle loro prospettive di sostenibilità e sviluppo, da intercettare anche attraverso specifiche *Talent Partnership* [Box 1.1.2] multi-Stato, che sappiano raccogliere, in una logica *win-win*, anche le istanze dei Paesi d'origine e il loro bisogno di capitale umano. Entrambi richiedono una convinta collaborazione tra le autorità di governo, i datori di lavoro e le loro organizzazioni rappresentative; dunque la volontà e la capacità di rendere reciprocamente comprensibili linguaggi differenti, ma anche di mediare interessi conflittuali o come tali percepiti, nonché di tenere a bada i rischi derivanti da un contesto di elevata politicizzazione di questi temi³². Ulteriori approfondimenti sull'approccio incoraggiato dalle istituzioni europee – e in particolare sulle ambizioni contenute nel *Nuovo Patto sulla Migrazione e l'Asilo* presentato dalla Commissione Europea a settembre 2020 – sono proposte nelle Sezioni 1.4, 3.1 e 3.3 di questo *Libro Verde*. Anche in questo caso possiamo anticipare come le indicazioni emerse dal nostro studio attraverso i quattro approfondimenti settoriali vanno esattamente in questa direzione: si tratta, dunque, come metteremo in evidenza nel corso della trattazione, di implementare alcune condizioni di contesto che rendano questa strada realmente percorribile.

20

Box 1.1.2 – Talent Partnership

L'11 giugno 2021, la Commissione europea nell'ambito del nuovo Patto sulla Migrazione e l'Asilo, ha lanciato una nuova iniziativa chiamata "*Talent Partnership*" con l'intento di proseguire nell'impegno strategico della gestione sinergica delle migrazioni legali con determinati Paesi terzi, principalmente del Nord Africa e dei Balcani occidentali.

I cosiddetti Partenariati di talenti, modellati sulla base dei progetti pilota già implementati attraverso lo strumento del *Mobility Partnership facility* (MPF) e ricalcando l'idea alla base del *Global Skills Partnership* (GSP), avranno il duplice scopo di fornire agli Stati membri un ulteriore schema attraverso il quale far fronte alle carenze di competenze presenti all'interno dell'Unione, migliorando al contempo la cooperazione con i Paesi partner interessati.

Nel concreto, mentre i progetti pilota MPF sono stati in gran parte finanziati dal Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (AMIF), l'ambiziosa portata dei *talent partnership*, per mezzo dei quali si intende aumentare sostanzialmente il numero delle opportunità già esistenti di istruzione e formazione all'interno dello spazio comunitario, prevede che essi riceveranno finanziamenti

³² Stefanescu D. (2021): *Partnerships for Mobility at the Crossroads. Lessons Learnt From 18 Months of Implementation of EU Pilot Projects on Legal Migration*, Policy Brief, International Centre for Migration Policy Development Mobility Partnership Facility.

principalmente attraverso il più ampio Strumento di vicinato, sviluppo e cooperazione internazionale (NDICI).

A fronte di ciò, i suddetti partenariati diventeranno parte della politica europea di cooperazione allo sviluppo. Questo ha già acceso alcune discussioni sull'utilizzo delle condizionalità positive e negative che in passato hanno caratterizzato l'area e che potrebbero minare l'ambizione dell'Unione di stabilire un "vero partenariato tra pari".

Fonte: Informazioni tratte dal comunicato stampa rilasciato sul sito dell'Unione Europea l'11 giugno 2021 (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_2921)

Resta il fatto che la prospettiva di ampliare i canali per la migrazione legale – specie per i migranti a bassa e media qualificazione – e gestire al meglio i percorsi di inclusione occupazionale dei migranti chiama in causa la capacità (e la volontà) da parte dei governi di cimentarsi, investendo delle risorse economiche e progettuali, con un tema particolarmente "insidioso". Per di più, tale prospettiva implica – com'è stato opportunamente sottolineato³³ e come avremo più volte modo di ribadire – di rinunciare all'aspettativa che l'apertura di un canale legale costituisca un deterrente decisivo alla migrazione irregolare e al fenomeno dei flussi misti³⁴.

Più precisamente, la possibilità di implementare i c.d. *complementary pathways* [Sezione 1.4] per "tenere insieme" istanze umanitarie, esigenze di sicurezza e vantaggi economici va sicuramente esplorata; tanto più a fronte della prevedibile crescita delle c.d. migrazioni ambientali [Sezione 3.2]. Con la consapevolezza, però, che, per quanto poroso sia il confine tra migrazioni forzate e volontarie (e per quanto importante sia favorire l'inclusione lavorativa dei rifugiati), sarebbe estremamente rischioso assecondare una deriva darvinista che assimila i soggetti bisognosi di protezione a una mera forza lavoro d'importazione. D'altro canto, la stessa storia italiana ci insegna come anche una politica delle quote particolarmente "generosa" può essere facilmente sbaragliata dalla pressione migratoria e dalla forza attrattiva delle catene migratorie. Una narrazione corretta dovrebbe pertanto fare un ricorso limitato a questo tipo di argomentazione, insistendo semmai sulle specifiche esigenze del mercato del lavoro e sul **nesso tra gestione della mobilità umana su scala globale e sostenibilità dei modelli di sviluppo**. Si tratta di un nesso che sta al cuore di quello che resta, pur con tutti i suoi limiti, il principale esito dei tentativi di edificare un sistema di governance globale della mobilità umana – il *Patto Globale per una migrazione sicura, ordinata e regolare* adottato

21

³³ The Expert Council's Research Unit (SVR Research Unit)/Migration Policy Institute Europe (MPI Europe) (2019): *Legal migration for work and training: Mobility options to Europe for those not in need of protection*, Berlin.

³⁴ Se non, come vedremo, per periodi di tempo limitati e target specifici, così com'è avvenuto in Germania attraverso il lancio di uno schema migratorio riservato ad alcuni Paesi dell'area balcanica, particolarmente coinvolti nel fenomeno dei flussi misti.

dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel dicembre 2018 – e di cui oggi, grazie alla pandemia, siamo in grado di cogliere le implicazioni anche rispetto alla capacità di resilienza di fronte alle situazioni emergenziali.

Collocarsi in questa prospettiva comporta però un superamento degli approcci tradizionali nella gestione delle migrazioni economiche, basati sull'individuazione delle *job vacancies* relative a specifici settori e profili professionali, ampliando l'analisi fino a considerare l'articolazione e il funzionamento delle catene globali di produzione e distribuzione del valore e la loro interazione con le politiche nazionali di differenti Paesi; nonché tenendo conto di come una *supply chain* coinvolge di norma più settori economici e che i migranti si possono ritrovare a ricoprire ruoli diversi, sia all'interno dei confini nazionali, sia nel più ampio mercato internazionale del lavoro. In definitiva, «**i meccanismi di resilienza operano attraverso i confini e richiedono la collaborazione internazionale**»³⁵ (per converso i confini nazionali possono essere sia un fattore che promuove la resilienza, sia un fattore che la mina).

Alla luce di queste considerazioni si può comprendere come **l'impostazione unilaterale delle politiche migratorie, spesso disegnate dalla sola prospettiva dei Paesi di destinazione e dei loro interessi economici e nazionali, può produrre soluzioni non soltanto poco eque** – quando, ad esempio, determina il drenaggio di risorse umane preziose per lo sviluppo dei Paesi di origine – **ma anche poco resilienti** – quando, ad esempio, situazioni di emergenza richiederebbero la rapida attivazione di schemi migratori che suppliscano le carenze di personale in un settore come quello sanitario -. Detto per inciso, la stessa “diversità” che l'immigrazione naturalmente porta con sé è un fattore protettivo³⁶, che accresce la capacità di gestione dei rischi – a livello organizzativo [Sezione 3.7] come anche a livello di sistema sociale nel suo complesso – arricchendo il processo di *problem solving*. Infine, occorre tenere conto di tutte le opportunità di coltivare reciproci vantaggi che si possono generare a partire dagli sforzi che alcuni Paesi a basso reddito stanno facendo per sviluppare proprie strategie di gestione delle migrazioni economiche. Stati come il Ghana e il Senegal stanno da alcuni anni agendo da apripista con iniziative che puntano a espandere le opportunità di migrazione legale per i loro cittadini, a coinvolgere le loro diaspore in progetti di sviluppo e reinvestimento, nonché a migliorare la condizione di quanti lavorano

³⁵ Anderson A., Poeschel F., Ruhs M. (2020): *Covid-19 and Systemic Resilience: Rethinking the Impacts of Migrant Workers and Labour Migration Policies*, European University Institute, Working Paper RSCAS 2020/57; citazione alla pag. 6.

³⁶ *Ibid.*

all'estero³⁷. E fin dal *summit* euro-africano svoltosi alla Valletta nel 2015³⁸ i governi africani premono sull'Europa per un ampliamento dei canali di ingresso legali: uno sforzo che tuttavia, al di là di alcune dichiarazioni formali³⁹, ha finora prodotto risultati alquanto modesti proprio perché sono i singoli Stati europei a decidere i volumi dei migranti economici da ammettere. Per certi versi, la crisi pandemica ha ulteriormente compromesso i risultati che si potevano attendere da questi sforzi; per altri, però, come abbiamo abbondantemente richiamato, ha dimostrato la straordinaria rilevanza della governance delle migrazioni economiche⁴⁰, prefigurando un nuovo scenario di opportunità anche per quel che riguarda la cooperazione tra Europa e Africa [Sezione 3.3]. Certo è che un punto che va senz'altro trattenuto, rispetto a tutto questo discorso, riguarda **la rilevanza delle azioni e delle politiche messe in atto dai Paesi d'origine (e nei Paesi d'origine)⁴¹ per l'affermazione di una migrazione sostenibile⁴², di contro alla tendenza a interpretare il loro ruolo unicamente nella veste di gendarmi a presidio delle frontiere europee**, nel quadro di accordi a volte di dubbia legittimità.

Va infine osservato che **adottare un approccio "resiliente" nel disegno delle politiche migratorie muta il quadro delle priorità**, che non consisteranno più nel soddisfare bisogni contingenti di manodopera (salvaguardando al contempo l'occupazione dei cittadini), bensì nell'assicurare la continuità nella produzione di beni e servizi essenziali allo sviluppo economico e sociale tutelando i diritti dei lavoratori – autoctoni e immigrati – e le ragioni della solidarietà internazionale. **E muta la prospettiva temporale**, non più appiattita sul breve termine – con l'obiettivo di massimizzare i ritorni economici e politico-elettorali delle scelte in questa materia – ma tralasciata verso il lungo termine e le istanze di sostenibilità economica, sociale e ambientale. In questo senso, ad esempio, se è pur vero che il fabbisogno di forza lavoro immigrata tende spesso a polarizzarsi tra i profili a bassa qualificazione da un lato e alcune specifiche professionalità altamente qualificate dall'altro, è necessario tenere in considerazione i probabili trend evolutivi della domanda di lavoro e, in particolare, **la necessità di favorire la progressiva crescita dei livelli di**

³⁷ Le Coz C, Hooper K. (2021): *Deepening Labor Migration Governance at a Time of Immobility. Lessons from Ghana and Senegal*, Policy Brief, Migration Policy Institute, Washington, July.

³⁸ Cf. <https://www.consilium.europa.eu/it/meetings/international-summit/2015/11/11-12/>

³⁹ Cf. <https://www.rabat-process.org/en/about/rabat-process/marrakesh-declaration-and-action-plan>.

⁴⁰ Le Coz C, Hooper K. (2021): *Deepening Labor Migration Governance at a Time of Immobility. Lessons from Ghana and Senegal*, Policy Brief, Migration Policy Institute, Washington, July.

⁴¹ *Ibidem*. Cf anche: IOM (2020): *An Exploratory Study on Labour Recruitment and Migrant Worker Protection Mechanisms in West Africa: The Case of Côte d'Ivoire, the Gambia, Ghana, Nigeria and Senegal*, International Organization for Migration, Geneva.

⁴² ICID – AICS (2017), *Verso una migrazione sostenibile. Interventi nei paesi d'origine*, gennaio, Litografia IP Srls, Firenze.

istruzione/qualificazione e dello stock di capitale umano⁴³. In termini ancor più articolati, se è pur vero che – come abbiamo sottolineato – il deficit di regolazione istituzionale riguarda oggi soprattutto le migrazioni a bassa qualificazione e dunque migranti spesso destinati a occupare i gradini più bassi della stratificazione professionale (sia pur in mansioni essenziali), una politica per le migrazioni economiche deve, contestualmente, contemplare più obiettivi⁴⁴: sicuramente quello di intercettare le richieste della domanda di lavoro che maggiormente scontano difficoltà di reclutamento; quindi quello di catalizzare l'interesse della migrazione a più elevato potenziale, collocandosi in maniera strategica nel contesto della competizione globale per l'attrazione dei talenti; infine, quella di favorire una integrazione rapida e positiva per i lavoratori migranti e i loro familiari.

Proprio perché quella appena descritta è la prospettiva dalla quale ha preso le mosse lo studio presentato in questo *Libro Verde*, l'analisi qui proposta – in particolare gli approfondimenti settoriali presentati nella Seconda Sezione – dimostra come **l'importazione di manodopera dall'estero non è sicuramente l'unica risposta ai fabbisogni di manodopera che scontano difficoltà di reclutamento** (le c.d. *job vacancies*), quanto meno se appunto ci si pone in una prospettiva di medio-lungo periodo. Così come, per converso, la “protezione” dei lavoratori autoctoni attraverso la limitazione delle possibilità di ingresso legale non necessariamente produce assetti equi e sostenibili, tanto più in contesti caratterizzati da un'elevata propensione a ricorrere al lavoro irregolare o comunque sotto-pagato attraverso la proliferazione di istituti contrattuali al limite della legalità. Accanto a una buona gestione delle migrazioni, altre leve fondamentali per costruire società ed economie sostenibili e resilienti sono costituite dalle politiche che promuovono una maggiore partecipazione al mercato del lavoro sostenendo i percorsi di inclusione di inattivi e disoccupati (autoctoni e immigrati già presenti), da investimenti lungimiranti nella formazione del capitale umano e nella riqualificazione dei lavoratori con competenze obsolete, da interventi che migliorino le condizioni di lavoro e retributive soprattutto nei settori che scontano un eccesso di domanda rispetto all'offerta, dalla diffusione delle innovazioni *labour-saving* nei settori a più basso lavoro aggiunto che presentano margini di profitto insufficienti a garantire retribuzioni dignitose, da interventi di sussidiarizzazione a favore dei lavoratori che svolgono servizi essenziali ma spesso sottopagati [Sezione 3.3]. In altri termini, **le situazioni di disallineamento tra domanda e offerta di lavoro, spesso rappresentate come date e imm modificabili e chiamate in causa**

⁴³ Papademetriou D., Benton M., Hooper K. (2019): *Equipping Immigrant Selection for a Changing World of Work*, Migration Policy Institute, Washington.

⁴⁴ Papademetriou D., Hooper K. (2019): *Connecting Approaches to Selecting Economic Immigrants: Points-Based vs. Demand-Driven Systems*, Migration Policy Institute, Washington.

per affermare il “bisogno” di immigrati, sono anch’esse il frutto di processi di costruzione sociale e istituzionale; e ciò vale anche – o per meglio dire vale soprattutto – quando i trend demografici sono tali da compromettere il turnover delle classi d’età attiva se contestualmente, come appunto avviene in Italia, ci sono ampi volumi di potenziali lavoratori in condizione di disoccupazione o addirittura di inattività.

In definitiva, la riflessione sulla governance delle migrazioni economiche non può esimersi dal confrontarsi con i caratteri, i processi di mutamento e i fattori di criticità che investono l’economia e la società nel loro complesso, il mercato del lavoro e in particolare i settori nei quali maggiormente si concentrano la domanda e l’offerta di lavoro immigrato. In termini ancora più espliciti, **la gestione delle migrazioni economiche, anche quando pretende di fondarsi esclusivamente sui fabbisogni del mercato del lavoro, non è mai una operazione tecnica, ma è sempre una operazione Politica** (con la “P” maiuscola), che chiama in causa i modelli di sviluppo di un Paese e la sua idea di futuro.

Concentrandoci sulla situazione italiana, vi sono tre aspetti in particolare che meritano di essere fin d’ora richiamati.

25

Il primo riguarda la demografia del Paese. Se fino all’inizio degli anni ‘1980 l’aumento della popolazione residente in Italia è stato interamente ascrivibile al saldo naturale positivo, negli ultimi decenni, a fronte di un drastico calo della fecondità (dovuto non solo alle scelte procreative, ma anche al progressivo assottigliamento del numero di potenziali genitori, ossia delle persone in età riproduttiva) e – nella fase più recente – di un aumento dei decessi (in ragione soprattutto del forte volume delle età anziane e, negli ultimi mesi, ai drammatici effetti della pandemia) è unicamente alla dinamica migratoria che si deve la crescita e la tenuta (e, dal 2015, il contenimento della decrescita) demografica dell’Italia. Il saldo migratorio, ancorché ridotto negli ultimi anni, resta comunque positivo e prezioso nel mitigare (sebbene insufficiente a controbilanciare), il saldo naturale negativo. Rispetto a ciò che qui più ci interessa, l’immigrazione risulta importante soprattutto nel mitigare gli squilibri nella composizione per età della popolazione, poiché la popolazione straniera si concentra nelle classi di età attiva: nel 2020, gli stranieri 15-64enni erano il 70% del totale⁴⁵, mentre tra gli italiani la popolazione in età attiva copriva solo il 63,8%⁴⁶ dei residenti con cittadinanza italiana; nel 2030, gli italiani 15-64enni costituiranno il 61,4% della

⁴⁵ Stimato sulla base dei dati reperiti all’indirizzo <https://www.tuttitalia.it/statistiche/cittadini-stranieri-2020/> (elaborazione su dati ISTAT).

⁴⁶ <https://www.tuttitalia.it/statistiche/indici-demografici-struttura-popolazione/> (elaborazione su dati ISTAT).

popolazione, una percentuale che andrà a diminuire fino al 56% nel 2040, e poi addirittura al 54% nel 2050.

Accanto a questo aspetto puramente demografico è utile considerare anche la composizione per livello di istruzione. Ancorché gli italiani continuino a essere i meno istruiti d'Europa⁴⁷, il gap nei confronti degli stranieri è molto ampio. Meno della metà (47,3% nel 2019) degli stranieri ha conseguito almeno un diploma di scuola secondaria superiore (o un titolo equivalente), rispetto al 64% degli italiani; e appena il 12% è arrivato a un titolo terziario, rispetto al 20,6% degli italiani. Per di più, mentre il livello di istruzione degli italiani aumenta nel tempo (grazie in particolare al contributo della componente femminile), quello degli stranieri è in costante diminuzione (dal 2008 la quota di stranieri si è ridotta di 6,3 punti percentuali, laddove nella media dei Paesi dell'Unione Europea è cresciuta di 4,7 punti, mentre quella dei laureati è scesa di 0,5 punti a fronte di un incremento medio di 8,9 punti). L'evoluzione nella composizione delle forze lavoro immigrate non è certo estranea alla struttura delle opportunità disponibili, come vedremo tra un attimo; così come la crescente scolarizzazione delle forze di lavoro autoctone in ingresso sul mercato del lavoro accresce i rischi di disallineamento con la domanda di lavoro.

Il secondo aspetto concerne appunto l'evoluzione "qualitativa" dell'occupazione, in buona misura responsabile della difficoltà del Paese a tenere il passo con le altre economie avanzate. Come sottolinea, già nella sua premessa, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), **l'andamento della produttività è in Italia molto più lento che nel resto d'Europa**: dal 1999 al 2019, il Pil per ora lavorata in Italia è cresciuto del 4,2%, mentre in Francia e Germania – i due Paesi generalmente assunti come *benchmarking* –, esso è aumentato rispettivamente del 21,2% e del 21,3%. Non deve dunque stupire **la tenuta, o addirittura in alcuni anni l'espansione, dell'occupazione poco qualificata e a bassa retribuzione**, nonché – fenomeno socialmente ancor più preoccupante – del numero di "lavoratori poveri". Questo aspetto spiega molto della capacità attrattiva manifestata dall'Italia nei confronti dell'immigrazione poco qualificata e proveniente da Paesi economicamente arretrati (ovvero della crescita del numero di stranieri occupati anche in anni difficili, come quelli della lunga crisi economica iniziata nel 2008). Ma, al tempo stesso, condiziona fortemente il quadro di opportunità di inserimento per gli immigrati, così come – inevitabilmente – le scelte in tema di politica migratoria. E, tema spesso sottovalutato, costringe a interrogarsi sul futuro lavorativo delle forze lavoro impegnate in settori maturi o addirittura avviati al declino; ovvero

⁴⁷ ISTAT (2020): *Livelli di istruzione e ritorni occupazionali 2019*, "Statistiche Report", 22 luglio.

porre a tema le conseguenze – su tutti i lavoratori ma in particolare sui lavoratori stranieri, più spesso occupati in lavori a bassa qualificazione – dei profondi mutamenti strutturali che attendono il nostro mercato del lavoro, riverberandosi sulla composizione dei fabbisogni professionali.

Ad oggi, questa composizione della domanda di lavoro dà in buona misura ragione sia di quella che un tempo si definiva “disoccupazione volontaria” – ossia determinata dalla selettività dell’offerta autoctona –, ovvero degli elevati tassi di inattività, sia del progressivo formarsi di una classe di lavoratori svantaggiati in cui gli immigrati sono decisamente sovra-rappresentati: è il fenomeno che definiamo come “etno-stratificazione” del mercato del lavoro italiano⁴⁸ (e conseguentemente della società italiana) e che in un noto saggio sociologico⁴⁹ è stato definito nei termini della formazione di una “infrastruttura para-schiavistica” che sorregge la vita quotidiana di una società in cui la componente inattiva ha superato quella attiva.

Il secondo aspetto da considerare concerne esattamente **i bassi livelli di partecipazione al mercato del lavoro, tanto più allarmanti in considerazione del quadro demografico del Paese**. Anche in questo caso si tratta di un problema che il PNRR ambisce ad aggredire, in particolare assumendo come “priorità trasversali” del piano gli svantaggi che colpiscono le donne e i giovani. Più in dettaglio, l’obiettivo di fare crescere il tasso di attività femminile (13,5 punti percentuali al di sotto della media europea), chiama in causa la redistribuzione del lavoro (retribuito e non retribuito) domestico e di cura e dunque – sebbene ciò non sia sottolineato nel testo del PNRR – uno dei principali ambiti di impiego del lavoro immigrato, quello dei servizi acquistati dalle famiglie. D’altro canto, i fenomeni dell’inattività femminile e giovanile investono lo stesso mondo dell’immigrazione: tanto le donne straniere quanto i giovani (maschi e femmine) stranieri scontano infatti livelli di esclusione dal mercato del lavoro ancora più elevati di quelli medi. In ogni caso, come molte volte abbiamo osservato nel nostro approfondimento annuale dedicato al lavoro contenuto nel *Rapporto ISMU sulle migrazioni*, **sarebbe decisamente miope – e alla lunga insostenibile sia dal punto di vista sociale sia da quello economico – immaginare che politiche migratorie attive possano, da sole, rispondere alle esigenze di reclutamento di profili professionali che registrano difficoltà di reclutamento, senza contestualmente attivare leve idonee a sostenere la crescita dei tassi di attività e di occupazione** (tanto degli italiani/e quanto degli stranieri/e già residenti). A tale riguardo, non manca

27

⁴⁸ Zanfrini L. (2019): *Beyond the Complementarity Postulate. How Immigration Challenges the Sustainability of the Italian Accumulation Regime*, “Rivista Internazionale di Scienze Sociali”, n. 1. pp. 85-104

⁴⁹ Ricolfi L. (2019): *La società signorile di massa*, La Nave di Teseo, Milano.

chi osserva⁵⁰ (in controcorrente col racconto secondo il quale “gli immigrati ci servono perché pagheranno le nostre pensioni”) che la presenza di un così ampio bacino di persone non attive ma potenzialmente attivabili, insieme a quella di molti disoccupati (italiani e stranieri), rappresenterebbe la garanzia di come, malgrado il quadro demografico, l’Italia non è necessariamente destinata a soffrire, nel prevedibile futuro, di scarsità di forza lavoro; spingendosi anche ad affermare come la necessità di integrare milioni di italiani e di cittadini stranieri già presenti in Italia, dando loro il lavoro decente che oggi non hanno, sia difficilmente compatibile con l’integrazione di nuovi flussi di immigrati.

Al di là del dato statistico, **l’esperienza di questi anni dimostra però come una politica di azzeramento degli ingressi non sia assolutamente in grado né di favorire l’attivazione e l’inclusione lavorativa degli uomini e delle donne inattivi/e e disoccupati/e, né di incentivare l’innovazione tecnologica e la crescita della produttività del lavoro, e nemmeno di contrastare la diffusione del lavoro povero e sottopagato.** Considerando quanto avvenuto negli ultimi vent’anni e in particolare dopo lo scoppio della crisi economica, sembrerebbe anzi essere vero il contrario. E ciò non solo in virtù di una pressione migratoria incontenibile, che spinge gli stessi migranti “economici” a cercare canali di ingresso alternativi – incluso il ricorso improprio alla richiesta di asilo politico – quando non hanno l’opportunità di accedere a uno schema migratorio legale. **A far crescere l’offerta di lavoro straniera sono anche fattori attrattivi espressi dal mercato,** situazioni di (reale o percepita) difficoltà di reclutamento di figure professionali cui corrispondono in genere salari e condizioni di lavoro svantaggiose (come emerge chiaramente dagli approfondimenti dedicati al lavoro per le famiglie e all’agricoltura [Sezioni 2.1 e 2.2]), ovvero di carenza strutturale di offerta determinata tanto dalla crescita dei fabbisogni quanto dall’insufficiente turnover generazionale, amplificato da cattive scelte di indirizzo delle carriere formative (come nel caso delle professioni sanitarie, oggetto di un altro focus di approfondimento [Sezione 2.3]), senza contare le **esigenze naturalmente associate alla crescente mobilità internazionale del lavoro** che reclamano il superamento di quell’approccio “respingente” che oggi ostacola perfino l’ingresso della migrazione “desiderata” (si veda al riguardo il focus di approfondimento dedicato alla gestione degli ingressi di migranti qualificati e imprenditori [Sezione 2.4]).

Le considerazioni sviluppate in questo *Libro Verde* muovono da queste consapevolezze. Esse si iscrivono in una prospettiva “etica” che, ribadendo

⁵⁰ Bonatti L. (2020): “Declino demografico, bassa occupazione e immigrazione: il caso italiano e le sue implicazioni per le politiche europee”, in Paganetto L. (a cura di), *Europa e sfide globali*, Eurolink University Press, Roma, pp. 179-213.

l'esigenza di prendere le distanze dalle lusinghe dell'assioma della complementarietà, afferma **la necessità di prendersi cura del lavoro e dei lavoratori in ragione del principio cardine della dignità della persona al lavoro ma anche**, come avremo modo di argomentare, **di sostenibilità nel tempo dei percorsi di integrazione e dei regimi di accumulazione e dei modelli di sviluppo**. Si tratta di temi e priorità instancabilmente richiamati nelle pagine del *Rapporto annuale sulle migrazioni* e che in questa occasione abbiamo cercato di tradurre in piste di lavoro, grazie al contributo di un folto numero di esperti e testimoni privilegiati.

Questo è del resto il tipo di raccomandazioni che, specie dopo l'amara lezione della pandemia, proviene da tutte le agenzie internazionali. Tanto più in considerazione dello straordinario volume di risorse mobilitate a favore della ripresa e della resilienza che sono certamente un motivo di speranza, ma al tempo stesso una impegnativa responsabilità, un'opportunità unica per costruire politiche sociali e del lavoro "audaci"⁵¹. Si tratta, dunque, di afferrare questa occasione per affrontare una serie di sfide strutturali che sono state esacerbate dall'emergenza sanitaria e che, in molti casi, si riflettono nei sistemi di *governance* delle migrazioni e nei processi di inclusione dei migranti.

⁵¹ OECD (2021): *Oecd Employment Outlook 2021. Navigating the Covid-19 Crisis and Recovery*, OECD Publishing, Paris.

1.2.

Dalla transizione migratoria alla crisi pandemica: cinquant'anni di politiche e "non-politiche" migratorie*

Compiendosi in coincidenza del tramonto dell'economia fordista, **la transizione migratoria dell'Italia era destinata a fare del Paese un caso "esemplare" della nuova stagione della storia europea delle migrazioni.** Iniziata all'indomani del secondo conflitto mondiale attraverso l'introduzione di un regime migratorio improntato sulla figura del "lavoratore ospite", la fase fordista delle migrazioni giunse infatti a conclusione agli inizi degli anni '1970, con l'adozione generalizzata di una politica di "immigrazione zero" da parte di tutti i Paesi che prima di allora avevano fatto ampio ricorso al reclutamento di manodopera dall'estero per sostenere il proprio sviluppo industriale. In quegli stessi anni, l'Italia registrava, inaspettatamente, i primi ingressi di lavoratori stranieri: arrivi "spontanei", come venivano definitivi, ossia giunti al di fuori di qualunque schema di reclutamento attivo, in un Paese che ancora non era assolutamente consapevole di essere entrato nel novero delle economie "attraenti", né tanto meno di essere destinato a divenire, nel volgere di pochi anni, una delle principali destinazioni del sistema migratorio mondiale.

31

Questa nuova stagione della storia delle migrazioni – che si prolungherà per diversi decenni, sostanzialmente fino ai nostri giorni – sarebbe infatti stata contrassegnata da **una fenomenologia migratoria sempre più autonoma dalle politiche di reclutamento attivo**; da **una pressione migratoria di gran lunga superiore ai contingenti fissati dai Paesi di destinazione** e, almeno secondo l'interpretazione prevalente, imputabile soprattutto ai fattori d'espulsione; da **percorsi d'inserimento nel mercato del lavoro tendenzialmente "de-istituzionalizzati"**, ovvero affidati all'iniziativa dei migranti e alla loro capacità di penetrare svariate nicchie occupazionali, e in buona misura dovuti al richiamo esercitato dai settori interessati a comprimere il costo del lavoro; dalla **rilevanza** – mai così pronunciata nella storia moderna – **della domanda di lavoro espressa dalle famiglie** e, più in generale, connessa ai fabbisogni di cura e assistenza, specchio di una società che invecchia e che deve fare i conti con sistemi di welfare sempre più vistosamente in affanno; dall'**ambivalenza**,

* Questa sezione è stata scritta da Laura Zanfrini

infine, **dell'atteggiamento della società ospite**, ondeggiante tra una disponibilità ad accogliere gli immigrati “perché fanno i lavori che noi non vogliamo più fare” e la difesa di un presunto diritto di prelazione nell'accesso alle risorse e opportunità sociali, segnatamente nell'accesso al lavoro.

Rispetto al tema oggetto del presente *Libro Verde*, a caratterizzare l'inizio della vicenda migratoria italiana fu una situazione di **deficit di regolazione istituzionale**, come la definirono gli studiosi, ovvero la mancanza di una legge organica sull'immigrazione e, in particolare, di dispositivi adeguati a governare l'ingresso della manodopera straniera nel mercato del lavoro. Sommandosi alle conseguenze di una economia sommersa molto diffusa, questa situazione di vuoto normativo darà vita alla teoria della **costruzione sociale dell'irregolarità** degli immigrati (vedi oltre), fenomeno che, a sua volta, sarà individuato come il tratto “qualificante” di un presunto modello d'immigrazione mediterraneo⁵².

Benché il lavoro abbia costituito, quanto meno fino agli albori del nuovo millennio, la motivazione più ricorrente della presenza di stranieri in Italia, il quadro normativo ha di fatto lungamente ostacolato gli ingressi legali dei migranti economici. Per almeno un quindicennio, di tale possibilità usufruirono solo qualche migliaio di stranieri all'anno, in virtù dei vincoli procedurali posti dalle norme adottate nel corso degli anni '1980⁵³: richiedendo la preventiva verifica della mancanza di iscritti al collocamento disponibili al lavoro offerto (tranne che per il lavoro domestico) e la chiamata nominativa del lavoratore residente all'estero, tale procedura poteva funzionare solo in un mercato del lavoro senza economia sommersa e prossimo alla piena occupazione, una situazione esistente solo nella provincia di Trento dove, in effetti, si sono concentrate le autorizzazioni (in particolare con contratti di lavoro stagionali in agricoltura e nel turismo).

Il modello di programmazione dei flussi introdotto con la legge 39/1990 (la c.d. “legge Martelli”) si pose l'obiettivo di superare le disfunzioni del precedente sistema, formalizzato con la legge 943/1986 e fondato – lo si è appena ricordato – sul **principio di indisponibilità**⁵⁴ e sulla chiamata nominativa dei lavoratori appartenenti a quelle categorie professionali individuate con proprie circolari dal Ministero Lavoro (le categorie, cioè, in cui erano state accertate delle carenze). Oggetto di ritardi e applicazioni improprie, il principio della programmazione sarà di fatto attuato solo fra il 1995 e il 1998

⁵² King R. (2000): *Introduction*, in King R., Lazaridis G. Tsardanidis C. (a cura di), *Eldorado or Fortress? Migration in Southern Europe*, Macmillan Press & St. Martin's Press, Houndmills & New York, pp. 1-26.

⁵³ Rayneri E. (2000): *Immigrati e occupazione dipendente*, in Zincone G. (a cura di), *Primo Rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Il Mulino, Bologna, pp. 157-192.

⁵⁴ Per una analisi di tale principio e dei suoi paradossi si rimanda alla Sezione 1.3.

con l'approvazione di decreti annuali di pianificazione degli ingressi che fissarono tetti compresi tra i 20.000 e i 25.000, comprensivi sia delle quote per lavoro a tempo determinato sia di quelle per lavoro a tempo indeterminato. Per converso, il canale "normale" di ingresso nel mercato del lavoro continuò a essere costituito dalle regolarizzazioni periodiche che permisero l'immissione di alcune centinaia di migliaia di stranieri autorizzati a lavorare: un fenomeno, quello delle c.d. "sanatorie", destinato a sopravvivere ben oltre l'adozione della tanto auspicata legge organica sull'immigrazione.

Con il Testo Unico sull'immigrazione, approvato nel 1998 (d.lgs 286/1998), **il legislatore si pose esplicitamente l'obiettivo di impedire l'immobilismo del sistema**. Pur ribadendo il principio della programmazione annuale (formalmente affidata al Presidente del Consiglio), la nuova legge sancì l'abolizione del principio di indisponibilità e previse che, in mancanza di una specifica decretazione, dovessero intendersi tacitamente rinnovate le quote fissate per l'anno antecedente; inoltre, esso lasciò aperta la possibilità di fare ricorso a ulteriori decreti durante l'anno, qualora la verifica dell'andamento degli ingressi e delle richieste espresse dal mercato del lavoro lo rendesse opportuno. Va peraltro osservato che, salvo nel caso in cui ciò sia espressamente previsto dal decreto flussi, le quote non riguardano profili professionali specifici e non contemplano "filtri" specifici (in termini, ad esempio, di livelli di istruzione e competenze tecniche o di altro tipo), così come la loro assegnazione non avviene in base al settore occupazionale o alla mansione da ricoprire, ma unicamente in base all'ordine cronologico. Ciò rende il sistema decisamente poco selettivo (anche in rapporto all'esperienza internazionale), col rischio però di favorirne un utilizzo improprio e indipendente dalla effettiva domanda di lavoro.

L'altra grande novità della "Napolitano-Turco" (dai nomi dei Ministro per la solidarietà sociale Livia Turco e del Ministro dell'interno Giorgio Napolitano) è costituita, com'è noto, dalla **possibilità di ingresso per ricerca di lavoro grazie alla garanzia prestata da uno sponsor**, sulla quale torneremo tra breve.

La concreta attuazione della normativa sulla programmazione dei flussi dovette però affrontare preventivamente il problema della presenza in Italia di un consistente numero di lavoratori stranieri privi di idoneo titolo di soggiorno: di qui la decisione di lanciare una nuova operazione di sanatoria quale premessa indispensabile - si affermò - per passare al nuovo regime di politica attiva degli ingressi. Le procedure di regolarizzazione comportarono però un rilascio di un cospicuo numero di permessi di soggiorno e un conseguente inserimento nel mercato del lavoro dei loro intestatari, rendendo di fatto inoperante la programmazione dei flussi per il 1999.

Nelle more del regolamento di attuazione, anche nel 1999 continuò così a vigere il vecchio regime restrittivo: basandosi su quanto previsto dell'art. 3, comma quattro, del Testo Unico, si confermò con la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 4 agosto 1999 la quota totale di 58mila ingressi, pari a quella complessivamente definita per il 1998; ciò nondimeno, il numero di ingressi per lavoro registrò un incremento significativo (così com'era del resto avvenuto l'anno precedente rispetto al 1997). Inoltre, al ridimensionamento del peso del Trentino-Alto Adige, così come delle autorizzazioni per lavoro domestico, corrispose la crescita della domanda dei comparti industriale ed edile, quasi a suggellare l'inizio di una nuova fase della storia migratoria, che vedrà di lì a poco affermarsi l'importanza strutturale del lavoro degli immigrati per il sistema produttivo italiano.

Specie nelle regioni del Nord - e del Nord-Est in particolare, area che in quegli anni ambiva al ruolo di locomotiva dello sviluppo italiano -, il sistema di reclutamento all'estero cominciò finalmente ad affiancarsi a quello di ricorso alla manodopera già presente in modo regolare o irregolare. Circostanza che contribuirà a rendere per la prima volta esplicito il fabbisogno di lavoro immigrato. Grazie in particolare alla possibilità di ingresso per ricerca di lavoro e al venir meno dell'obbligo di verificare preventivamente l'eventuale disponibilità di lavoratori italiani, il numero delle autorizzazioni all'ingresso arriverà infatti, per la prima volta, a sfiorare il tetto previsto dalla programmazione, con un significativo aumento degli ingressi permanenti nell'industria e temporanei nell'agricoltura. Pareva, dunque, di essere transitati in una nuova stagione della storia migratoria italiana, ovvero di aver posto finalmente uno spartiacque rispetto alla situazione di deficit di regolazione istituzionale che così profondamente ne aveva segnato i primi passi.

Peraltro, **fu soltanto nel 2000 che si poté vedere pienamente attuato il nuovo regime di programmazione**. All'indomani della promulgazione del decreto flussi per quell'anno, che stabiliva la possibilità di autorizzare fino a 63.000 nuovi ingressi, si scatenò un vivace dibattito attorno alla "bontà" di questa quantificazione, giudicata da taluni insufficiente (in particolare dalle imprese e dalle loro associazioni, oltre che dalla "lobby pro-immigrati", come la definì il Rapporto redatto dalla Commissione Integrazione⁵⁵), da altri eccessiva in relazione all'esistenza di una massiccia quota di disoccupati autoctoni e alle difficoltà registrate nel processo di integrazione sociale e abitativa dei *new-comers*. Posizioni dicotomiche che si ripresentarono in occasione della programmazione per l'anno 2001 allorquando, per la prima volta, furono

⁵⁵ Zincone G. (a cura di) (2000): *Primo Rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Il Mulino, Bologna.

distinti i flussi a carattere stagionale (in modo da non sopravvalutare l'aumento della presenza straniera, distinguendo appunto la componente strutturale da quella non destinata a dare luogo a insediamenti permanenti) e furono previste quote specifiche per gli ingressi di infermieri professionali (2.000 unità) e di operatori dell'alta tecnologia (3.000 unità). Come si precisa nella Relazione di accompagnamento - interessante perché descrive i criteri impiegati per la programmazione -, a tale quantificazione si era giunti considerando una serie di fattori incrementali e decrementali illustrati nel Documento di programmazione triennale. In particolare, si era tenuto conto del fatto che, a fronte delle stime molto corpose dei fabbisogni di manodopera di importazione, si registrava un numero elevato di disoccupati italiani ed extra-comunitari regolarmente soggiornanti, un tasso di attività della popolazione largamente al di sotto degli obiettivi formulati in sede europea e squilibri territoriali di tale ampiezza da fare apparire auspicabile la riattivazione di migrazioni interne. Tra i fattori decrementali erano annoverati gli ingressi - per ragioni umanitarie e familiari - che per loro natura sfuggono alla possibilità di pianificazione pur concorrendo a fare crescere l'offerta di lavoro. E ancora, oltre a fare riferimento alle condizioni generali del mercato del lavoro e alle capacità di accoglienza, si sottolineava come la determinazione delle quote dovesse avvenire nel rispetto "della necessaria gradualità con la quale la società italiana è in grado di accettare la crescita della presenza straniera".

35

Un'altra importante novità inaugurata dal sistema di programmazione introdotto dal Testo Unico è costituita dalle cosiddette **"quote privilegiate" a favore dei Paesi sottoscrittori di accordi di cooperazione in materia migratoria**. Tali quote, dapprima limitate all'Albania e ai Paesi del Maghreb, saranno successivamente estese a nuovi Stati per divenire, formalmente, uno dei principali strumenti di prevenzione dell'immigrazione irregolare. Conseguentemente, **la dimensione economica della programmazione andrà sempre più a intrecciarsi a quella politica**; al contempo, l'idea di quota come soglia massima degli ingressi cominciò a sovrapporsi a quella di quota come incentivo offerto ai Paesi che offrono la loro collaborazione nel contrastare la pressione migratoria irregolare: aspetti che, se non proprio reciprocamente in tensione, non sono comunque sempre facili da conciliare come vedremo meglio successivamente [Sezione 1.3].

Infine, **l'ingresso per ricerca di lavoro, grazie alla garanzia fornita dallo sponsor, emerse immediatamente come l'aspetto più innovativo della normativa**, suscitando interesse e curiosità anche da parte degli osservatori internazionali. Peraltro, nei pochi anni di vigenza dell'istituto (che, come sappiamo, è stato abolito dalla "Bossi-Fini"), se ne fece un utilizzo decisamente

prudenziale, contenendo in 15.000 il limite delle autorizzazioni all'ingresso, un tetto raggiunto peraltro in brevissimo tempo.

Ancorché oggetto di un dibattito mai sopito, alla scelta italiana di adottare un sistema di programmazione annuale degli ingressi per motivi di lavoro va riconosciuta una valenza innovativa (e, come osservammo nel *Rapporto ISMU sulle migrazioni*, politicamente coraggiosa). Stante uno scenario europeo che, alla fine degli anni Novanta, era ancora fortemente segnato dalla c.d. ortodossia restrittiva, occorre infatti guardare oltreoceano, in Canada, Australia, Stati Uniti d'America, per ritrovare procedure analoghe, fondate sulla pianificazione degli ingressi a prescindere dalla rigida applicazione del principio di indisponibilità. Particolarmente esposta alla pressione migratoria dall'estero, **l'Italia** (insieme ad altri Paesi dell'Europa meridionale) **si trovò così a svolgere una funzione di svecchiamento delle politiche migratorie europee, contribuendo alla riapertura del dibattito su questa materia**. Nel Documento programmatico triennale adottato dal governo allora in carica si rilevava, significativamente, come l'immigrazione potesse dare un contributo insostituibile nel garantire una popolazione in età lavorativa sufficiente per sostenere i costi del sistema sanitario e del sistema pensionistico, offrendo inoltre assistenza agli anziani, nelle attività di cura e di servizio domestico; e ancora, come il mercato del lavoro italiano avesse cominciato a esprimere forti richieste di manodopera straniera già da vari anni, destinate ad assumere dimensioni crescenti in coincidenza con la riduzione del tasso di disoccupazione a livello nazionale che si traduceva nel pieno impiego in alcune zone d'Italia.

Quel che è certo è che, **con la seconda metà degli anni Novanta, l'immigrazione regolarmente occupata aveva cominciato ad assumere dimensioni tali da non poter più essere considerata un fenomeno congiunturale e neppure relegabile alle nicchie etnicizzate del mercato del lavoro**. Il carattere strutturale del lavoro immigrato è, anzi, la più rilevante acquisizione di questa fase storica, spiegata dagli esperti in base a diversi fattori. Un primo fattore, di carattere demografico, balzò alla ribalta grazie al noto e molto discusso rapporto delle Nazioni Unite diffuso all'inizio del 2000⁵⁶, secondo il quale per mantenere il volume delle forze produttive su livelli adeguati a soddisfare la domanda di lavoro e sostenere il sistema contributivo sarebbe stato necessario richiamare dall'estero addirittura molti più immigrati di quanti non volessero spontaneamente venire in Italia: ben 12 milioni entro il 2050, cifra che oggi può suonare non così inverosimile, ma che allora appariva assolutamente eccezionale. Un'argomentazione - quella di tipo

⁵⁶ Onu - Population Division, Department of Economic and Social Affairs, United Nations Secretariat (2000): *Replacement Migration. Is it a Solution to Declining and Ageing Populations?*, ESA/P/WP. 160, 21 March.

demografico – caldamente sostenuta anche dalle autorità europee che, come si è già avuto modo di ricordare [Sezione 1.1], iniziarono proprio in questi anni ad affermare **l’opportunità di riaprire le frontiere alle migrazioni economiche come parziale soluzione al declino demografico del “vecchio” continente**⁵⁷. L’altra principale argomentazione a sostegno dell’immigrazione riguardava (e tutto sommato riguarda ancora oggi) **la sua disponibilità a svolgere i lavori tendenzialmente rifiutati dai locali, ma al tempo stesso indispensabili per la sopravvivenza delle imprese e la tenuta dell’occupazione autoctona**: un’argomentazione di carattere socio-culturale che fa riferimento al fenomeno della cosiddetta autonomia dell’offerta di lavoro⁵⁸ e ai problemi di *mismatch* che si presentano ogni qualvolta le caratteristiche dei disoccupati disponibili non incontrano le aspettative della domanda di lavoro in termini di età, genere, background formativo, skills professionali e via dicendo.

Alle soglie del nuovo millennio, l’annuale rilevazione Excelsior sui fabbisogni formativi e professionali delle imprese italiane inserì per la prima volta un quesito volto a indagare la propensione ad assumere lavoratori extra-comunitari. I risultati – oggetto di uno studio co-promosso da ISMU e Unioncamere⁵⁹ – furono a dir poco sorprendenti, visto che registrarono incidenze percentuali di ricorso alla manodopera straniera particolarmente elevate non solo a livello nazionale, ma perfino in quelle regioni cronicamente affette dal problema della disoccupazione, quasi appunto a ribadire il carattere volontario di quest’ultima. Tuttavia, scendendo più nel dettaglio, la propensione ad assumere lavoratori stranieri risultava correlata soprattutto a due caratteristiche del mercato del lavoro italiano: i **forti squilibri territoriali** – che si traducevano, in talune aree particolarmente dinamiche, in una sorta di esasperazione delle difficoltà di reclutamento denunciate dalle imprese, espressa da una altissima incidenza delle assunzioni di immigrati sul totale di quelle programmate – e una **situazione di mismatch tra domanda e offerta di lavoro** imputabile non solo a ragioni culturali, ma anche e sempre più spesso all’**incoerenza tra le qualifiche e i capitali formativi in possesso dei lavoratori e i fabbisogni professionali segnalati dalle imprese** (di qui una forte richiesta

⁵⁷ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo su una politica comunitaria in materia di immigrazione [COM (2000), 757 finale].

⁵⁸ Messo per la prima volta in evidenza alla fine degli anni Sessanta da alcune ricerche che registravano il rarefarsi, tra le donne italiane, della disponibilità a essere occupate come domestiche (non a caso il primo mestiere che andrà incontro a un processo di etnicizzazione), il concetto dell’autonomia dell’offerta diventerà centrale, nei decenni successivi, nella spiegazione del problema della disoccupazione giovanile e del suo carattere “volontario”, diventando di conseguenza una delle chiavi di lettura della capacità attrattiva dell’Italia verso l’immigrazione straniera.

⁵⁹ Zanfrini L. (2000): “Programmare” per competere. I fabbisogni professionali delle imprese italiane e la politica di programmazione dei flussi migratori, FrancoAngeli, Milano.

di lavoratori immigrati in corrispondenza di una copiosa serie di figure di tecnici e operai qualificati). In taluni settori e per alcuni profili professionali, l'orientamento a ricorrere a questa manodopera aggiuntiva era addirittura così elevato da indicare non solo un fabbisogno di carattere decisamente strutturale, ma anche una incontrovertibile tendenza alla etnicizzazione rivelatrice di una distanza, via via più profonda, tra modello economico e modello sociale di sviluppo (laddove cioè lo sviluppo, pur generando benessere, non era stato in grado di corrispondere alle istanze di riproducibilità). E ancora, il fabbisogno complessivo stimato attraverso l'indagine - che oltretutto non comprende la domanda di lavoro che proviene dalle famiglie - appariva drasticamente elevato rispetto alla programmazione annuale che proprio in quegli anni conosceva, come abbiamo appena ricordato, una significativa evoluzione sia dal punto di vista quantitativo sia da quello qualitativo.

Al di là della sua "attendibilità" (ossia del rapporto tra assunzioni effettive ed assunzioni stimate), si può dire che questa indagine suggellò il nuovo ruolo assunto dall'immigrazione nell'economia italiana e, soprattutto, agli occhi del ceto imprenditoriale che, dopo anni di silenzio e di quasi assenza dal dibattito pubblico, assunse per la prima volta in maniera esplicita l'iniziativa di reclamare l'attivazione di nuovi e più consistenti flussi migratori dall'estero per consentire - si diceva - la stessa sopravvivenza delle aziende e dei sistemi produttivi locali: **nel volgere di pochi anni si era dunque passati da una situazione di sostanziale invisibilità del lavoro immigrato e del suo ruolo a una sorta di celebrazione dell'idea di complementarietà**. A guidare tale richiesta furono le associazioni imprenditoriali del Nord-Est e specie del Veneto, regione che in qualche modo esemplificava le specificità della transizione italiana al post-fordismo, realizzatasi attraverso il rafforzamento dei sistemi locali di piccola e media impresa. Secondo una tendenza sostanzialmente confermata anche negli anni successivi - fino al sopraggiungere della crisi economica che colpirà particolarmente alcuni dei settori con la più forte concentrazione di immigrati -, mentre la Lombardia registrava i valori assoluti più elevati, le province del Nord-Est riportavano le più alte incidenze percentuali di previsioni di assunzioni di stranieri sul totale di quelle programmate, entro un clima di enfaticizzazione delle difficoltà di reclutamento che avrebbero portato, secondo gli esponenti del mondo imprenditoriale, addirittura a mettere in discussione i percorsi di consolidamento della capacità competitiva e di crescita dei volumi produttivi.

In definitiva, l'ultimo scorcio del XX secolo fu caratterizzato da una inattesa rilevanza della questione migratoria nelle strategie competitive del sistema delle imprese e dal consolidamento del nuovo regime di regolazione introdotto

dalla legge “Napolitano-Turco”. Ciò nondimeno, i decreti di programmazione adottati ai sensi della disciplina prevista dal Testo Unico furono oggetto di vivaci polemiche: per un verso, giudicati – dalla strana alleanza tra imprese e mondo del volontariato – come eccessivamente restrittivi e sottodimensionati rispetto al volume dei fabbisogni; per l’altro, accusati di aggravare i problemi dell’integrazione e di dare nuova linfa ai meccanismi attrattivi, specie in relazione alle quote collegate all’istituto dello sponsor, oggetto di attacchi denigratori.

Nel 2001, l’avvicendamento al governo di una nuova coalizione che aveva fatto dell’immigrazione uno dei propri cavalli di battaglia durante la campagna elettorale produsse le condizioni per l’introduzione di significative modifiche alla normativa sull’immigrazione. **La c.d. legge “Bossi-Fini”** (dai nomi dei primi firmatari, Gianfranco Fini e Umberto Bossi), **recepando istanze diffuse nell’opinione pubblica, ipostatizza la concezione funzionalistica dell’immigrazione**, prefigurando una sorta di ritorno in auge della vecchia figura del lavoratore ospite – così almeno secondo l’interpretazione di molte voci critiche –; ritorno che però si consuma non nel contesto espansionistico e industriale degli anni Cinquanta e Sessanta, ma in un clima di pessimismo e crescente preoccupazione per la difesa dei benefici e delle opportunità dei nativi. È proprio in questi anni che si comincia a parlare, insistentemente, di società in declino.

39

Le principali novità introdotte dalla legge 30 luglio 2002, n. 189, riguardano, innanzitutto, **l’abolizione del permesso di soggiorno per la ricerca di lavoro** che era stato oggetto di una campagna denigratoria da parte delle forze di centro-destra; quindi **l’introduzione del contratto di soggiorno per motivi di lavoro** – la cui durata è inoltre limitata a 9 mesi nel caso di lavoro stagionale, 12 per quello a tempo determinato e 24 mesi per il contratto a tempo indeterminato –, che sugella un legame ancora più stretto tra condizione occupazionale e diritto al soggiorno; e, ancora, le nuove norme prevedono che il lavoratore straniero che resta disoccupato mantenga il diritto di residenza e alla registrazione nelle liste di disoccupazione per un periodo che non può essere superiore a sei mesi; è infine affermato il principio per cui i candidati all’immigrazione che hanno seguito corsi per l’apprendimento della lingua italiana o corsi di formazione professionale hanno un **diritto di prelazione** per l’ingresso in Italia. Dal punto di vista procedurale, l’iter per l’accesso al lavoro è ridefinito attraverso l’istituzione presso ogni prefettura di uno **sportello unico per l’immigrazione**.

Quanto alla programmazione dei flussi, **il decreto del presidente del consiglio per determinare le quote di ingresso annuali diventa ora facoltativo e non ha più scadenza fissa**. Infine, è **re-introdotto il principio di indisponibilità**, ossia

il criterio secondo il quale l'autorizzazione all'ingresso di un lavoratore straniero può essere rilasciata solo dopo avere accertato che non vi siano lavoratori disponibili a ricoprire il relativo posto di lavoro. Ancora una volta, le modifiche legislative furono accompagnate dal lancio di una operazione di regolarizzazione degli stranieri irregolari, che si rivelerà la più imponente della storia del Paese - oltre 600mila le posizioni individuali emerse -, tanto da meritarsi la definizione di **"grande regolarizzazione"**. Le analisi di questo provvedimento e del suo impatto nel breve e nel medio periodo, oggetto di diversi approfondimenti da parte della nostra Fondazione⁶⁰, sono ancora oggi istruttive, a fronte della persistente esigenza di gestire la presenza e l'occupazione irregolare di alcune centinaia di migliaia di stranieri.

Solo all'approssimarsi della fine dell'anno, dopo avere gestito l'avvio delle procedure per la regolarizzazione (e dopo alcune anticipazioni riferite al lavoro stagionale), vide la luce il decreto di programmazione per l'anno 2002. Esso fissava un tetto massimo di 79.500 ingressi totali, tra i quali ben 60.000 per lavoro stagionale, 5.000 riservati ai lavoratori autonomi, 500 ai lavoratori ad alta qualificazione e 4.000 ai discendenti di italiani emigrati in Argentina; 10.000, infine, ai lavoratori in provenienza dai Paesi sottoscrittori di accordi di cooperazione in materia migratoria. Se a questi dati si sommano gli esiti della regolarizzazione, si può concludere che, **a dispetto della sua percezione come una svolta in senso restrittivo, l'entrata in vigore della nuova legge** - ma più corretto sarebbe dire delle modifiche introdotte al Testo Unico - **segnò l'inizio di una fase particolarmente "generosa" nella concessione di autorizzazioni al lavoro e al soggiorno** (che, è oltretutto coincisa con l'incipiente crescita dei ricongiungimenti familiari). Tuttavia, oltre alla dimensione quantitativa, occorre prestare attenzione a quella "qualitativa" dei decreti di programmazione adottati a partire dal 2002 [vedi Tabella 1.2.1].

In primo luogo, con le 60mila quote riservate ai lavoratori stagionali previste nel 2002 (i tre quarti del totale), iniziava un'epoca che vedrà uno **sbilanciamento a favore degli ingressi a carattere stagionale**, con l'effetto di perdere quella che poteva essere considerata una specificità italiana e di ricondurre le scelte in tema di politiche migratorie ai trend più diffusi a livello europeo. Com'è noto, questa tendenza è divenuta ancor più evidente negli anni

⁶⁰ Ricordiamo, in particolare, la ricerca *Il mezzogiorno dopo la grande regolarizzazione* (2004), realizzata in collaborazione con il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali per valutare gli effetti prodotti dai processi di regolarizzazione dei lavoratori extracomunitari, con particolare riferimento al mercato del lavoro e all'integrazione sociale nelle regioni Obiettivo 1 (pubblicata in diversi volumi della collana ISMU), nonché l'approfondimento sul caso italiano realizzato nell'ambito di una ricerca comparativa promossa dal Consiglio d'Europa e pubblicata nel volume: Zanfrini L., W. Kluth (2008): *Policies on irregular migrants. Volume I: Italy and Germany*, Council of Europe Publishing, Strasbourg.

a noi più vicini, fino a portare a un sostanziale azzeramento dei contingenti per lavoro non stagionale.

Tab. 1.2.1 - Contingenti ammessi tramite i decreti di programmazione, 1995-2020

	Lavoro autonomo	Lavoro non stagional	Lavoro stagionale	Quote privilegiate*	Di cui specifiche categorie**	Ricerca lavoro	Totale
1995	-	15.000	10.000	-	-	-	25.000
1996	-	10.000	13.000	-	-	-	23.000
1997	-	20.000		-	-	-	20.000
1998	3.500	54.500	-	6.000	-	-	58.000
1999	3.500	54.500	-	6.000	-	-	58.000
2000	2.000	66.000		18.000	-	15.000	83.000
2001	2.000	27.000	39.400	15.000	5.000	15.000	89.400
2002	3.000	14.000	60.000	63.600	2.500	-	79.500
2003	-	9.700	68.500	72.300	1.300	-	79.500
2004	-	46.500	66.000	106.400	3.000	-	115.000
2005	-	115.500	45.000	145.500	18.500	-	179.000
2006	-	558.500	80.000	288.500	51.500	-	690.000
2007	3.000	167.000	80.000	127.100	112.900	--	252.000
2008	--	150.000	80.000	44.600	105.400	--	230.000
2009	--		80.000	--	--	--	80.000
2010	4.000		80.000		36.000	--	120.000
2011	--	98.080	60.000	68.080	30.000	--	158.080
2012	2.000	11.850	35.000	--	--	--	48.850
2013***	3.500	14.200	30.00	--	-	--	47.850
2014	17.850		15.000	2.000****			32.850
2015	--	--	13.000	--	--	--	13.000
2016	2.400	15.450	13.000		1.000*****	--	30.850
2017***	2.400	11.450	17.000	100*****	500*****	--	30.850
2018***	2.400	10.450	18.000	100*****	500*****	--	30.850
2019***	2.400	10.450	18.000	100*****	500*****	--	30.850
2020***	500	12.350	18.000	6.000 100*****	6.000 100*****	--	30.850

41

*Quote assegnate ai paesi sottoscrittori di accordi per il contrasto delle migrazioni irregolari. Comprensive anche di quelle assegnate ai paesi di nuova adesione all'Unione Europea. Sono comprese o meno, nei diversi anni, nel volume totale di ingressi per lavoro stagionale o non stagionale; **Categorie quali infermieri professionali, manager, esperti delle nuove tecnologie, domestici e assistenti familiari e, nel 2020, da impiegare nei settori auto-trasporto merci, edilizia, turistico-alberghiero; ***Comprendono anche le conversioni di permessi di soggiorno e altre categorie; ****Quote a titolo di anticipazione per i cittadini dei Paesi non comunitari partecipanti all'Esposizione Universale di Milano 2015 *****Quote riservate a coloro che hanno partecipato a programmi pre-partenza; *****Lavoratori di origine italiana.

Fonte: nostra elaborazione sulla base dei Decreti flussi

In secondo luogo, si registra **un progressivo ampliamento del numero di Paesi sottoscrittori di accordi per il contrasto all'immigrazione irregolare, titolari delle quote privilegiate.** Con questa espressione, come si è ricordato,

si intende un certo numero di contingenti di ingresso riservati ai Paesi firmatari di accordi bilaterali o di altri tipi di intese politiche più informali. L'accordo di maggior successo resta probabilmente quello sottoscritto con l'Albania nel lontano 1997⁶¹; negli anni successivi, il continuo aumento del numero di Paesi coinvolti - passati da tre nel 2000 (Albania, Marocco e Tunisia) ad addirittura 29 nel 2018 - avrà l'effetto di annacquare il ruolo strategico, visto che i contingenti a disposizione devono essere suddivisi tra un gran numero di Stati. Non bisogna però confondere - anche se i loro obiettivi in parte si sovrappongono - gli accordi che hanno come unica funzione quella di costituire una "moneta di scambio" da offrire ai Paesi che si impegnano maggiormente nel combattere l'immigrazione irregolare (con la possibilità di ridurre o azzerare le quote quando la cooperazione nei controlli alle frontiere e nella gestione delle riammissioni è giudicata insoddisfacente) dagli accordi bilaterali specificamente finalizzati alla gestione delle migrazioni economiche, che prevedono sia lo scambio di informazioni sui trend della domanda e dell'offerta di lavoro in specifici settori, sia, ad esempio, iniziative in campo formativo, l'organizzazione di tirocini o compagnie di reclutamento (su questi ultimi presentiamo un approfondimento nella Sezione 3.1). A tale riguardo non sono mancati, anche nell'esperienza italiana, progetti pilota finalizzati alla selezione e alla formazione professionale dei futuri migranti; spesso implementati per iniziativa delle amministrazioni regionali - tra le altre Lombardia, Veneto, Toscana - (e in qualche raro caso provinciali), questi progetti hanno interessato Paesi diversi (dalla Tunisia allo Sri Lanka, dalla Moldavia all'Albania, e poi ancora Brasile, Cina, Etiopia, Perù, Filippine, Russia, Ucraina, Egitto, Ghana, Bangladesh) e coperto differenti profili e comparti professionali (dai *care-givers* da impiegare presso le famiglie agli operai da impiegare nelle imprese manifatturiere e nell'edilizia, dall'industria turistica al settore della ristorazione). Nel quadro di tali programmi, alle autorità dei Paesi di origine è di norma demandato il compito di redigere elenchi di lavoratori interessati a lavorare in Italia, sulla base dei criteri definiti con il Ministero del Lavoro italiano, mentre un ufficio di coordinamento locale, gestito dal Ministero del Lavoro in stretto collegamento con le Ambasciate italiane, supporta il processo di reclutamento e la realizzazione delle iniziative formative. L'idea è che questo tipo d'accordi possa non solo soddisfare alcune specifiche esigenze del mercato del lavoro italiano, ma anche rafforzare le competenze dei partecipanti e la cooperazione tra sistemi formativi (con

⁶¹ La migrazione irregolare si è ridotta grazie soprattutto alla cooperazione tra i due Paesi nel controllo delle frontiere; tuttavia, la presenza in Italia di un gran numero di albanesi ha favorito l'arrivo di altri connazionali, in forme regolari e irregolari (per es. attraverso il fenomeno degli *overstayers*). Cf. Chaloff J. (2008): *Albania and Italy Migration policies and their development relevance A Survey of Innovative and "Development-Friendly" Practices in Albania and Italy*, CeSPI, "Working Papers", n. 51, December.

benefici per gli stessi Paesi d'origine che vanno al di là di quelli normalmente attesi dall'emigrazione economica). Tuttavia, il loro costo elevato ha impedito che questi progetti precludessero all'istituzionalizzazione di un canale permanente per la migrazione economica.

Riepilogando, sebbene nelle intenzioni del legislatore, e nel modo in cui l'iniziativa venne salutata sia dagli studiosi sia dagli attori militanti, l'approvazione del Testo Unico sull'immigrazione, nel 1998, avrebbe dovuto decretare la "maturità" del regime migratorio italiano – ossia rendere realmente operante un dispositivo di reclutamento dall'estero – fin dal momento della sua istituzione il sistema di programmazione degli ingressi non ha però cessato di alimentare dibattiti e polemiche sulla sua concreta applicazione e sulla sua (tante volte evocata) necessità di riforma. Oltre alle modifiche introdotte per via legislativa nei vari anni – da quelle previste dalla legge n. 189/2002 ("Bossi-Fini") fino a quelle della legge n. 173/2020, precedute dalle importanti novità introdotte col d.l. 130/2020 –, si sono susseguiti diversi tentativi per rendere la sua applicazione maggiormente funzionale agli obiettivi di contrasto dell'immigrazione irregolare – in particolare, come abbiamo visto, attraverso la previsione di quote riservate ai Paesi sottoscrittori di accordi in questa materia –; più coerente coi fabbisogni del mercato del lavoro – attraverso, ad esempio, la previsione di quote dedicate agli infermieri professionali o, in forma più massiccia, ai *care givers* da impiegare presso le famiglie –; più convergente coi trend internazionali – nel privilegiare gli ingressi stagionali e le conversioni dei permessi rilasciati per ragioni di studio –; più idoneo ad assecondare le presunte aspettative dell'opinione pubblica – attribuendo qualche privilegio ai discendenti degli emigranti italiani –; o, ancora, più congruente con l'obiettivo di intercettare migranti altamente qualificati o aspiranti imprenditori, ovvero con l'ambizione di inserire l'Italia nella competizione internazionale per l'attrazione della c.d. *talented migration*. A quasi un quarto di secolo dalla sua adozione originaria, **la maggior parte degli osservatori concorda però sul fatto che esso abbia disatteso tanto il suo principale obiettivo formale – quello di garantire un flusso regolare e ordinato di lavoratori migranti in risposta alle esigenze del mondo del lavoro –, quanto l'aspettativa di ridurre la pressione migratoria irregolare** – variabile nel tempo, ma per ragioni sostanzialmente estranee alla politica di programmazione –.

43

Alle principali ragioni che hanno reso inoperativo il modello disegnato dal legislatore è dedicata la successiva Sezione 1.3 di questo *Libro Verde*, nella quale si darà conto anche di alcune proposte di riforma. Tuttavia, è bene precisare come l'impianto normativo definito dal Testo Unico sull'Immigrazione e dalle successive modificazioni è ben più complesso e articolato di quanto spesso non

si pensi e di quanto “traspare” dai decreti annuali di programmazione degli ingressi. La sua analisi dettagliata porta infatti a individuare ben **45 possibili motivi di ingresso e soggiorno**. Di essi, **oltre dieci riguardano l’esercizio di una qualche attività lavorativa e/o lo sviluppo di progetti imprenditoriali o di investimento** [Tab. 1.2.2]. Inoltre, almeno **una decina di titoli di soggiorno rilasciati per motivi diversi da quelli appena menzionati consentono comunque l’esercizio di tutte o alcune attività lavorative**; ciò vale in particolare per i titoli di soggiorno per motivi familiari e di protezione internazionale (asilo, protezione sussidiaria, protezione speciale), inclusi i richiedenti asilo (a partire da due mesi dalla presentazione della richiesta); ma anche per i titolari di un permesso di soggiorno per lungo soggiornanti e per i familiari di cittadini europei; infine, anche gli intestatari di un permesso di soggiorno per motivi di studio possono lavorare entro il tetto di 20 ore settimanali e di 1.050 annuali. A restare esclusi da questa possibilità sono, in particolare, i possessori di un visto per ragioni turistiche e – sorprendentemente – gli intestatari di un permesso di soggiorno per residenza elettiva. Infine, la possibilità di ottenere la conversione del proprio titolo di soggiorno in un permesso di lavoro è riconosciuta, a determinate condizioni (grazie in particolare alle estensioni recentemente introdotte dal decreto legge 130/2020), ai titolari di un permesso per ragioni familiari, di asilo o altra forma di protezione umanitaria/speciale, religiosi, di assistenza al minore, di residenza elettiva (ma solo nel caso dei titolari di pensione percepita in Italia), di studio (ma nei limiti delle quote annuali), nonché a quanti ricevono un permesso come forma di riconoscimento per aver compiuto atti di particolare valore civile, ai minori che raggiungono la maggiore età; anche in questo caso sono esclusi i titolari di un visto per turismo, che com’è noto ha rappresentato in tutti questi anni uno dei principali canali di ingresso per i migranti economici (insieme all’esenzione dell’obbligo di visto che ha consentito l’ingresso di migranti dai Paesi che ne hanno via via beneficiato nel corso degli anni).

44

Tab. 1.2.2 - Motivi di ingresso e soggiorno dei cittadini di Paesi Terzi riferibili all’esercizio di attività lavorative, professionali, affari, investimenti

Motivo	Tipo di visto	Titolo di soggiorno	Durata	Rinnovo	Accesso al lavoro	Diritto unità familiare	Convertibilità
Lavoro subordinato	a) VU per lavori di durata inferiore a 90 gg. b) VN (nei limiti indicati dal	Permesso di soggiorno (permesso unico lavoro, esclusi i casi art. 27 d. lgs. n. 286/1998) (da richiedersi	a) 1 anno se il rapporto di lavoro è a tempo determinato b) 2 anni se il rapporto di lavoro è a tempo	Rinnovabile, previa verifica dell’accordo di integrazione, per: a) 1 anno se il	a) Tutte le forme di lavoro subordinato (nel settore privato) o di lavoro autonomo	Sì, anche con ingresso dei familiari al seguito al momento dell’ingresso con visto per lavoro subordinato	Convertibile in permesso per: a) lavoro autonomo b) motivi familiari

	<p>d.p.c.m. di determinazione delle quote), previo rilascio del nulla-osta al lavoro da parte dello sportello unico per l'immigrazione subordinato alla verifica di indisponibilità di altri lavoratori italiani o stranieri (art. 22 d. lgs. n. 286/1998)</p> <p>c) VN nei casi dei lavori speciali indicati dall'art. 27 d.lgs. n. 286/1998</p>	<p>alla Questura mediante modulo spedito tramite Comuni abilitati o patronati o plico alle Poste) e, se si tratta di nuovo ingresso, previa stipula del contratto di soggiorno presso lo Sportello unico per l'immigrazione della Prefettura (art. 5-bis d. lgs. n. 286/1998) e previa stipula dell'accordo di integrazione (art. 4-bis d.lgs. n. 286/1998; art. 1 d.p.r. n. 179/2011)</p>	<p>indeterminato (art. 5, comma 3-bis d. lgs. n. 286/1998)</p> <p>c) nei lavori indicati all'art. 27 d.lgs. n. 286/1998 con la durata e le condizioni ivi previste</p>	<p>rapporto di lavoro è a tempo determinato</p> <p>b) 2 anni se il rapporto di lavoro è a tempo indeterminato (art. 5, comma 5-ter d. lgs. n. 286/1998)</p> <p>c) per almeno 1 anno dalla perdita del lavoro se è iscritto al centro per l'impiego da meno di 1 anno dopo la perdita del precedente rapporto di lavoro ovvero per tutto il periodo di durata della prestazione di sostegno al reddito percepita dal lavoratore straniero. Decorso tale termine è rinnovabile se lo straniero ha il reddito di cui all'art. 29, comma 3, lettera b).(art. 22, comma 11 d. lgs. n. 286/1998)</p> <p>d) nei lavori indicati dall'art. 27 d. lgs. n. 286/1998 con la durata e le condizioni ivi previste</p>	<p>b) Lavoro soltanto nel settore autorizzato se il permesso è rilasciato per uno dei lavori speciali indicati nell'art. 27 d. lgs.n. 286/1998</p>	<p>se si tratta di contratto di lavoro di almeno 1 anno e se sussistono i requisiti di alloggio e reddito (art. 29, comma 4 d.lgs. n. 286/1998)</p>	<p>(anche entro 1 anno dalla scadenza del permesso di soggiorno: art. 30, comma 1 d.lgs. n. 286/1998)</p> <p>c) Residenza elettiva (art. 11 d.p.r. n.394/1999)</p> <p>Rilasciabile P.S.U.E per soggiornanti dilungo periodo</p>
Lavoro stagionale	<p>VN, previo rilascio del nulla-osta al lavoro stagionale (anche pluriennale) da parte dello</p>	<p>Permesso di soggiorno (art. 24 d.lgs. n. 286/1998) (da richiedersi alla Questura mediante modulo</p>	<p>a) periodo massimo di 9 mesi in un periodo di 12 mesi</p> <p>b) durata temporale annuale dicui</p>	<p>Rinnovabile in caso di nuova opportunità di lavoro stagionale offerta dallo stesso o da altro datore</p>	<p>Lavoro subordinato a carattere stagionale anche con più datori di lavoro nei settori agricolo e turistico/</p>	<p>No</p>	<p>a) Convertibile in permesso per lavoro subordinato in caso di regolare attività</p>

	<p>Sportello unico per l'immigrazione della Prefettura, nei limiti delle quote di ingresso per lavoro stagionale indicati nel d.p.c.m. (art. 24 d.lgs. n. 286/1998)</p>	<p>spedito tramite Comuni abilitati o patronati o plico alle Poste)</p> <p>Permesso di soggiorno pluriennale fino a 3 annualità se lo straniero è già venuto in Italia a svolgere lavoro stagionale almeno una volta nei 5 anni precedenti (art. 5, comma 3-ter d.lgs. n. 286/1998, mod.dal d. lgs. n. 203/2016)</p>	<p>ha usufruito nell'ultimo dei due anni precedenti (art. 5, comma 3-ter d. lgs. n. 286/1998)</p>	<p>di lavoro fino alla scadenza del nuovo rapporto di lavoro stagionale (art. 24, comma 8 d.lgs. n. 286/1998, mod. d. lgs. n. 203/2016)</p>	<p>alberghiero (art. 24, commi 1 e 5 d. lgs.n. 286/1998, mod. d. lgs. n. 203/2016)</p>	<p>lavorativa svolta in Italia per almeno 3 mesi, se al lavoratore stagionale è offerto un contratto di lavoro subordinato a tempo determinato o indeterminato, previo nulla-osta dello sportello unico e nei limiti delle quote di ingresso per lavoro (art. 24, comma 10 d.lgs. n. 286/1998, mod. dal d. lgs. n. 203/2016)</p> <p>b) Convertibile in un permesso per motivi familiari se ha i requisiti per il ricongiungimento familiare ovvero se è regolarmente soggiornante da almeno 1 anno in caso di matrimonio con straniero extra-UE regolarmente soggiornante. In tali casi il permesso di soggiorno è convertibile anche dopo la scadenza ed entro un anno dalla data di scadenza (art. 30, comma 1 d.lgs. n. 286/1998)</p> <p>Non rilasciabile Permesso di soggiorno UE per</p>
--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

							soggiornanti di lungo periodo
Lavoro altamente qualificato (Carta Blu)	<p>a) VN</p> <p>b) esente da visto se titolare di Carta Blu rilasciata da altro Stato UE dopo 18 mesi di soggiorno legale in tale Stato (art. 27-<i>quater</i>, comma 17 d.lgs. n. 286/1998)</p>	<p>Permesso di soggiorno "Carta Blu UE" e, se si tratta di nuovo ingresso per un soggiorno di almeno 1 anno, previa stipula dell'accordo di integrazione (art. 4-bis d.lgs. n. 286/1998; art. 1 d.p.r. n. 179/2011)</p>	<p>a) 2 anni in caso di lavoro a tempo indeterminato</p> <p>b) durata pari al rapporto di lavoro a tempo determinato di durata superiore più 3 mesi (art.27-<i>quater</i>, comma 11 d.lgs. n.286/1998)</p>	Rinnovabile previa verifica dell'eventuale accordo di integrazione	Lavoro subordinato o autonomo limitato nei primi 2 anni a quello autorizzato nella Carta Blu (art. 27- <i>quater</i> , commi 13 e 14 d.lgs. n. 286/1998)	<p>Si (a condizioni agevolate)</p>	<p>Convertibile in un permesso per motivi familiari se ha i requisiti per il ricongiungimento familiare ovvero se è regolarmente soggiornante da almeno 1 anno in caso di matrimonio con straniero extra-UE regolarm. Soggiornante. In tali casi il permesso di soggiorno è convertibile anche dopo la scadenza ed entro un anno dalla data di scadenza (art. 30, comma 1 d.lgs. n. 286/1998)</p> <p>Rilasciabile permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo</p>
Lavoro autonomo	<p>a) VU per soggiorni fino a 3 mesi</p> <p>b) VN (anche rilasciato in modo agevolato come start-up visa)</p>	<p>Permesso di soggiorno (art. 26 d.lgs. n. 286/1998) (da richiedersi alla Questura mediante modulo spedito tramite Comuni abilitati o patronati o plico alle Poste) e, se si tratta di nuovo ingresso per soggiorno di durata di almeno 1 anno, previa stipula dell'accordo</p>	2 anni	Rinnovabile per 2 anni, previa verifica dell'accordo di integrazione	Tutte le forme di lavoro autonomo o di lavoro subordinato nel settore privato	<p>Si, anche con ingresso dei familiari al seguito al momento dell'ingresso con visto per lavoro autonomo non occasionale se sussistono presupposti di alloggio e reddito (art. 29, comma 4 d.lgs. n. 286/1998)</p>	<p>Convertibile in un permesso per:</p> <p>a) Lavoro subordinato</p> <p>b) motivi familiari (anche entro 1 anno dalla scadenza del permesso di soggiorno: art. 30, comma 1 d.lgs. n. 286/1998)</p> <p>c) Residenza elettiva (art. 14 d.p.r. n.394/1999)</p> <p>Rilasciabile permesso di</p>

		di integrazione (art. 4-bis d.lgs. n. 286/1998; art. 1 d.p.r. n. 179/2011)					soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo
Mobilità di lunga durata (Mobile ICT)	(in possesso di permesso di soggiorno ICT rilasciato da altro Stato UE, autorizzato a soggiornare per più di 90 giorni da nulla-osta al trasferimento intra-societario richiesto dall'impresa allo Sportello unico per l'immigrazione) (art. 27 <i>sexies</i> d.lgs. n. 286/1998)	Permesso di soggiorno rilasciato dalla Questura entro 40 giorni dalla dichiarazione di presenza resa allo Sportello unico per l'immigrazione dallo straniero autorizzato all'ingresso o dal ricevimento della comunicazione	Durata pari alla durata del trasferimento intra-societario autorizzato nel nulla-osta (max. 3 anni per dirigenti e lavoratori specializzati e max. 1 anno per lavoratori in formazione)	Rinnovabile previa proroga del distacco intra-societario autorizzata dallo Sportello unico, anche quando lo straniero svolge attività lavorativa in altro Stato UE	Si, alle dipendenze dell'impresa che ha ottenuto il nulla-osta al distacco temporaneo	Si	Convertibile in un permesso per motivi familiari se ha i requisiti per il ricongiungimento familiare ovvero se è regolarmente soggiornante da almeno 1 anno in caso di matrimonio con straniero extra-UE regolarmente soggiornante. In tali casi il permesso di soggiorno è convertibile anche dopo la scadenza ed entro 1 anno dalla data di scadenza (art. 30, comma 1 d.lgs. n. 286/1998)
Trasferimento inter-societario (Mobile ICT)	VN previo rilascio di nulla-osta al trasferimento intra-societario da parte dello Sportello unico per l'immigrazione ovvero previa comunicazione telematica dell'impresa (art. 27- <i>quinquies</i> d.lgs. n. 286/1998)	Permesso di soggiorno rilasciato dalla Questura entro 40 giorni dalla dichiarazione di presenza resa allo Sportello unico per l'immigrazione dallo straniero autorizzato all'ingresso o dal ricevimento della comunicazione	Durata pari alla durata del trasferimento intra-societario autorizzato nel nulla-osta (max. 3 anni per dirigenti e lavoratori specializzati e max. 1 anno per lavoratori in formazione)	Rinnovabile previa proroga del distacco intra-societario autorizzata dallo Sportello unico, anche quando lo straniero svolge attività lavorativa in altro Stato UE	Si, alle dipendenze dell'impresa che ha ottenuto il nulla-osta al distacco temporaneo	Si	Convertibile in un permesso per motivi familiari se ha i requisiti per il ricongiungimento familiare o se è regolarmente soggiornante da almeno 1 anno in caso di matrimonio con straniero extra-UE regolarmente soggiornante (art. 30, comma 1 d.lgs. n. 286/1998)
Lavoro di tipo artistico (nei casi indicati nell'art. 27, comma 1,	a) VN per lavoro autonomo al di fuori delle quote per lavori non	Permesso di soggiorno a) per lavoro autonomo	a) 90 gg. b) non più di 1 anno	a) Non rinnovabile b) Rinnovabile soltanto per	Lavoro dello spettacolo o per il medesimo produttore o committente		a) Non convertibile b) Convertibile in permesso

<p>lett.m), n), o) d.lgs. n. 286/1998</p> <p>m) personale artistico e tecnico per spettacoli lirici, teatrali, concertistici o di balletto;</p> <p>n) ballerini, artisti e musicisti da impiegare presso locali di intrattenimento;</p> <p>o) artisti da impiegare da enti musicali teatrali o cinematografici o da imprese radiofoniche o televisive, pubbliche o private, o da enti pubblici, nell'ambito di manifestazioni culturali o folcloristiche</p>	<p>superiori a 90 gg. (art. 40, comma 15 d.p.r. n. 394/1999)</p> <p>b) VN per motivi di lavoro subordinato, rilasciato previo nulla-sta della Direzione generale per l'impiego-segreteria del collocamento dello spettacolo di Roma (art. 40, comma 14 d.p.r. n. 394/1999)</p>	<p>b) per lavoro subordinato artistico</p>		<p>consentire la chiusura dello spettacolo e soltanto per la prosecuzione col medesimo datore di lavoro (art. 40, comma 14 d.p.r. n. 394/1999)</p>	<p>di spettacolo per il quale è rilasciato il visto (art. 40, comma 15 d.p.r. n. 394/1999)</p>		<p>di soggiorno per lavoro, se ne sussistono le condizioni (art. 6, comma 1bis, lett. f d.lgs. n. 286/1998)</p>
<p>Attività sportiva</p>	<p>Visto per lavoro subordinato o per lavoro autonomo nei limiti delle quote annuali di sportivi indicate dal CONI (art. 27, comma 5-bis d.lgs. n. 286/1998 e art. 40, commi 6, 17, 18 d.p.r. n. 394/1999)</p>	<p>Permesso di soggiorno a stranieri che siano destinati a svolgere qualsiasi tipo di attività sportiva professionisti presso società sportive italiane ai sensi della legge 23 marzo 1981, n. 91 (art. 27, comma 1, lett. p) d.lgs. n. 286/1998), previa dichiarazione nominativa di assenso del CONI richiesta, a titolo professionale o dilettantistico, dalla società</p>		<p>Rinnovabile, anche per consentire il trasferimento presso altra società sportiva nell'ambito della medesima federazione (art. 40, comma 16, d.p.r. n. 394/1999)</p>			<p>Convertibile in un permesso di soggiorno per lavoro, se ne sussistono le condizioni (art. 6, comma 1-bis, lett. e) d.lgs. n. 286/1998</p> <p>Convertibile in un permesso per motivi familiari se ha i requisiti per il ricongiungimento familiare ovvero se è regolarmente soggiornante da almeno 1 anno in caso di matrimonio con straniero extra-UE regolarmente soggiornante. In tali casi il</p>

		destinataria delle prestazioni sportive, inviata allo Sportello unico per l'immigrazione in cui ha sede la società, per la stipula del contratto di soggiorno (se è lavoro subordinato), che in caso di minore di età è corredata anche dalla autorizzazione e della Direzione provinciale del lavoro sulla base dell'istruttoria svolta con la federazione sportiva nazionale di appartenenza					permesso di soggiorno è convertibile anche dopo la scadenza ed entro un anno dalla data di scadenza
Investitori	VN (art. 26-bis d.lgs. n. 286/1998), previo nulla-osta dell'autorità amministrativa sull'investimento o sulla donazione	Permesso di soggiorno, revocabile se entro 3 mesi l'investitore non effettua l'investimento o la donazione o ha dismesso l'investimento o prima dei 2 anni (art. 26-bis d.lgs. n. 286/1998) Esonerato per i primi 5 anni dalla stipula dell'accordo di integrazione e dagli obblighi inerenti alla continuità del soggiorno in Italia previsti dal regolamento di attuazione (art. 26-bis, comma 5-bis, d.lgs. n. 286/1998)	2 anni	Ulteriori periodi di 3 anni (previa valutazione positiva dei documenti ricevuti e dell'impiego totale della somma investita)	Esercita gli stessi diritti inerenti al permesso di soggiorno per lavoro autonomo ed esonerato dalla verifica della condizione di reciprocità (art. 26-bis, comma 5-bis, d. lgs. n. 286/1998)	SI, anche con ingresso al seguito del familiare	Convertibile in un permesso per motivi familiari se ha i requisiti per il ricongiungimento familiare ovvero se è regolarmente soggiornante da almeno 1 anno in caso di matrimonio con straniero extra-UE regolarmente soggiornante. In tali casi il permesso di soggiorno è convertibile anche dopo la scadenza ed entro un anno dalla data di scadenza (art. 30, comma 1 d.lgs. n. 286/1998) Rilasciabilità del permesso di soggiorno

							UE per soggiornanti di lungo periodo
Ricerca lavoro o imprenditorialità degli studenti	-	Permesso rilasciabile allo straniero titolare del permesso di soggiorno per studio che ha conseguito in Italia il dottorato o il master universitario ovvero la laurea triennale o la laurea specialistica, o il diploma accademico di primo livello o di secondo livello o il diploma di tecnico superiore, alla scadenza del permesso di soggiorno per studio che dichiara la propria immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa e alla partecipazione e alle misure di politica attiva del lavoro presso i servizi per l'impiego (art. 39-bis.1, comma 1 d.lgs. n. 86/1998)	Da 9 a 12 mesi (art. 39-bis.1, comma 1 d.lgs. n. 286/1998)		Si per cercare un'occupazione o avviare un'impresa coerente con il percorso formativo completato (art. 39-bis.1, comma 1 d.lgs. n. 286/1998)	No, perché è inferiore a 12 mesi	Convertibile in permesso di soggiorno per lavoro (art. 39-bis.1, comma 1 d.lgs. n. 286/1998)
Ricerca scientifica	a) VU per i soggiorni fino a 90 gg. b) VN per i soggiorni superiori a 90 gg.	a) Dichiarazione di presenza (da presentarsi all'ufficio di polizia di frontiera in caso di ingresso alla frontiera esterna o in mancanza entro 8 gg. lavorativi alla Questura) per i	a) Durata pari alla durata del programma di ricerca e comunque non superiore a 90 gg. b) Durata pari alla durata del programma di ricerca	b) Rinnovo pari alla durata della proroga del programma di ricerca, salvo verifica dell'accordo di integrazione	b) Accesso al lavoro subordinato o autonomo o borsa di addestramento alla ricerca, nei limiti indicati dal programma di ricerca, nonché possibilità di attività di insegnamento	a) No, se è inferiore a 12 mesi b) Sì, anche con ingresso al seguito del familiare, e con esenzione dal requisito della disponibilità di un alloggio	a) No b) convertibile in un permesso per motivi familiari se ha i requisiti per il ricongiungimento familiare ovvero se è regolarmente soggiornante da almeno 1 anno in caso

		<p>soggiorni fino a 90 gg. (art. 1 legge n. 68/2007, mod. dall'art. 11 d.l. n. 53/2019)</p> <p>b) Permesso di soggiorno, rilasciabile anche al ricercatore regolarmente soggiornante ad altro titolo, diverso da quello per richiesta di asilo o protezione temporanea (art.27-ter, comma 9 d.lgs. n. 286/1998) e rilasciato previa stipula della convenzione di accoglienza tra il ricercatore straniero e l'istituto scientifico abilitato in cui si svolgerà il progetto di ricerca, e, in caso di nuovi ingressi e soggiorni per almeno 1 anno, previa stipula dell'accordo di integrazione (art. 4-bis d.lgs. n. 286/1998; art. 1 d.p.r. n. 179/2011).</p>			collegata al progetto di ricerca oggetto della convenzione compatibile con le disposizioni statutarie e regolamentari dell'istituto di ricerca		di matrimonio con straniero extra-UE regolarmente soggiornante. In tali casi il permesso di soggiorno è convertibile anche dopo la scadenza ed entro un anno dalla data di scadenza (art. 30, comma 1, d.lgs. n. 286/1998)
Affari	a) esenzione dal visto per gli ingressi fino a 90 gg. per i cittadini di alcuni Stati	a) Dichiarazione e di presenza (per soggiorni superiori a 8 gg. lavorativi e fino a 90 gg.) (art. 1 L.n. 68/2007) da presentarsi entro 8 gg. lavorativi	a) Durata del periodo di soggiorno indicata nel visto o, in mancanza, durata (non superiore a 90 gg.) commisurata ai motivi del soggiorno e ai mezzi di sussistenza	-	No	No	Convertibile in un permesso per motivi familiari se ha i requisiti per il ricongiungimento familiare ovvero se è regolarmente soggiornante da almeno 1 anno in caso

	B) VU per gli ingressi fino a 90 gg. per i cittadini degli altri Stati	dall'ingresso b) al posto di polizia di frontiera al momento dell'ingresso sul territorio italiano se l'ingresso è avvenuto al valico di frontiera esterno dell'UE c) alla Questura entro 8 gg. dall'ingresso se l'ingresso è avvenuto attraverso le frontiere interne dell'UE (art. 1 L. n. 68/2007)	(art. 1 L. n. 68/2007) b) durata superiore a 90 gg. commisurata alle necessità ai mezzi di sussistenza				di matrimonio con straniero extra-UE regolarmente soggiornante. In tali casi il permesso di soggiorno è convertibile anche dopo la scadenza ed entro un anno dalla data di scadenza (art. 30, comma 1 d.lgs. n. 86/1998) (non rilasciabilità Permesso di soggiorno UE per soggiornanti dilungo periodo)
--	------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--	--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

VN: Visto Nazionale; VU: Visto Uniforme (valido in tutto lo spazio Schengen per permessi di soggiorno fino a 90 gg.)

Fonte: Nostra selezione da Tabella fornita da Paolo Bonetti, 5 marzo 2021

Tutto ciò significa che, anche escludendo la componente degli arrivi irregolari, **l'offerta di lavoro extra-europea è in buona misura alimentata da quanti entrano da una "porta laterale", affrancandosi dai vincoli posti dalle politiche di pianificazione.** Anzi, se nei primi anni successivi alla transizione migratoria dell'Italia – caratterizzati anche da un reiterato ricorso alle regolarizzazioni di massa [Sezione 1.3] e da altri provvedimenti contenuti nei decreti flussi [Tabella 1.2.3] – le immissioni tendevano ad avvenire soprattutto attraverso un canale irregolare (la c.d. "*back door*"), tanto da indurre i sociologi del lavoro a coniare la formula di "costruzione sociale dell'irregolarità" degli immigrati (per il combinato disposto di un'economia sommersa diffusa e di leggi migratorie inadeguate), **da diversi anni l'immigrazione in età attiva – e conseguentemente le forze di lavoro d'origine straniera – crescono per effetto soprattutto di tre processi.**

53

Innanzitutto, specie dopo l'allargamento a Est dell'Unione Europea (e l'ingresso della Romania), **è cresciuta la componente comunitaria, affrancata dai vincoli della normativa sull'immigrazione** [Sezione 1.4], ma ciò nondimeno spesso accomunata nella percezione comune – e nei processi di divisione sociale del lavoro – all'immigrazione extra-europea. Proprio gli approfondimenti contenuti in questo *Libro Verde* dimostrano anzi come si tratti di una componente che, al di là del suo status giuridico privilegiato, debba

essere tenuta in considerazione in quella che chiamiamo la *governance* dell'immigrazione economica.

Tabella 1.2.3 - Numero di stranieri regolarizzati attraverso le regolarizzazioni e altri provvedimenti, 1982-2012

Anno, provvedimento	Numero di immigrati regolarizzati	Governmento in carica
1982, Legge Di Giesi	5.000	I Governo Spadolini
1986, Legge di Foschi	105.000	II Governo Craxi
1990, Legge Martelli	222.000	VI Governo Andreotti
1995, Decreto Dini	246.000	Governo Dini
1998, Legge Turco-Napolitano	217.000	I Governo Prodi
2002, Legge Bossi-Fini	647.000	II Governo Berlusconi
2006, Decreto Flussi	170.000	III Governo Berlusconi
2006, Decreto Flussi	350.000	II Governo Prodi
2007, Allargamento Ue	444.000	II Governo Prodi
2009, Pacchetto Sicurezza	300.000	IV Governo Berlusconi
2012, Decreto legislativo	99.000	Governo Monti
Totale	2.805.000	

Fonte: <http://www.migrantitorino.it/?p=46795>

In secondo luogo, **sono cresciuti, fino a diventare ampiamente maggioritari, gli ingressi per ragioni familiari**, un'evoluzione che accompagna naturalmente il succedersi delle varie fasi di quello che un tempo si definiva ciclo migratorio e che, a sua volta, dà vita alle **seconde generazioni** (nella loro articolazione interna, composta sia da figli nati in Italia, sia da altri che qui hanno raggiunto uno o entrambi i genitori).

Infine, all'indomani delle Primavera Arabe hanno preso consistenza i **flussi per ragioni di protezione internazionale**, che nel passato avevano avuto un ruolo marginale nell'esperienza italiana.

L'inclusione occupazionale di tutte queste categorie è obiettivo non facile⁶². Secondo quanto insegna l'esperienza internazionale, essa è anzi spesso problematica, tenuto anche conto che non è affatto scontato che questi soggetti possiedano quelle doti di duttilità e iper-adattabilità tipiche dei primo-

⁶² Per un approfondimento delle sfide specifiche sollevate da ciascuna di queste categorie si rimanda alla prima parte del fascicolo: Zanfrini L., Monaci M. (2021): *Il Diversity Management per le risorse umane immigrate. Booklet per le imprese e le altre organizzazioni di lavoro*, Booklet ISMU.

migranti e ormai incorporate nei processi di costruzione sociale del ruolo degli immigrati nel nostro mercato del lavoro. Il punto che qui vogliamo segnalare è però un altro, ossia che **la loro crescente rilevanza, in termini numerici e di attenzione nell'agenda politica, è a un tempo causa e conseguenza del progressivo ridimensionamento degli ingressi di "migranti economici" programmati dai decreti flussi**. A tale riguardo, vi è ormai ampia consapevolezza circa **la porosità del confine che separa le diverse categorie di migranti**, quello in particolare che dovrebbe distinguere i migranti economici dai soggetti bisognosi di protezione; non per caso, la disponibilità di un canale legale per la migrazione economica è da molti considerato il più efficace antidoto al ricorso improprio e strumentale alla richiesta di asilo politico (ma si tratta di una aspettativa rispetto alla quale abbiamo già avuto modo di sollevare alcuni rilievi problematici [Sezione 1.1]). In ogni caso, almeno in linea di principio – e segnatamente secondo l'impostazione adottata in questo *Libro Verde* – **è solo in riferimento a coloro che sono formalmente definiti migranti economici che uno Stato democratico può esercitare una reale facoltà di pianificazione degli ingressi in ragione delle esigenze del sistema economico e sociale**.

Concentrandoci dunque sulla componente riconducibile alla definizione formale di migrazione economica, va segnalato che **anche per talune categorie di "migranti economici"** (art. 27 del Testo Unico sull'immigrazione), **la possibilità di ingresso e soggiorno non è subordinata ai tetti definiti dai periodici decreti flussi**. Ma si tratta, paradossalmente, di quelle categorie per cui l'Italia costituisce una destinazione poco attrattiva: tra gli altri, i **migranti a elevata qualificazione**, la cui disciplina segue la direttiva europea sulla *Carta Blu* [Sezione 1.4], oltre a categorie quali i c.d. *expat* [Sezione 1.4] e specifiche figure professionali (in particolare gli **infermieri professionali** assunti da strutture pubbliche e private, per i quali la legge "Bossi-Fini" ha previsto la possibilità di ingresso al di fuori del sistema delle quote e quindi perfino in assenza di decreto flussi [Sezione 2.3]). Tutte le altre fattispecie, oltre a possedere determinati requisiti, devono rientrare nei tetti numerici fissati (o non fissati) ogni anno (o eventualmente più volte all'anno) dai c.d. "decreti flussi". È dunque tale aspetto che passiamo ora ad approfondire, integrando l'analisi sopra proposta.

Ricordiamo innanzitutto come, ai sensi del Testo Unico sull'immigrazione nella sua formulazione originaria, il governo fosse tenuto ad adottare – sentiti i Ministri interessati e le competenti commissioni parlamentari – un decreto di programmazione degli ingressi per motivi di lavoro, tenendo in particolare conto dei criteri e delle indicazioni contenute nel **Documento programmatico triennale**, di cui torneremo più avanti a occuparci. Inoltre, per scongiurare

l'immobilismo dell'attività di programmazione – già sperimentato nel passato –, il testo di legge prevedeva che, in caso di mancata pubblicazione del decreto, la determinazione delle quote fosse disciplinata sulla base di quanto decretato nell'anno precedente, garantendo così la riapertura automatica delle quote all'inizio di ogni anno. Tale automatismo è però venuto meno con le modifiche introdotte dalla legge "Bossi-Fini" (n. 189/2002) – coerentemente con l'intento di veicolare il messaggio del passaggio a un approccio più restrittivo nel governo della materia –, che ha peraltro previsto la possibilità di emanare ulteriori decreti nell'anno di riferimento, così da garantire una risposta agli eventuali fabbisogni emergenti dal mercato del lavoro (previa audizione del Comitato istituito con la stessa legge, della Conferenza unificata Stato-città e autonomie locali e delle Commissioni parlamentari) e stabilito che il Presidente del Consiglio dei Ministri possa, in caso di mancata pubblicazione del decreto, provvedere in "via transitoria", con un proprio decreto, alla fissazione di un tetto di ingressi, comunque non superiore a quelli definiti per l'anno precedente.

L'introduzione di questa norma – unita al venir meno dell'obbligo di emanare il Documento programmatico triennale e dunque di svolgere le relative attività di consultazione – ha di fatto consegnato il sistema alla logica della decretazione in via transitoria e, per così dire, di "basso profilo", negli anni in cui l'agenda politica e mediatica veniva riempita da altre questioni ritenute più prioritarie, dalla gestione dei contraccolpi occupazionali della crisi economica (che hanno comportato un drastico incremento del numero di stranieri disoccupati) alla crisi dei rifugiati. Per opinione pressoché unanime – e senza qui entrare in alcun tipo di valutazione politica sulle scelte dei governi, peraltro di differente "colorazione", che si sono succeduti negli ultimi vent'anni – **la determinazione dei flussi di ingresso è apparsa via via più distante da una stima dei fabbisogni del mercato del lavoro e dagli stessi criteri stabiliti dalla legge 189/2002** in base alla quale essa dovrebbe tener conto delle indicazioni fornite, in modo articolato per qualifiche o mansioni, dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale sull'andamento dell'occupazione, nonché dei dati sulla effettiva richiesta di lavoro elaborati dall'anagrafe informatizzata istituita presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e delle indicazioni previsionali relative ai flussi sostenibili eventualmente comunicate dalle regioni.

Peraltro, **vi è una sostanziale unanimità di giudizi circa il fatto che, in tutti questi anni, sono davvero pochi i lavoratori stranieri approdati in Italia attraverso un canale ufficialmente preposto per l'ingresso dei migranti economici.** Ciò si deve, secondo molti osservatori, al limitato numero di quote programmate, ovvero – tenuto conto che il problema si è presentato anche

negli anni in cui i contingenti hanno raggiunto soglie particolarmente elevate – a **tutta una serie di aspetti procedurali che inevitabilmente creano uno iato tra il piano legale e quello reale**, sui quali ci concentreremo nella sezione successiva [Sezione 1.3]. Dal canto loro, la forte pressione migratoria e la naturale tendenza delle migrazioni ad autoperpetuarsi – attraverso in particolare il meccanismo della catena migratoria e le tendenze emulative che da sempre accompagnano la storia della mobilità umana – sono apparse in grado di scardinare qualunque tentativo di pianificazione, vanificando anche l’obiettivo di contrastare l’immigrazione irregolare.

Ciò che è certo è che l’opinione pubblica ben difficilmente ha visto negli imponenti ingressi di immigrati una riprova della vitalità dell’economia italiana, compiacendosi per la sua inattesa capacità attrattiva e tutto sommato anche “inclusiva” (se si considerano i volumi crescenti degli occupati stranieri), interpretandoli piuttosto come la dimostrazione dell’incapacità, da parte delle autorità, a esercitare un effettivo controllo delle frontiere e un effettivo governo dei processi di allocazione delle opportunità sociali, a partire appunto dal lavoro. Ed è da questa constatazione che occorrerà partire nel disegnare il futuro assetto dei dispositivi di governo dell’immigrazione che non a caso, secondo molte delle proposte circolate, implicano un ruolo più diretto e responsabile da parte dei soggetti della società civile.

In ogni caso, è opinione diffusa tra gli studiosi e gli esperti che **il sostanziale azzeramento degli ingressi programmati rappresenta una situazione del tutto incoerente con il ruolo dell’Italia nello scenario migratorio internazionale, con la necessità di contenere il ricorso improprio alla richiesta di protezione internazionale e, secondo molti esperti, con gli scenari demografici del Paese che mettono a rischio il turnover generazionale delle forze di lavoro** (fatta salva la necessità di far crescere i tassi di attività della popolazione in età attiva, italiana e straniera [vedi Sezioni 1.1. e 3.3]). Nel giro di pochi anni l’Italia è infatti passata dall’essere uno dei principali importatori ufficiali di manodopera al mondo a rappresentare uno dei più fedeli interpreti dell’opzione zero, proprio quando quest’ultima veniva parzialmente accantonata da altri Paesi europei in un contesto di maggiore consapevolezza per le stesse conseguenze nel medio-periodo delle dinamiche demografiche. Come mostra la Tabella 1.2.1, dopo aver raggiunto, negli anni immediatamente precedenti l’inizio della grande crisi economica, livelli eccezionali, i contingenti ammessi sono scesi negli ultimi anni a poco più di 30mila, prevalentemente per lavoro stagionale e in buona misura assorbiti dalle conversioni in permessi di lavoro di quelli rilasciati ad altro titolo. Nell’anno in corso, infine, ancora non è stato emanato alcun decreto di determinazione delle quote.

Come si è già sottolineato, l'iniziativa del legislatore italiano ha certamente contribuito, oltre vent'anni fa, a rilanciare il dibattito in questa materia, per certi versi anticipando la timida riapertura delle frontiere europee (mitigandone anzi l'impronta altamente selettiva). A quasi un quarto di secolo di distanza, **non sia mai che l'Italia possa oggi fare da apripista per l'avvio di una ulteriore nuova fase, auspicabilmente caratterizzata da una tensione meno selettiva e più inclusiva, più coerente coi fabbisogni di manodopera a bassa-media qualificazione, più attenta a integrare la gestione delle migrazioni negli obiettivi di sviluppo sostenibile?**

1.3.

Il modello italiano di governo delle migrazioni economiche. Cosa non ha funzionato?*

Da almeno un ventennio, il tema del “rilancio” delle politiche di governo delle *labour migration* ricorre nell’agenda europea e di diversi Paesi membri. Al di là dei risultati ancora modesti sul fronte della comunitarizzazione [cf. Sezioni 1.1 e 1.4], sono i singoli Stati, gelosi delle loro prerogative in questa materia, ad avere messo in campo differenti schemi migratori, in genere riferiti a specifici profili occupazionali e settori di impiego. Nel loro complesso, questi schemi rimandano, di volta in volta, a un approccio di tipo liberale – dove è il datore di lavoro a fungere da sponsor per l’ingresso di un lavoratore in risposta a uno specifico fabbisogno –, oppure a un approccio in cui è lo Stato a decidere il numero e il tipo di ingressi (sebbene in genere previa una consultazione delle parti sociali e delle indagini previsionali), mantenendo dunque un proprio controllo, così da garantire la sostenibilità sociale dell’immigrazione e proteggere i lavoratori autoctoni, anche se ciò comporta una minore efficacia e rapidità nel rispondere ai fabbisogni del mercato.

59

In termini complessivi, e senza qui entrare nel merito delle decisioni dei singoli Stati, **l’approccio demand-driven è in genere riservato ai migranti più qualificati**, come del resto previsto dalle stesse direttive europee – quella, in particolare, che disciplina il rilascio della *Carta Blu* [Sezione 1.4] – mentre **un maggiore controllo è di norma esercitato sugli ingressi dei migranti destinati ai lavori meno qualificati**, ad esempio attraverso un sistema di contingentamento o la rigida applicazione del principio di indisponibilità. **Tradizionalmente più rari, nell’esperienza europea** (ma oggi adottati da alcuni Paesi, in particolare dal Regno Unito), **i dispositivi supply-driven**, che si basano su filtri selettivi che selezionano i migranti in base al loro capitale umano, premiando caratteristiche quali gli elevati livelli di istruzione, le competenze linguistiche, le esperienze professionali, l’età (giovane) e altre caratteristiche personali che si ritiene possano favorire sia l’integrazione sia la

* Questa sezione è stata scritta da Laura Zanfrini

valorizzazione del contributo economico dell'immigrazione (come avviene, fin dal 1967, nel noto sistema a punti canadese, ovvero nella sua rinnovata versione che va sotto il nome di *Express Entry System*⁶³ [Box 1.3.1]); oppure sulla loro capacità di attivare e giovare del capitale sociale incorporato nelle reti etniche e familiari, potendo così accedere ai dispositivi di sponsorizzazione (come tradizionalmente avviene negli Stati Uniti d'America).

Box 1.3.1 - L'Express Entry System canadese

L'Express Entry è un nuovo sistema elettronico per la gestione delle domande e non un nuovo programma d'immigrazione: la novità consiste nel fatto che d'ora in poi sarà data priorità ai quei candidati che, grazie alle qualifiche professionali, esperienze lavorative e conoscenze linguistiche hanno più probabilità di avere successo in Canada. In poche parole, un sistema snello ed efficiente che eviterà lunghe attese e premierà i migliori candidati, consentendo loro di ottenere un permesso di residenza permanente in Canada nell'arco massimo di sei mesi.

Il sistema Express Entry è utilizzato per esaminare le domande d'immigrazione per i programmi: Federal Skilled Worker Program, Federal Skilled Trades Program, Canadian Experience Class e Provincial Nominee Program.

Esso si articola in due fasi. Una prima fase richiede la creazione di un profilo online e la registrazione alla Job Bank del Governo, a meno che il richiedente non posseda già un'offerta di lavoro in Canada o una convocazione da una Provincia/Territorio. Il sistema crea una rosa di nominativi dei candidati che soddisfano i requisiti minimi e assegnerà loro un punteggio.

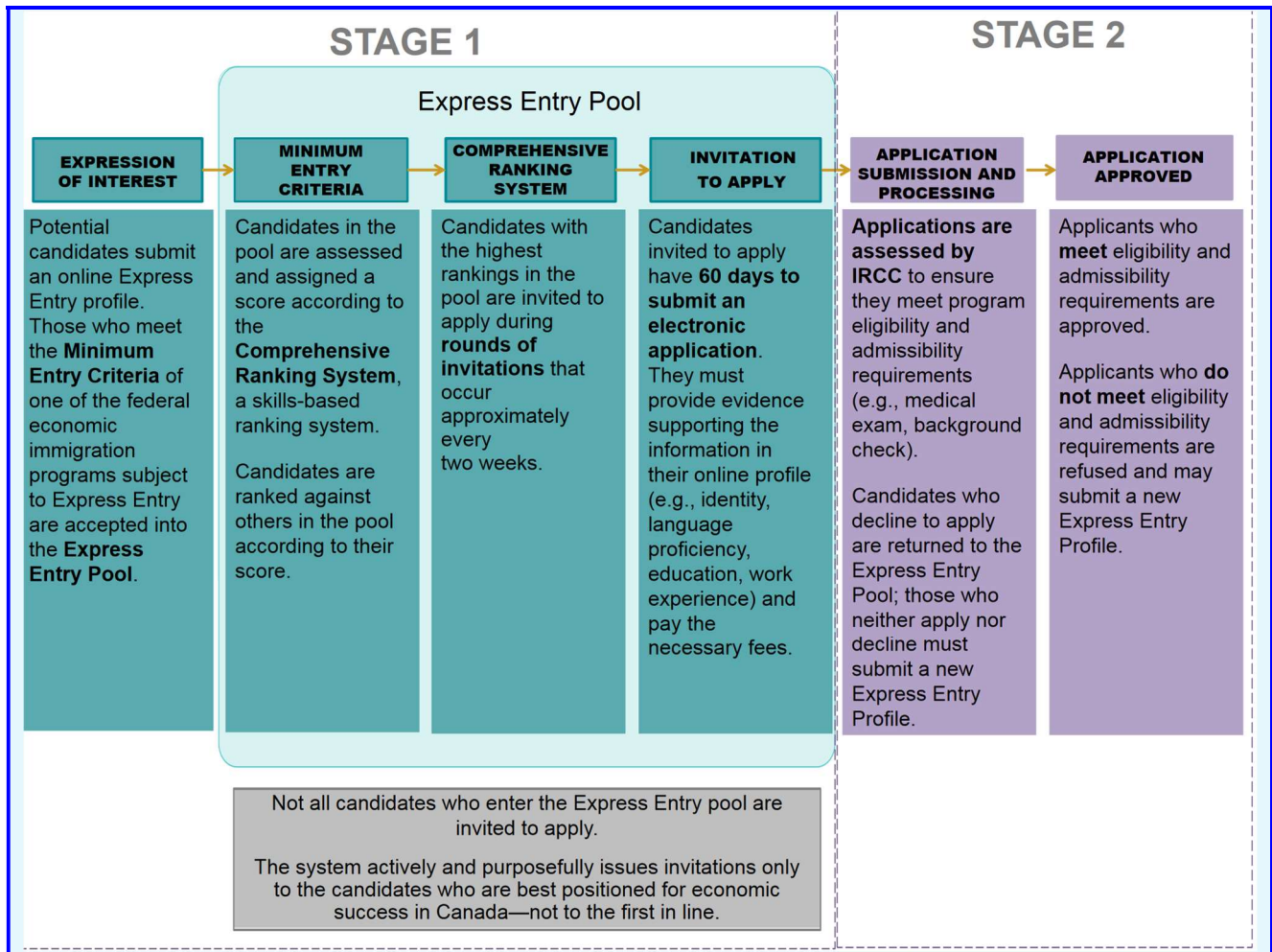
Nella seconda fase i candidati in cima alla classifica ricevono un invito a perfezionare la domanda per la residenza permanente in Canada entro un termine di 60 giorni. Queste domande di residenza permanente sono esaminate e processate in un arco di tempo inferiore ai sei mesi.

Express Entry rappresenta dunque una grande novità sia per i lavoratori specializzati e i professionisti stranieri che per i datori di lavoro in Canada che possono avvalersi di un sistema rapido e flessibile, in sintonia con le continue evoluzioni del mercato del lavoro.

Fonte: Informazioni tratte da <https://www.canadainternational.gc.ca/italy-italie/highlights-faits/2015/ExpressEntry-Ita.aspx?lang=ita>

⁶³ Per un approfondimento si rimanda a: Hiebert D. (2019): *The Canadian Express Entry System for Selecting Economic Immigrants: Progress and Persistent Challenges*, Migration Policy Institute, Washington.

Figura 1.3.1 - Canada's Express Entry System, Step-by-Step



Fonte: Papademetriou D.G., Hooper K. (2019): *Competing Approaches to Selecting Economic Immigrants: Points-Based vs. Demand-Driven Systems*, Migration Policy Institute, Washington, pag. 14.

Per la verità, molti schemi migratori hanno un carattere ibrido e combinano elementi tipici di entrambi gli approcci quando ad esempio lasciano liberi i datori di lavoro di reclutare personale straniero, purché in possesso di determinate qualifiche e titoli di studio (è quanto prevede la Direttiva europea sulla *Carta Blu* [Sezione 1.4] o la stessa legge italiana rispetto agli infermieri e alle altre categorie “fuori quota” [Sezioni 1.2 e 1.3]. Paesi come il Canada, l’Australia e la Nuova Zelanda combinano filtri basati sulle caratteristiche dei potenziali migranti con metodi che rendano gli ingressi il più possibile aderenti alle richieste della domanda di lavoro, mentre altrove – anche nell’ambito della stessa Unione Europea – si va diffondendo il ricorso a sistemi di punteggio per

valutare le richieste dei datori di lavoro, un modello adottato anche dalla Cina nel 2017. Come risultato, la maggior parte degli schemi basati tanto sulla domanda quanto sui punteggi individuali si collocano in una sorta di punto intermedio tra istanze relative, rispettivamente, al mercato del lavoro e al capitale umano⁶⁴, finendo con l'imporre ai potenziali migranti un doppio filtro (richiedendo, cioè, sia il possesso di determinati requisiti personali, sia la presenza di una specifica richiesta di assunzione).

Inoltre, come si è già avuto modo di osservare commentando il caso italiano [Sezione 1.2], **gli obiettivi squisitamente economici**, ovvero strettamente funzionali ai fabbisogni contingenti del mercato del lavoro, **tendono fisiologicamente a combinarsi a obiettivi politici**, che rimandano al sistema delle relazioni bilaterali e soprattutto all'esigenza di contrastare l'immigrazione irregolare grazie alla cooperazione dei Paesi d'origine e di transito. Ciò vale a maggior ragione dopo la "crisi dei rifugiati" scoppiata all'indomani delle Primavere Arabe, che ha avuto tra gli altri effetti quello di rendere ancor più porosa la distinzione tra migrazioni economiche e migrazioni per ragioni di protezione, migrazioni volontarie e migrazioni forzate. Anzi, negli ultimi anni, **la necessità di gestire, anche attraverso l'offerta di canali per la migrazione legale, il fenomeno dei "flussi misti" è divenuta la preoccupazione prioritaria degli Stati europei**, surclassando gli stessi obiettivi di attrazione della *talented migration* sui quali ci si focalizzava nei primi anni del nuovo millennio⁶⁵.

62

In ogni caso, **il ruolo della domanda di lavoro è stato fondamentale nel forgiare, negli anni '1950-60, il regime migratorio europeo, tanto da fornire l'imprinting all'intera relazione tra l'Europa e l'immigrazione**⁶⁶: ne è prova il fatto che lo stesso discorso pro-immigrati attinge ampiamente al paradigma "domandista", fondato su asserzioni del tipo "i migranti servono a fare i lavori che noi non facciamo più". Ciò nondimeno, i Paesi europei registrano tradizionalmente un significativo coinvolgimento dei loro governi nelle questioni migratorie⁶⁷ e nella stessa gestione delle migrazioni economiche, tema attorno al quale si addensano interessi e aspettative spesso divergenti, laddove le logiche del mercato devono essere temperate con altre istanze, non ultima le preoccupazioni dell'opinione pubblica e la sua refrattarietà verso politiche migratorie liberali.

⁶⁴ Papademetriou D.G., Hooper K. (2019): *Competing Approaches to Selecting Economic Immigrants: Points-Based vs. Demand-Driven Systems*, Migration Policy Institute, Washington.

⁶⁵ The Expert Council's Research Unit (SVR Research Unit)/Migration Policy Institute Europe (MPI Europe) (2019): *Legal migration for work and training: Mobility options to Europe for those not in need of protection*, Berlin.

⁶⁶ Zanfrini L. (2019): *The Challenge of Migration in a Janus-Faced Europe*, Palgrave, London.

⁶⁷ Council of Europe (2000): *Diversity and cohesion: new challenge for the integration of immigrants and minorities*, Council of Europe Publishing, Strasbourg.

Attualmente, fra i principali Paesi europei, la Svezia è l'unico ad avere un regime migratorio decisamente sbilanciato a favore del mercato dopo l'approvazione, nel 2008, di una svolta liberale nelle politiche migratorie, motivata dall'esigenza di gestire per tempo le conseguenze del quadro demografico sul turnover della popolazione attiva; purché siano rispettati i livelli retributivi e i diritti dei lavoratori, i datori di lavoro sono liberi di reclutare all'estero (in qualunque Paese) i lavoratori di cui ritengono di aver bisogno; per di più, al fine di sostenere la capacità attrattiva del Paese, i migranti economici possono portare con sé anche i propri congiunti (partner e figli fino ai 21 anni di età).

Decisamente più diffusa la soluzione di subordinare la chiamata dall'estero di un lavoratore a qualche tipo di filtro, in genere combinando metodi diversi per assicurarsi che i migranti soddisfino un reale fabbisogno del mercato del lavoro: metodi quali le quote di ingresso, i *labour market tests* e l'individuazione delle professioni che scontano difficoltà di reclutamento (*shortage occupation lists*). La preoccupazione prevalente – giustificata, sul piano politico, dalla presenza di importanti numeri di disoccupati, tra i quali i soggetti con un background migratorio sono in genere addirittura sovra-rappresentati – è quella di impedire che i *new comers* diventino “competitori sleali” nei confronti dei lavoratori residenti, per via della loro elevata adattabilità e del loro basso salario di riserva. Dunque, **pur essendo percepite come una parziale soluzione al quadro demografico⁶⁸ e ai problemi che investono i mercati del lavoro, le migrazioni economiche tendono a essere gestite secondo una logica di complementarità⁶⁹**, tanto da generare a volte un conflitto con lo stesso principio delle pari opportunità – quando, per esempio, si vincola il permesso di soggiorno a un determinato tipo di impiego o addirittura al datore di lavoro iniziale, di fatto impedendo ogni forma di mobilità occupazionale e professionale –; il regime italiano attualmente in vigore, come approfondiremo meglio in seguito, è da questo punto di vista “ultragarantista”, combinando, in modo alquanto singolare, i requisiti conseguenti al contingentamento all'applicazione del principio di indisponibilità. Fanno eccezione i programmi finalizzati all'attrazione di lavoratori altamente qualificati, ai quali a volte si offrono anche incentivi extra-economici (per esempio, una corsia facilitante per il ricongiungimento dei familiari).

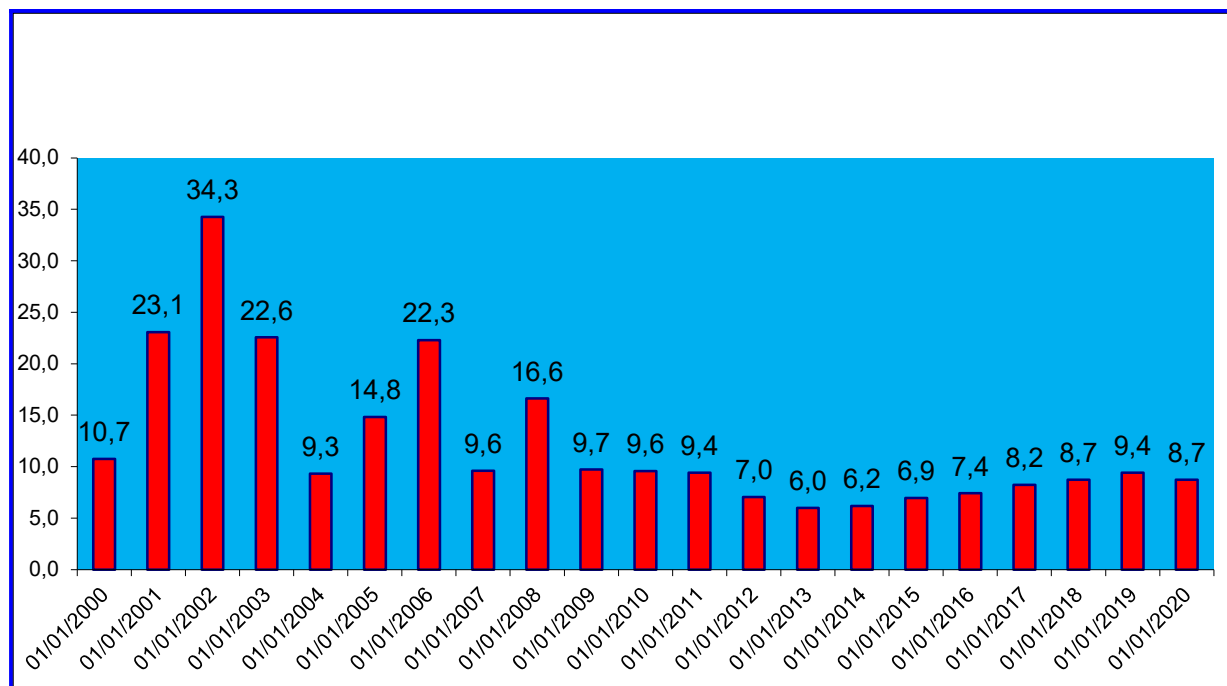
⁶⁸ Per un approfondimento della relazione tra regimi migratori e contesti demografici si rimanda a: Boucher A., Gest J. (2018): *Crossroads. Comparative Immigration Regimes in a World of Demographic Change*, Cambridge University Press.

⁶⁹ Ciò è chiaramente emerso dalla ricognizione in dieci Paesi europei da noi svolta nell'ambito del progetto DIVERSE, co-finanziato dall'Unione Europea attraverso il Fondo Europeo per l'Integrazione dei cittadini di paesi terzi (Grant Agreement No. HOME/2012/EIFX/CA/CFP/4248 *30-CE-0586564/00-20), i cui risultati sono pubblicati nel volume: Zanfrini L., edited by (2015): *The Diversity Value. How to Reinvent the European Approach to Immigration*, McGraw-Hill Education, Maidenhead, UK.

Anche in Italia, come in molti altri Paesi, il quadro normativo combina come abbiamo visto soluzioni diverse, assoggettando ai tetti di ingressi decretati dal governo alcune, non tutte, delle categorie di migranti (economici). Formalmente, il modello di gestione adottato col Testo Unico e sopravvissuto ai vari interventi di modifica sembrerebbe anzi uno dei più “generosi”, se si considera, ad esempio, che la gran parte dei contingenti di ingressi programmati interessa immigrati a bassa qualificazione (o, in altre parole, che le quote riservate ai migranti altamente qualificati coprono una percentuale molto bassa di quelle fissate in tutti questi anni) e soprattutto se si considera che, in alcuni anni, il tetto di ingressi è stato fissato così in alto da fare dell’Italia il principale importatore ufficiale di manodopera dall’estero (e da lasciare molte quote inutilizzate). Approfondendo quanto si è anticipato nella precedente Sezione, si tratta dunque di discutere le ragioni che hanno reso questo modello così poco efficace nel raggiungere gli obiettivi dichiarati.

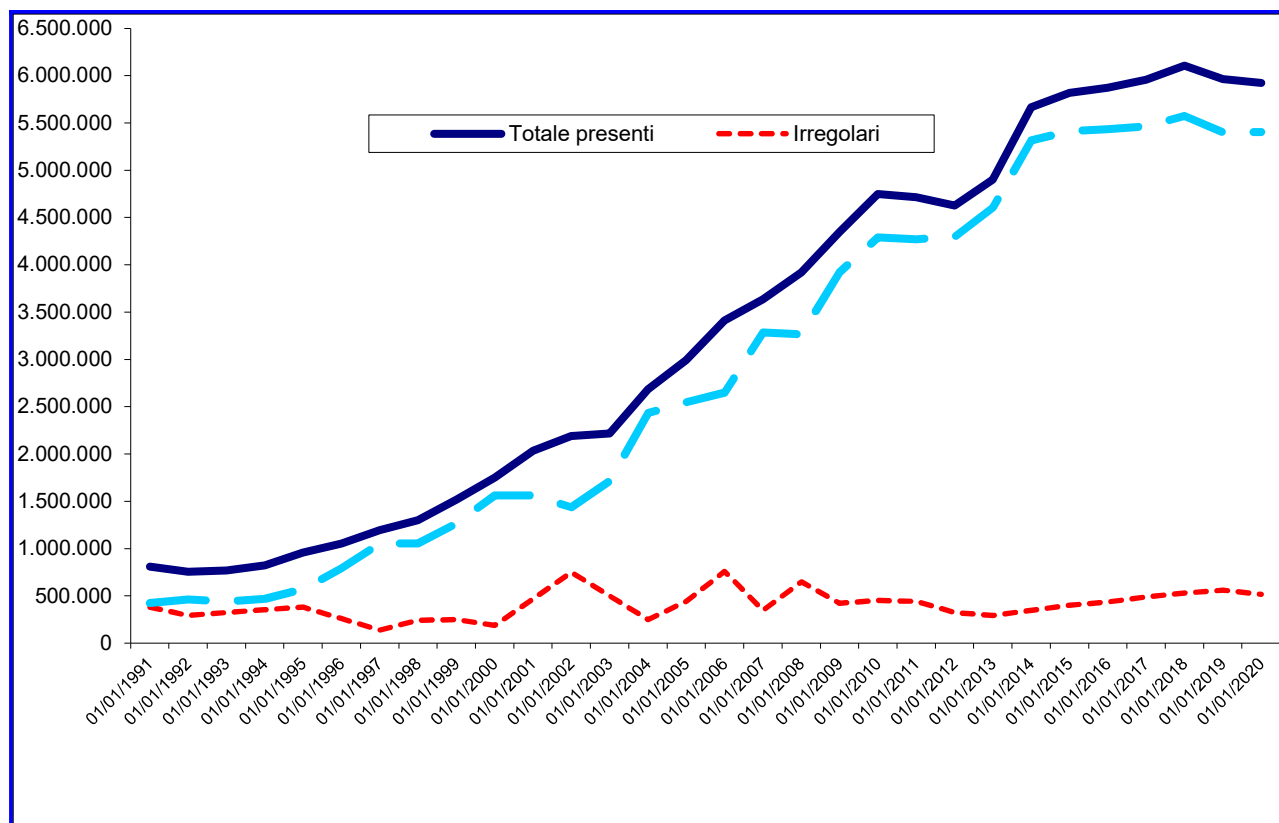
A decretare tale giudizio, ampiamente condiviso tanto dagli studiosi quanto dalle diverse categorie di stakeholder, vi è la constatazione di come **le norme che dovrebbero presiedere all’incontro tra domanda e offerta di lavoro d’importazione sono sistematicamente eluse**. Inizialmente pensato come un effettivo strumento di governo delle *labour migrations* – com’è attestato dal dibattito che, specie all’inizio del millennio, ha visto per protagonista il sistema degli interessi organizzati –, **il regime delle quote ha finito dapprima col ridursi a un equivalente funzionale delle regolarizzazioni**, servendo in sostanza a sanare la situazione di quanti già vivevano e lavoravano in Italia – una metamorfosi, di cui è emblema la programmazione dell’anno 2006 (la cui portata fu simile a quella della “grande regolarizzazione” del 2002) e a un certo punto recepitata perfino dal gergo istituzionale – e poi, con le prime avvisaglie della crisi economica, **col perdere ogni coerenza con l’entità e la composizione del fabbisogno di manodopera d’importazione**. A controprova si può ricordare come il ridimensionamento delle presenze irregolari [Figure 1.3.1 e 1.3.2] registrato dopo i picchi toccati all’inizio del millennio (se si considera l’incidenza percentuale sul totale degli stranieri presenti) e nel 2006 (se si considerano i valori assoluti) non si deve a un reale incremento di efficacia dei dispositivi di programmazione che, anzi, negli ultimi anni sono divenuti meno “generosi” rispetto al passato: per un verso, potrebbe essersi ridotta la stessa pressione migratoria (ciò che tipicamente avviene nelle fasi di peggioramento del quadro occupazionale); per l’altro, e soprattutto, l’evoluzione “qualitativa” dei flussi e delle presenze ha visto crescere la componente dei c.d. migranti non-economici.

Fig. 1.3.1 - Stima della presenza straniera irregolare in Italia. Anni 1991-2020. Valori percentuali sul totale degli stranieri presenti



Fonte: Fondazione ISMU, Settore Statistica

Fig. 1.3.2 - Stima della presenza straniera in Italia. Anni 1991-2020. Valori assoluti



Fonte: Fondazione ISMU, Settore Statistica

Invero, oltre alla crescita degli ingressi per ragioni familiari e di protezione, nonché dei cittadini europei che fruiscono del diritto alla libera circolazione, è aumentata nel tempo la capacità delle comunità ormai stabilmente insediate in Italia di fare ricorso, anche in modo strumentale, ai dispositivi di ammissione ed emersione: eloquenti, al riguardo, le domande di assunzione presentate in occasione degli ultimi decreti flussi e delle ultime regolarizzazioni, che mostrano la natura fittizia di parte dei contratti sottoscritti per ottenere un permesso di soggiorno⁷⁰. In buona sostanza, **l'immissione sul mercato del lavoro di manodopera d'immigrazione si verifica in buona misura al di fuori dei dispositivi di regolazione istituzionale**, guidata dai progetti migratori individuali e familiari e dall'interesse di famiglie e imprese⁷¹ nel disporre di una forza lavoro adattabile e a buon mercato.

Indubbiamente, una pressione migratoria in grado di scardinare qualunque tentativo di pianificazione e il complesso di interessi che oggi ruotano intorno alla c.d. "industria dell'immigrazione" sono fattori di cui occorre tener conto per comprendere come, certo non solo in Italia, quelle migratorie siano le politiche che scontano il più ampio gap tra la legge e la prassi. Un certo margine di fallimento sembra dunque dover essere messo nel conto atteso che non esiste alcun Paese – quanto meno nel novero delle democrazie – che non debba misurarsi col problema dell'immigrazione irregolare. Si tratta, allora, di interrogarsi sui margini di miglioramento, nella consapevolezza che nessun regime migratorio può mettere al riparo da fenomeni come l'immigrazione irregolare e l'utilizzo improprio della richiesta d'asilo – a meno che non si pensi a un regime assolutamente liberale, privo di qualunque filtro all'ingresso –. Sulla scorta delle riflessioni e delle evidenze disponibili, possiamo distinguere tre ordini di fattori: *a)* quelli che derivano dalle norme e dalle procedure attualmente in vigore; *b)* quelli che derivano dall'applicazione delle norme e delle procedure attraverso i decreti di programmazione; *c)* quelli, infine, che chiamano in causa altre variabili riferibili al contesto entro il quale il regime migratorio si trova a operare.

Relativamente al primo ordine di fattori, i rilievi critici si sono indirizzati soprattutto alle modifiche al Testo Unico introdotte con la "Bossi-Fini", puntando l'attenzione in particolare alle norme che regolano l'incontro tra domanda e offerta. Abolendo l'ingresso tramite sponsor per ricerca di lavoro (che peraltro aveva ricevuto un'applicazione alquanto limitata), la legge n.

⁷⁰ Si rileva, al riguardo, la ricorrenza delle richieste relative a lavoratori domestici, spesso maschi appartenenti a nazionalità quasi del tutto estranee a questa collocazione occupazionale. Così come si rileva la breve – spesso brevissima – durata dei contratti di lavoro sottoscritti.

⁷¹ Oltre che dalle organizzazioni coinvolte nel traffico e nello sfruttamento dei migranti.

189/2002 ha ribadito, anche a livello simbolico, quello che in realtà prevedeva lo stesso Testo Unico sull'immigrazione nella sua versione originaria, ossia il fatto che **l'ingresso in Italia deve avvenire, di norma, solo dopo che si sia compiuta l'intera procedura per la regolare assunzione** (art. 22 e segg. Testo Unico). È significativo ricordare come questo stesso principio fosse presente già agli albori del regime migratorio italiano, ossia fin dal primo testo legislativo (la legge n. 943) che, nel lontano 1986, disciplinò l'ingresso e il lavoro dei migranti. Ribadito dalla ben più nota "legge Martelli" (n. 39/1990, di conversione del d.l. 416 del 1989), questo principio è transitato nel Testo Unico approvato nel 1998. Dopo molti anni dalla sua istituzionalizzazione e le innumerevoli critiche che gli sono state rivolte, è oggi quasi superfluo rilevare che si tratta di **un meccanismo del tutto irrealistico (considerate in particolare le mansioni cui generalmente sono adibiti i lavoratori immigrati)**, semmai attuabile solo in presenza di determinate condizioni - quali ad esempio la partecipazione a programmi di formazione pre-partenza [Sezione 3.1] - che hanno rappresentato sicuramente un'eccezione in quasi un quarto di secolo di applicazione della normativa. In assenza di tali condizioni, risulta sostanzialmente impossibile al datore di lavoro verificare le capacità professionali e le qualità "umane" di un lavoratore la cui assunzione richiede tra l'altro di accollarsi impegni addizionali particolarmente onerosi. Conseguentemente, **il meccanismo delle quote si è rapidamente trasformato in uno strumento di regolarizzazione dei migranti già presenti**; una metamorfosi che a un certo punto ha finito con l'essere data per scontata: lo dimostrano il linguaggio impiegato dai media per descrivere l'approssimarsi dei vari "click days" (ovvero) e, in maniera ancor più plateale, le fila di immigrati - ufficialmente ancora soggiornanti nei rispettivi Paesi d'origine - che, al posto dei loro datori di lavoro, stazionavano negli anni passati all'ingresso degli uffici provinciali del lavoro, alla vigilia della riapertura "automatica" delle quote alla fine dell'anno, per accaparrarsi una delle famigerate quote, costantemente di molto inferiori al numero di potenziali interessati. Detto per inciso, infatti, tale metamorfosi dei dispositivi di programmazione degli ingressi rende ancora più paradossale l'esistenza di tetti insormontabili, oltre naturalmente a far venir meno il carattere premiale della scelta di un percorso legale, per quanto difficile e lungo esso possa rivelarsi.

67

Per di più, attraverso **la re-introduzione del principio di indisponibilità** - ossia la verifica che non vi sia sul territorio nazionale alcun lavoratore, italiano o straniero regolarmente soggiornante, disponibile a occupare il posto di lavoro per il quale si richiede l'assunzione di un residente all'estero -, che era stato abolito dal Testo Unico, la legge n. 99/2013 **ha ulteriormente ampliato la**

distanza tra il piano legale e quello “reale”. Si tratta, secondo il commento di uno dei principali esperti dell’Asgi (Associazione per gli Studi Giuridici sull’Immigrazione), di “un piccolo ingranaggio che da solo è in grado di bloccare il sistema”⁷² [Box 1.3.2]. In ogni caso, si tratta di un ulteriore adempimento che, al di là della sua (dubbia) applicabilità, allunga ulteriormente i tempi delle procedure che già difettano di una delle caratteristiche fondamentali per il successo degli schemi migratori, vale a dire la capacità di rispondere in tempi rapidi ai fabbisogni di manodopera quando essi si presentano.

Box 1.3.2 - Un piccolo ingranaggio in grado di bloccare il sistema

(...) la riferita novella normativa affida ai centri per l’impiego tale verifica di indisponibilità, che poi dovrà essere fatta constatare al competente sportello unico per l’immigrazione per il rilascio del nulla osta e per il successivo rilascio del visto da parte della competente rappresentanza consolare (a sua volta tutt’altro che celere). Il perdurante “blocco” delle quote di ingresso per lavoro a tempo determinato ed a tempo indeterminato non ha fatto ancora emergere la ricaduta pratica di tale disposizione, ma non è difficile immaginare che tale verifica incontrerà difficoltà del tutto analoghe a quelle riscontrate in passato, poiché al di là della proclamata maggiore efficienza del sistema di collocamento pubblico vigente è ben noto che la compilazione delle schede anagrafico-professionali si limita generalmente ad individuare i settori merceologici di precedente impiego e rinvia quindi all’utilizzo della classificazione ISTAT, che non individua specifiche mansioni ed esperienze professionali bensì dei profili piuttosto generici, diversamente da quanto invece dimostrano di saper fare meglio – avendone evidente interesse – le agenzie di somministrazione del lavoro. Prova ne sia che a tutt’oggi, purtroppo (e sia pure con rilevanti differenze di performance tra le diverse strutture operative), i centri per l’impiego notoriamente non soddisfano in modo apprezzabile l’esigenza di incontro tra domanda e offerta nel mercato del lavoro.

Inoltre, non si può fare a meno di sottolineare che la citata novella prevede che il datore di lavoro sia onerato di documentare che tale verifica sia effettuata presso il centro per l’impiego sul territorio nazionale, omettendo di considerare che l’attuale strutturazione su base regionale del sistema di collocamento ha dato luogo alla creazione di banche dati non solo indipendenti e diversamente strutturate tra loro ma soprattutto “non comunicanti”.

A ciò si aggiunga che la contestuale abrogazione del co. 4 dell’art. 22 d.lgs. n. 286/98 – ex art. 9, co. 7, lett. a), del d.l. 28 giugno 2013 n. 76 – ha come portato pure la soppressione del meccanismo di silenzio-assenso, una volta decorsi 20 gg. dalla diffusione dell’offerta di lavoro (abrogando implicitamente quanto disposto dall’art. 30 *quinques*, co. 2, del d.p.r. 394/1999), per cui non è necessario uno sforzo di fantasia per immaginare che la domanda nominativa di nulla osta ex art. 22 possa essere tenuta in sospenso a tempo indefinito mentre la teorica offerta, contrapposta ad una scelta individuale già fatta dal datore di lavoro, continua a “rimbalzare” tra le diverse strutture regionali dei servizi per l’impiego e quindi

⁷² Paggi M. (2020): *L’ingresso per lavoro: la decretazione annuale dei flussi. Criteri ed evoluzione normativa*, in Giovannetti M., Zorzella N. (a cura di), *Ius Migrandi. Trent’anni di politiche e legislazione sull’immigrazione in Italia*, FrancoAngeli, Milano, pp. 251-274; citazione a pag. 256.

presso i centri per l'impiego operanti sul territorio nazionale, con inutile aggravio di attività burocratica fine a se stessa.

Peraltro, a conferma della quantomeno parziale inattendibilità dell'incontro istituzionale tra domanda e offerta, va considerato come sia notorio che per molte tipologie di lavori il sistema di collocamento (sia pubblico che privato) non viene quasi mai utilizzato, preferendosi il "passa parola" od altri mezzi più o meno informali di relazione, sicché la domanda e l'offerta non vengono affatto rilevate ufficialmente; ciò non di meno (beninteso, quando i rapporti di lavoro vengono instaurati regolarmente), il mercato del lavoro vive comunque - piaccia o meno - di vita propria, senonché i lavoratori aspiranti all'immigrazione regolare, come i candidati datori di lavoro, sono di fatto costretti a soffrire un complicato "filtro" burocratico basato su risultanze che almeno in larga parte non riflettono la realtà vivente del mercato del lavoro.

È appena il caso di considerare che la verifica di indisponibilità potrebbe comunque essere salvaguardata senza la necessità di "filtrare" individualmente le richieste di nulla osta con un sistema così complicato, se appunto lo scopo fosse solo quello di assicurare la preferenza per l'occupazione dei lavoratori già residenti in Italia: infatti, sarebbe molto più semplice semmai "capovolgere" il metodo di verifica, basando la decretazione delle quote sulla reportistica dei servizi per l'impiego, che per grandi aggregati potrebbe evidenziare i settori e le qualifiche per le quali sussiste scarsità di offerta e contemporanea domanda (...).

Fonte: Paggi M. (2020): "L'ingresso per lavoro: la decretazione annuale dei flussi. Criteri ed evoluzione normativa", in Giovannetti M., Zorzella N. (a cura di), *Ius Migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, FrancoAngeli, Milano; citazione alle pagg. 259-260.

Va peraltro osservato che **il principio di indisponibilità non è certo una peculiarità della legislazione italiana**. La maggior parte dei Paesi europei ricorrono infatti al *labour market test* per accertarsi che il posto di lavoro per il quale si richiede l'ingresso di uno straniero non possa essere ricoperto ricorrendo a un lavoratore nazionale o a uno straniero già regolarmente residente, o eventualmente a un cittadino di un altro Stato membro disponibile a spostarsi. Nei vari Stati ai datori di lavoro si richiede di pubblicizzare l'offerta di lavoro e i requisiti richiesti (a volte anche la retribuzione), attraverso i centri per l'impiego (nazionali, regionali o locali) e il portale europeo EURES. L'annuncio deve restare esposto per periodi variabili da pochi giorni a diversi mesi, ed eventualmente pubblicizzato attraverso canali come la stampa e i siti specializzati. A volte è richiesto anche di giustificare le ragioni per le quali non si è fatto ricorso a un candidato locale e di sottoporsi a ulteriori verifiche da parte delle autorità basate sulla situazione del mercato del lavoro locale⁷³. Tutto ciò concorre evidentemente a rendere gli schemi migratori che incorporano questo principio molto poco appetibili, non fosse altro che per i

⁷³ Per una analisi dettagliata della questione, cf. The Expert Council's Research Unit (SVR Research Unit)/Migration Policy Institute Europe (MPI Europe) (2019): *Legal migration for work and training: Mobility options to Europe for those not in need of protection*, Berlin.

tempi straordinariamente lunghi richiesti da tutta questa trafila di adempimenti.

Tornando all'Italia, al di là della sostanziale incapacità dei centri pubblici per l'impiego cui il datore di lavoro è tenuto a rivolgersi di realizzare questo tipo di verifica, in molti hanno segnalato **l'incoerenza di questa previsione con la logica stessa del meccanismo di programmazione annuale, che già in sé risponde alle esigenze di contingentamento in relazione al fabbisogno stimabile di manodopera aggiuntiva**. Proprio per tale ragione, come vedremo, alcune proposte di riforma prevedono che la possibilità di chiamata individuale di un lavoratore che si trovi all'estero, da parte di un datore di lavoro interessato ad assumerlo, dovrebbe essere svincolata dal sistema delle quote programmate da riservarsi, semmai, agli ingressi per ricerca di lavoro nell'ipotesi in cui tale istituto sia reintrodotta nell'ordinamento (come pure da più parti auspicato).

Da parte nostra aggiungiamo, come ulteriore aspetto sul quale riflettere, che la principale ragion d'essere del principio di indisponibilità è quella di verificare l'esistenza di una effettiva difficoltà di reclutamento in modo da evitare effetti di spiazzamento ai danni dei lavoratori eventualmente disponibili; tuttavia, **i dati sui fabbisogni professionali** (in particolare quelli rilevati annualmente dal Sistema previsionale Excelsior) **ci dicono come, nei diversi anni, si sia osservata una sovrapposizione abbastanza blanda tra la propensione a ricorrere a manodopera immigrata e la difficoltà nel reclutare specifiche figure professionali**, tanto da indurre in molti a ipotizzare che, più che con una effettiva difficoltà di reclutamento, tale propensione avesse a che vedere con la diffusione dei pregiudizi in ordine alla particolare idoneità degli immigrati a ricoprire determinati tipi di profili, per lo più di tipo manuale ed esecutivo. In ogni caso, **la stima del fabbisogno aggiuntivo, altrimenti non colmabile, non è sicuramente facile per molti tipi di mansioni usualmente svolte dai lavoratori stranieri**. Detto per inciso, è anche significativo osservare come le assunzioni stimate per il 2020⁷⁴ (ultimo anno disponibile) rilevano come, in conseguenza della crisi generata dalla pandemia, i nuovi reclutamenti di stranieri abbiano sì conosciuto un calo importante (pari al 28,1%), ma comunque inferiore a quello che ha riguardato la manodopera italiana (pari al 30%); per di più, nelle regioni del Sud, la percentuale di assunzioni di stranieri sul totale è più che doppia rispetto alla quota di stranieri nelle fasce di età attiva, rivelando una "preferenza" che ha verosimilmente a che vedere con la percezione di maggiore adattabilità. E, ancora, nonostante la crisi, le imprese italiane hanno dichiarato di aver incontrato difficoltà durante la fase di

⁷⁴ Sistema Informativo Excelsior (2020): *Lavoratori Immigrati. I fabbisogni professionali e formativi. Indagine 2020*, Unioncamere, Roma.

reclutamento per il 29,7% dei profili ricercati italiani o stranieri, quota che è in crescita rispetto al 26,4% segnalato nel 2019 e al 26,3% del 2018; e che nel 2020 supera il 30% nel Nord-Ovest e il 35% nel Nord-Est, sempre in crescita rispetto all'anno precedente.

Tab. 1.3.1 – Entrate di personale immigrato e non immigrato previste dalle imprese nel 2020 per gruppo professionale e principali caratteristiche. Valori assoluti e percentuali

Professioni	Personale Immigrato				Personale Non Immigrato			
	Entrate previste	% sul totale	Principali caratteristiche		Entrate previste	% sul totale	Principali caratteristiche	
			% con esperienza	% di difficile reperimento			% con esperienza	% di difficile reperimento
Dirigenti e professioni intellettuali, scientifiche e con elevata specializzazione	16.150	3,6	87,4	47,4	198.330	7,1	83,2	39,5
Professioni tecniche	32.770	7,3	76,9	51,5	415.210	14,9	82,4	39,5
Impiegati	17.320	3,8	41,0	15,2	258.920	9,3	59,2	19,7
Professioni qualificate nelle attività commerciali e nei servizi (di cui principali)	113.700	25,2	72,2	29,9	749.800	26,9	66,9	24,5
Commissi delle vendite al minuto	26.710	5,9	66,6	18,6	233.230	8,4	58,5	17,4
Camerieri e professioni assimilate	21.230	4,7	75,8	34,5	151.850	5,4	71,1	27,9
Cuochi in alberghi e ristoranti	16.170	3,6	80,4	35,8	98.930	3,5	78,0	34,9
Professioni qualificate nei servizi sanitari e sociali	13.000	2,9	89,5	30,7	41.630	1,5	86,1	33,0
Addetti all'assistenza personale	12.970	2,9	91,2	30,5	30.490	1,1	87,2	23,4
Operai specializzati (di cui principali)	78.160	17,3	76,2	47,6	451.370	16,2	76,7	39,5
Muratori in pietra, mattoni, refrattari	14.780	3,3	91,0	32,2	84.450	3,0	86,7	20,9
Conduttori di impianti e operai di macchinari fissi e mobili (di cui principali)	78.430	17,4	68,0	39,9	365.180	13,1	64,1	30,1
Conduttori di mezzi pesanti e camion	30.460	6,8	93,8	55,2	95.130	3,4	87,9	41,3
Professioni non qualificate (di cui principali)	114.390	25,4	41,6	16,1	352.580	12,6	44,8	14,3
Personale non qualificato ai servizi di pulizia di uffici ed esercizi commerciali	66.790	14,8	44,4	15,2	152.190	5,5	47,5	12,3
Personale non qualificato addetto all'imballaggio e al magazzino	13.360	3,0	34,9	11,9	46.600	1,7	43,1	12,1

Fonte: Sistema Informativo Excelsior (2020): *Lavoratori Immigrati. I fabbisogni professionali e formativi. Indagine 2020*, Unioncamere, Roma.

Tale quota di difficoltà nel reclutamento complessivamente in Italia raggiunge il 32,8% d'incidenza nel caso dei lavoratori stranieri ed è dunque più di tre punti percentuali superiore a quella relativa al complesso della popolazione. Tutto ciò mentre, come sappiamo, sono cresciuti i livelli di inattività tanto degli italiani quanto degli stranieri, circostanza che ribadisce **quanto sia fondamentale lavorare sulle condizioni che favoriscano il *match* tra domanda e offerta di lavoro (immigrata e non)**, indipendentemente da quelle che saranno le future decisioni in materia di politica migratoria.

È bene in ogni caso precisare che **sarebbe improprio e fuorviante considerare i fabbisogni stimati da Excelsior (ossia le previsioni di assunzioni di stranieri) come la misura delle quote da ammettere per soddisfare una domanda di lavoro che altrimenti resterebbe disattesa**. Ciò poteva eventualmente essere vero nel lontano passato, all'epoca delle prime ricerche dedicate al tema, quando il ricorso a manodopera di importazione aveva perlopiù un carattere di seconda chance ("ho assunto un immigrato perché non trovavo italiani disponibili a venire in fabbrica" era il *leit motiv* degli anni Novanta); ma non più a partire dalla fase immediatamente precedente lo scoppio della crisi economica, quando tale ricorso aveva per certi versi assunto i caratteri di opzione preferenziale allorquando si trattava di coprire determinati profili professionali, suffragata da pregiudizi positivi in ordine alla adattabilità degli immigrati. Del resto, anche tecnicamente, diversamente da quanto si è a volte sentito affermare, le assunzioni previste non definiscono il fabbisogno aggiuntivo, da colmare attraverso l'importazione di manodopera dall'estero, bensì la disponibilità da parte delle imprese a fare ricorso, indistintamente, a personale autoctono o straniero. A ciò va aggiunto che occorre sempre una grande cautela nell'interpretare le stime sulle tendenze della domanda di lavoro e nel "tradurle" in politiche migratorie attive; a maggior ragione nello scenario che ci attende, in cui si preannuncia, per effetto della rivoluzione tecnologica e digitale, una straordinaria trasformazione nel mondo delle professioni⁷⁵ che rischia di travolgere in particolare proprio gli immigrati, una gran parte dei quali sono occupati in mansioni che potrebbero essere automatizzate o rilocalizzate⁷⁶.

Ciò precisato, le stime emerse da questo sistema di monitoraggio, pur con valori altalenanti nel corso degli anni, ci dicono che, da ormai un ventennio, i lavoratori immigrati hanno assunto un ruolo strutturale e rientrano nelle strategie di reclutamento di una consistente percentuale delle aziende italiane

⁷⁵ Cf., al riguardo: Papademetriou D., Benton M., Hoope K. (2019): *Equipping Immigrant Selection for a Changing World of Work*, Migration Policy Institute, Washington.

⁷⁶ Biagi F., Grubanov-Bsokovic S., Natale F., Largo R. (2018): *Migrant Workers and the Digital Transformation in the EU*, Publication Office of the European Union, Luxembourg.

- sia pure, prevalentemente, per ricoprire i ruoli a media e bassa qualificazione -; e ci dicono come il ricorso a questo tipo di manodopera sia relativamente indipendente dai livelli (dis)occupazionali - e, come si è detto, anche dalle difficoltà di reclutamento -, riflettendo piuttosto il modo in cui il ruolo degli immigrati è socialmente costruito, all'intersezione tra gli orientamenti (a volte i pregiudizi) della domanda e le strategie di penetrazione dell'offerta.

Inoltre, a ribadire come le previsioni di assunzione formulate dalle imprese non possono assolutamente essere interpretate come una misura del fabbisogno da colmare attraverso l'attivazione di nuovi ingressi dall'estero vi sono altri due aspetti da considerare. Innanzitutto, quando progettano l'assunzione di un lavoratore immigrato, i datori di lavoro non necessariamente pensano a una chiamata dall'estero; assai più spesso, prevedono di attingere al bacino di stranieri già presenti, apprezzando in particolare coloro che hanno maturato un'esperienza lavorativa in Italia, nello stesso settore o eventualmente in un altro settore di impiego (si consideri, al riguardo, le percentuali molto elevate di nuove assunzioni che richiedono esperienza [Tab. 1.3.1]). Inoltre, mentre i primi anni successivi alla transizione migratoria e all'adozione di un sistema di programmazione videro di gran lunga primeggiare gli **ingressi diretti** - ossia gli accessi al mercato del lavoro autorizzati dai decreti flussi, ovvero sanati ex post attraverso il lancio di una regolarizzazione -, da diversi anni i "flussi" che interessano il mercato del lavoro italiano sono prevalentemente costituiti da **ingressi indiretti** - che corrispondono a coloro che entrano in Italia legalmente, ma attraverso una procedura diversa che tuttavia consente loro di offrirsi sul mercato del lavoro (si tratta in particolare dei migranti per ragioni di protezione e dei familiari ricongiunti) - e da **ingressi differiti**, ossia di stranieri che, pur essendo da tempo presenti in Italia, a un certo punto decidono di offrirsi sul mercato del lavoro (per esempio perché hanno raggiunto l'età in cui è possibile lavorare, hanno terminato un corso di studi, si trovano parzialmente sgravati dal lavoro familiare, devono compensare i redditi di un familiare rimasto disoccupato). Tutto ciò modifica sensibilmente il quadro entro il quale si muove l'attività di programmazione e rende ancor più complesso l'insieme di variabili delle quali tener conto.

Per di più, **la possibilità di fondare la programmazione su indicazioni "attendibili" sconta l'atavica debolezza della funzione di intermediazione domanda/offerta di lavoro** ma anche, crediamo di poter aggiungere in base a quanto emerso dal nostro studio, l'interesse della componente datoriale nel disporre di una manodopera percepita come particolarmente adattabile per un verso, e l'orientamento pregiudizialmente "pro" o "contro" l'immigrazione di importanti settori della società civile per l'altro. Al contempo, le indicazioni

raccolte dai testimoni privilegiati suggeriscono come il carattere polverizzato della domanda e dell'offerta, nonché la sua articolazione territoriale, richiederebbero un coinvolgimento attivo delle amministrazioni locali (regionali e sub-regionali) nell'elaborazione di dati previsionali, ciò che è - con poche eccezioni - mancato, per vincoli oggettivi (la mancanza di dati) e politici (la ritrosia a cimentarsi con un tema comunque insidioso come quello dell'immigrazione). L'approfondimento dedicato al comparto agricolo [Sezione 2.2] offre al riguardo più di un elemento sul quale riflettere. Alla luce di queste difficoltà, **le politiche migratorie rischiano di ridursi a strumento per mantenere formalmente in essere un canale d'ingresso legale e il suo (presunto e tutto da verificare) potere di disincentivazione dell'immigrazione irregolare.**

A inibire il ricorso al canale ufficiale di reclutamento di manodopera all'estero vi sarebbe infine, secondo alcuni esperti, l'obbligo posto in capo al datore di lavoro di provvedere un alloggio adeguato e di coprire le spese relative al viaggio di ritorno qualora il rapporto di lavoro si concluda; previsioni certamente onerose per i potenziali datori di lavoro (tanto più se, ancora una volta, consideriamo i tipi di mansioni per le quali gli immigrati sono più spesso reclutati, in prevalenza peraltro da parte di famiglie e piccole imprese), ma da altri ritenute necessarie a contenere le situazioni di disagio abitativo già ampiamente sperimentate dai migranti e dalle loro famiglie. In ogni caso, l'evidenza empirica suggerisce che queste previsioni siano state ampiamente disattese. Detto per inciso, corrisponde a un principio internazionalmente condiviso il fatto che, mentre i costi dell'accoglienza dei migranti per ragioni di protezione vanno "socializzati", quelli dei migranti espressamente richiamati dai datori di lavoro dovrebbero ricadere, *in primis*, su questi ultimi (fatto salvo evidentemente il diritto del cittadino straniero ad accedere ai diritti sociali, incluso l'accesso all'edilizia pubblica, dove previsto).

Ciò che è certo è che il sistema italiano **è apparso, col passare del tempo, sempre più distante dai due requisiti più importanti nel rendere efficaci gli schemi per la migrazione economica.** Il primo consiste nell'aderenza ai fabbisogni del mercato del lavoro, acclarata sulla base di sistematiche procedure di monitoraggio; il secondo nell'offerta di procedure sufficientemente agili e rapide (oltre che meno aleatorie per quel che riguarda il successo o l'insuccesso della richiesta) da risultare percorribili e convenienti per i potenziali datori di lavoro. Invero, **un modello "rigido" come quello disegnato dalla "Turco-Napolitano" e ulteriormente rafforzato dalla "Bossi-Fini" finisce con l'entrare inevitabilmente in tensione con le norme e le prassi che regolano il funzionamento di un mercato del lavoro post-fordista** (e, di nuovo, si tratta di un problema certo non solo italiano).

Per altro verso, visto che il regime italiano non pone vincoli alla possibilità di cambiare lavoro e datore di lavoro, si incentiva di fatto il ricorso a contratti fittizi – la via più semplice è quella della simulazione di un rapporto di lavoro come collaboratore domestico – impiegati alla stregua di permessi per ricerca di lavoro: di questo tipo di contratto sarebbero ad esempio muniti molti dei venditori di rose che si incontrano sulle strade nelle ore serali. In ogni caso, **consentire ai migranti di cambiare lavoro immediatamente dopo il loro ingresso regolare riduce per un verso la loro vulnerabilità** e li rende più “uguali” ai lavoratori autoctoni **ma, per l’altro, mina la stessa logica sulla quale, formalmente, si fonda un sistema basato sulla fissazione di contingenti** (eventualmente distribuiti su specifici profili occupazionali) **e sul principio di indisponibilità**. Questo è dunque un altro paradosso che le politiche migratorie sono chiamate a gestire, trovando un equilibrio che non sarà mai del tutto soddisfacente. Detto per inciso, a livello internazionale, la soluzione più ricorrente è quella di prevedere un certo periodo di tempo solo trascorso il quale è consentito cambiare tipo di lavoro⁷⁷.

Possiamo a questo punto passare a considerare il secondo ordine di fattori all’origine del “fallimento” del modello di gestione delle migrazioni economiche, costituito dalle scelte di applicazione delle norme e delle procedure attraverso i decreti di programmazione.

75

Già si è avuto modo di commentare la progressiva riduzione dei contingenti ammessi esitata, negli ultimi anni, in un sostanziale azzeramento dei posti per lavoro non stagionale, ovvero ad assorbire questi ultimi con le quote riservate alle conversioni del titolo di soggiorno [cf. Sezione 1.2, Tabella 1.2.2]. Non intendiamo entrare in una valutazione politica di questo orientamento che se per un verso ha una sua “razionalità”, in ragione delle diffuse situazioni di sofferenza occupazionale che coinvolgono le componenti più vulnerabili dell’offerta di lavoro – incluse naturalmente quelle immigrate –, per l’altro sembrerebbe confermare la “rinuncia” dell’Italia a un effettivo governo delle migrazioni economiche. L’aspetto sul quale vogliamo porre l’attenzione è piuttosto il destino cui è andato incontro il **Documento programmatico triennale** descritto dall’art. 3 del Testo Unico come il documento che, tra le altre ambiziose finalità, ha anche quella di **individuare i criteri generali per la definizione dei flussi di ingresso nel territorio dello Stato**. Accolto con favore e grandi aspettative da parte del vasto mondo delle organizzazioni “pro-

⁷⁷ Anche in Svezia, dove come si è ricordato è stata compiuta un’opzione decisamente *demand-driven*, il permesso di soggiorno è inizialmente collegato a uno specifico datore di lavoro. Dopo due anni al lavoratore straniero è concesso cambiare datore di lavoro, ma non il tipo di occupazione. Solo dopo quattro anni, il lavoratore può ottenere un permesso di soggiorno permanente che consente il libero accesso al mercato del lavoro.

immigrazione”, questo strumento ha in realtà trovato applicazione solo tre volte (rispettivamente nel 1998, nel 2001 e nel 2005) ed è divenuto non più obbligatorio grazie alle modifiche introdotte dalla legge Bossi-Fini che hanno affrancato i governi dall’onere di confrontarsi con un compito politicamente “insidioso”. **L’ultimo documento programmatico di cui si ha notizia è quello relativo al triennio 2007-2009, rimasto però eternamente “in fase di elaborazione”**: da allora in poi tutti i decreti annuali recano nell’incipit la laconica affermazione che il documento programmatico triennale non è stato emanato! Un esito sconcertante, ripetutamente denunciato dalle organizzazioni impegnate nel settore delle migrazioni e oggi dato quasi per scontato in uno scenario fortemente egemonizzato dalle preoccupazioni per la gestione dei flussi irregolari e segnatamente dei c.d. “flussi misti”.

Invero, è precisamente su quest’ultima che si sono concentrate le politiche migratorie, piegando ad esse gli stessi dispositivi inizialmente pensati per il governo delle migrazioni economiche. Già abbiamo del resto visto come, attraverso l’introduzione delle c.d. “quote privilegiate” e l’ampliamento del numero di Paesi potenzialmente assegnatari, la dimensione politica della programmazione è andata sempre più a sovrapporsi a quella economica. Per di più, l’introduzione di meccanismi fortemente premiali a favore dei Paesi che collaborano al contrasto dell’immigrazione irregolare, se per un verso non è servita a funzionare da antidoto a quest’ultima, ha avuto l’effetto di **alterare uno strumento che, in linea di principio, dovrebbe innanzitutto favorire l’incontro tra la domanda e l’offerta di lavoro**. E, ancora, tale opzione solleva non pochi dubbi sul piano etico, finendo nei fatti col discriminare i cittadini di quei Paesi che non sono in grado di negoziare un accordo in questa materia.

In definitiva, comunque lo si valuti nella sua impostazione “teorica”, **il sistema disegnato dal Testo unico sull’immigrazione ha finito con l’assecondare, nella migliore delle ipotesi, la dinamica autopropulsiva delle migrazioni** e, nella peggiore, col foraggiare il business illegale (e criminale) che ruota intorno alle procedure di ingresso e regolarizzazione. Tuttavia, prima di tracciare un giudizio tanto ingeneroso, occorrerebbe tenere conto anche di alcuni fattori di contesto che sicuramente hanno contribuito a ingessarne l’efficacia. Passiamo dunque a considerare il terzo ordine di fattori.

Innanzitutto, va messa nel conto **l’ampia diffusione che il lavoro sommerso conosce nel nostro Paese**, fenomeno che sta alla base di quei processi di costruzione sociale dell’irregolarità degli immigrati ai quali abbiamo già fatto riferimento. Più precisamente, sebbene le scelte di politica (e non politica) migratoria hanno certamente un peso nel dirottare gli aspiranti migranti verso i canali illegali, è del tutto fuorviante ritenere che l’offerta di possibilità di ingresso legale, per quanto ampie, possa costituire una leva decisiva per

contrastare un fenomeno – quello del lavoro nero – che anzi costituisce il principale fattore di attrazione di immigrazione irregolare (e, per certi versi, dello stesso ricorso strumentale alla richiesta di protezione). La consapevolezza di quanto sia relativamente facile, per un immigrato *undocumented*, sopravvivere nelle nicchie dell'economia sommersa, ha dato certamente fiato alla forza autopropulsiva delle catene migratorie e allo stesso business dell'immigrazione irregolare. Non per caso, **le regolarizzazioni hanno continuato a rappresentare** – anche dopo l'entrata in vigore del Testo Unico sull'immigrazione – **un canale parallelo di immissione di nuova forza lavoro regolare, con un impatto forse perfino superiore a quello della programmazione ufficiale**. Dopo i 650mila emersi con la “grande regolarizzazione” del 2002, lanciata contestualmente alle riforme del Testo Unico sull'immigrazione introdotte con la “Bossi-Fini”, la regolarizzazione del 2006 portò all'emersione di circa 350mila immigrati, 220mila quella del 2009 e circa 100mila quella lanciata dal governo Monti nel 2012 [cf. Sezione 1.2; Tab. 1.2.3]. Contrariamente al passato – in cui le c.d. “sanatorie” si sono succedute a distanza di circa 3-4 anni l'una dall'altra –, si è dovuto attendere il 2020 per una nuova operazione, come sappiamo tutt'ora in corso, verosimilmente perché la crescita dei richiedenti asilo e dei diniegati in attesa di riesame ha reso più poroso il confine tra regolarità e irregolarità. D'altro canto, come si è ricordato, gli stessi decreti flussi hanno finito col trasformarsi in regolarizzazioni camuffate alimentando, al pari delle regolarizzazioni vere e proprie, la compravendita illegale di prove e falsi contratti di lavoro, e concorrendo a rendere più incerte le reali dimensioni della domanda di lavoro immigrato. Nel tempo, **l'immigrazione irregolare ha così assunto i tratti di un fenomeno profondamente radicato sia nelle culture migratorie delle comunità straniere, sia nelle stesse culture organizzative degli enti che si occupano di loro** e perfino, per certi aspetti, delle autorità istituzionali. Potremmo dunque descrivere quello italiano⁷⁸ come un sistema caratterizzato da una pericolosa contaminazione con la cultura dell'illegalità che ha, tra gli altri effetti, quello di **delegittimare il canale di ingresso regolare, attraverso il meccanismo delle quote, ossia di rendere l'attesa della possibilità di ingresso legale poco conveniente se non del tutto velleitaria** (considerato che le quote disponibili sono di norma quasi tutte assorbite per sanare la situazione di chi è già qui).

Vi sono, certamente, importanti considerazioni di carattere ideale e umanitario, spesso chiamate in causa per caldeggiare l'adozione di regimi migratori più liberali, ovvero per giustificare una certa tolleranza verso la

⁷⁸ Ma di nuovo va precisato che non si tratta di una questione esclusivamente “italica”, anche a fronte di quanto abbiamo visto avvenire nei classici Paesi d'immigrazione d'oltreoceano [Sezione 1.1].

permanenza irregolare; considerazioni tanto più pertinenti alla luce della consapevolezza di come sia sempre più difficile tracciare un confine netto tra migrazioni volontarie e migrazioni forzate, vista la drammaticità delle disuguaglianze (nei livelli di benessere e nell'offerta di opportunità) su scala globale. Tuttavia, la rappresentazione degli immigrati irregolari come vittime di un regime migratorio vessatorio, che da un lato li attrae e dall'altro li costringe alla clandestinità dice solo una parte della verità. Gli immigrati irregolari - anche nella loro più frequente versione contemporanea, rappresentata dai richiedenti asilo che hanno ricevuto un diniego "giustificato" - sono spesso soggetti che hanno perseguito con determinazione e tenacia i propri obiettivi, senza disdegnare il ricorso a mezzi illeciti e a *escamotage* al limite della legalità, confortati dall'esempio dei tanti che li avevano preceduti, e che faticosamente, transitando da uno status all'altro, sono alla fine approdati alla condizione di soggiornante di lungo periodo o addirittura di naturalizzato: epilogo per certi aspetti felice, a volte celebrato in toni epici dagli stessi mass-media nei loro reportage sulle "storie di successo", ma certo non confortante se si ha a cuore la "qualità" della convivenza e il rispetto della legalità.

Restando sempre nel campo dei fattori di contesto che concorrono all'inceppamento del sistema di programmazione dobbiamo considerare i temi del governo (e del controllo) del mercato del lavoro. Essi riguardano, ancora una volta, la questione del lavoro nero, e con essa le varie altre "sfumature" del cattivo lavoro, incluso il lavoro "grigio" e/o sottopagato. Ma anche, in termini più generali, **la debolezza dell'azione di *governance* del mercato del lavoro, specie a fronte delle trasformazioni cui il lavoro è andato incontro negli ultimi decenni, con l'esaurirsi della società salariale, penalizzando soprattutto le fasce più vulnerabili.** Per di più, la precarizzazione/flessibilizzazione del lavoro, in tutte le sue forme, mal si concilia con la "rigidità" della normativa sulle migrazioni economiche. Singolarmente, proprio a ridosso dell'adozione della disciplina sull'immigrazione, la legge di riforma del mercato del lavoro, c.d. "riforma Biagi" (n. 276/2003), ha introdotto una serie di nuovi istituti contrattuali che, assecondando una tendenza evidente della domanda di lavoro, hanno contribuito a rendere sempre meno generalizzato il ricorso al contratto a tempo indeterminato, quantomeno come tipologia per l'ingresso al lavoro. Ancor prima dell'entrata in vigore della riforma, del resto, la tendenza verso la crescente precarizzazione dei rapporti di impiego era inequivocabile: basti pensare che gli avviamenti al lavoro di cittadini extra-comunitari con contratto a tempo indeterminato sfioravano il 60% del totale all'inizio degli anni Novanta ma erano crollati a poco più di 1/3 del totale alla fine del decennio,

riflettendo il trend generale che interessa gli stessi lavoratori italiani. Evidente che, in tale scenario, **la scelta di vincolare rigidamente l'autorizzazione al soggiorno alla durata del contratto di lavoro è subito apparsa come quantomeno discutibile**. E ciò senza contare tutte le varie forme di utilizzo del lavoro immigrato che, pur formalmente regolari, portano alle estreme conseguenze tale precarizzazione e, con essa, l'impossibilità di intercettare questa peculiare domanda di lavoro attraverso le procedure per la chiamata dall'estero: dall'uso ripetuto e improprio dei contratti di lavoro interinale al ricorso a intermediari che sovente agiscono al limite della legalità fino alla diffusione – e siamo ai nostri giorni – del cosiddetto lavoro a chiamata. A ciò si somma la constatazione – su un piano, per così dire, “psicologico” – di come per un immigrato che, non senza importanti costi e sacrifici, è riuscito ad approdare in Italia, la prospettiva di lasciare il nostro Paese allo scadere del contratto di lavoro (ovvero, di lì a poco, del permesso di soggiorno) risulta alquanto irrazionale, quanto meno se non accompagnata da effettivi meccanismi premiali.

Un'ulteriore declinazione della *governance* del mercato del lavoro che influisce negativamente sulla possibilità di gestire in maniera ordinata ed efficace i flussi dall'estero è costituita dall'atavica **inefficacia dell'azione di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro, bene esemplificata dalla debolezza dei centri pubblici per l'impiego**, rimasta tale nonostante le ripetute riforme. Così, ad esempio, nel caso del comparto agricolo (oggetto dell'approfondimento presentato nella Sezione 2.2), si produce il paradosso del sotto-utilizzo delle quote di ingressi stagionali (sebbene siano proprio le organizzazioni datoriali a reclamare la fissazione di contingenti più elevati) e, contestualmente, il fenomeno dell'utilizzo improprio dei posti a disposizione. Oppure, nel caso del lavoro per le famiglie [Sezione 2.1], si è ampliata nel tempo la distanza tra i fabbisogni inevasi – che riguardano soprattutto la disponibilità al lavoro in coabitazione con l'assistito/a – e il numero di lavoratori/trici alla ricerca di un impiego, molto numerosi, ma raramente idonei per questo tipo di collocazione. Tali problemi, comunemente percepiti e rappresentati come questioni connesse alla gestione dell'immigrazione – e dunque potenzialmente aggredibili attraverso le politiche migratorie – rimandano in realtà alla questione *tout court* del disallineamento tra domanda e offerta di lavoro che, a sua volta, chiama in causa temi quali le culture del lavoro, la socializzazione lavorativa, il funzionamento dei sistemi formativi, solo per citarne alcuni.

In effetti, come vedremo attraverso gli approfondimenti settoriali proposti nella seconda parte di questo *Libro Verde*, **i suggerimenti emersi dalla nostra ricerca non riguardano tanto l'introduzione di profonde modifiche del quadro normativo, quanto piuttosto interventi di tipo sistemico e strutturale**

che vanno al di là della questione del governo dei flussi migratori. Per esempio, nell'ambito del settore agricolo, l'esigenza primaria è quella di sottrarre l'intermediazione di manodopera al sistema del caporalato, passaggio fondamentale per far sì che qualunque schema migratorio non diventi uno strumento nelle mani delle organizzazioni di sfruttamento dei lavoratori; così come, se consideriamo il lavoro domestico e di cura a domicilio, ciò di cui si avverte il bisogno è un'evoluzione di tipo innanzitutto culturale, che porti all'affermazione – in Italia e non solo – del concetto di lavoro dignitoso, entro la quale potrà essere ripensato lo stesso ruolo dei lavoratori immigrati.

Tuttavia, esistono margini di innovazione anche nel campo degli schemi migratori; innovazione che deve innanzitutto basarsi sulla consapevolezza di come **le procedure amministrative, la loro onerosità e la loro durata sono aspetti critici nel decretare il successo o l'insuccesso di qualunque dispositivo d'ammissione.** E ciò vale sia per i dispositivi che mirano all'attrazione della *talented migration* – attraverso, per esempio, gli *investor visa* [Sezione 2.4] – sia, a maggior ragione, per quelli destinati al reclutamento di manodopera a media e bassa qualificazione. Inoltre, ciò è tanto più vero quanto più l'esito finale della procedura di richiesta non è scontato: è abbastanza evidente che, **quando le pratiche da espletare sono particolarmente lunghe e onerose e il loro esito alquanto incerto, molti saranno portati a concludere che il gioco non vale la candela.** A maggiore ragione, potremmo aggiungere, quando l'arruolamento ai di fuori del quadro normativo si presenta come un'opzione immediatamente disponibile e a basso rischio. E, a maggiore ragione, quando ai vincoli posti dalla normativa sull'immigrazione si sommano le ataviche inefficienze e lentezze delle burocrazie pubbliche.

80

Peraltro, ancora una volta va sottolineato come non si tratti di problemi solo italiani. Le attese di mesi e di anni affinché una richiesta venga processata ed eventualmente accolta, i ritardi della burocrazia, i colli di bottiglia presso le rappresentanze diplomatiche incaricate del rilascio dei visti sono aspetti critici che investono anche Paesi "insospettabili" e che certamente concorrono a decretare il sostanziale fallimento, verrebbe da dire "globale", del governo delle migrazioni economiche. In tale prospettiva, di particolare interesse sono le raccomandazioni identificate da un recente studio⁷⁹ sulla base dell'esperienza maturata in vari Paesi, utili a implementare politiche di reclutamento all'estero senza dover "reinventarsi" l'intero sistema [Box 1.3.3].

⁷⁹ The Expert Council's Research Unit (SVR Research Unit)/Migration Policy Institute Europe (MPI Europe) (2019): *Legal migration for work and training: Mobility options to Europe for those not in need of protection*, Berlin.

Ultimo ma non ultimo, è autoevidente come **i tempi di attesa per i rilasci/rinnovi dei permessi di soggiorno** – per non parlare di quelli che sta richiedendo l'esame delle domande di regolarizzazione – **sono esempi paradigmatici di quell'esigenza di modernizzazione, efficientamento e digitalizzazione degli apparati burocratici** insistentemente richiamata dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), nonostante l'assenza – che a molti non è sfuggita – di alcun esplicito riferimento all'immigrazione nel testo del Piano. Forse non è del tutto superfluo rilevare come i sistematici ritardi costituiscono un disincentivo alla legalità [Sezione 2.2] e una causa di delegittimazione delle politiche migratorie, tanto più quando all'inefficienza del sistema si somma il ricorso a procedure e sistemi di identificazione antiquati (quelli, per esempio, impiegati per il rilevamento delle impronte digitali) che ne amplificano, simbolicamente, la finalità securitaria.

Box 1.3.3 – Suggested steps to admit low- and middle-skilled migrants

In a context where policy action on migration can be increasingly fraught, this study suggests that policymakers looking to expand legal migration pathways do not need to reinvent the wheel – and can instead make real progress by building on existing initiatives for admitting low- and middle-skilled migrants. The following steps are suggested to allow policymakers to successfully implement selection policies in relation to low- and middle-skilled migrants:

Build capacity to assess labour market needs according to skills level and sector-specific shortcomings. Assessing and forecasting labour market needs is crucial when it comes to implementing selection systems, but it remains a challenging undertaking, with countries lacking comprehensive data on job vacancies and assessments quickly going out of date. Governments can build this capacity by sharing best practices on methodologies and data sources and by prioritising consultations with other stakeholders, whether by creating advisory bodies or more informal methods of encouraging local input.

Develop the infrastructure to allow employers to hire workers quickly and secure a proper match. Delays in getting approval to hire foreign workers can deter employers and may even encourage them to recruit from the informal economy instead. To support selection systems and help them produce timely results, governments should identify and tackle bottlenecks in the system and explore ways to speed up selection, such as digitising applications, accelerating pathways for workers in shortage occupations or certifying trusted employers. Governments should also commit to regularly update their selection policies in line with changing labour market needs.

Improve protections for low- and middle-skilled labour migrants, with a particular focus on those working in seasonal roles who are especially vulnerable to exploitation. Governments should consider allowing migrant workers to switch employers under certain conditions, invest in workplace inspections and explore ways to work with civil society

actors on monitoring and providing resources to workers. Alongside punitive measures for employers that break the rules, governments can also explore options for “rewarding” compliance through certification or faster recruitment processes.

Finally, as the EU launches new legal migration pilot projects as part of its endeavours to pursue greater cooperation on migration with key third countries, the following steps are suggested to achieve the best possible outcomes from country-specific channels:

Improve capacity to recruit workers in countries of origin. An initial step is to familiarise employers with local labour markets abroad through information sessions, providing recruitment support (e.g. information on how diplomas acquired abroad relate to the degrees awarded in the destination country) or helping establish in-country networks through visits or diaspora connections. Governments can also invest in building the capacity of their counterparts to assess and select workers, either by providing support to develop their institutions or exploring options for creating a transnational matching infrastructure.

Build on national and European pilot projects and scale up initiatives. Projects offering temporary work or training placements enable governments (or other actors) to match the demand for labour migration in a certain sector with the mobile workforce in participating countries, but they do not typically lead to many people moving. Scaling up initiatives hinges on successfully identifying and responding to demand – and finding a sustainable way to finance these projects by sharing costs among partners.

Ultimately, policymakers will need to lower their expectations in terms of what legal migration policies can actually achieve as part of their response to mixed migration. There is limited evidence to support the idea that legal migration pathways can directly reduce irregular migration. While research points to the myriad motivations driving people’s migration decisions, there is also a clear mismatch between available channels and the skills profiles on offer. But building on existing channels or introducing new ones offers opportunities to meet other EU priorities, such as contributing to economic growth within Europe by meeting labour market demands across the skills spectrum, facilitating diplomacy and in particular bilateral cooperation on migration management issues, and supporting better development outcomes in third countries.

Fonte: The Expert Council’s Research Unit (SVR Research Unit)/Migration Policy Institute Europe (MPI Europe) 2019: Legal migration for work and training: Mobility options to Europe for those not in need of protection, Berlin; citazione alle pagg. 6-7.

Ciò premesso, ci sembra comunque utile, a conclusione di questa rassegna, dare conto delle numerose proposte di riforma diffuse in questi anni a fronte della generale insoddisfazione per il quadro normativo vigente, tutte convergenti sulla necessità di passare, secondo quanto si legge nei loro testi, a un approccio meno “restrittivo”, “vincolistico”, “respingente” (da qualcuno definito addirittura come “proibizionistico”).

Particolarmente attiva nel rilevare le criticità dell'assetto vigente, su questa materia ma più in generale su tutti gli aspetti connessi coi regimi migratori e di cittadinanza, è l'ASGI - Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, che aggrega un cospicuo numero di studiosi e operatori del diritto. Oltre ad avere elaborato una propria proposta articolata in dieci punti, ASGI ha partecipato alla stesura di due progetti di legge che hanno registrato un'ampia adesione da parte delle organizzazioni, d'impostazione laica e religiosa, impegnate nel sostegno diretto ai migranti e nell'azione di *advocacy* per i loro diritti. In particolare, il progetto di legge "Maestri", presentato alla Camera dei Deputati nel corso della XVII Legislatura (il 15 giugno 2017), deve molto alle indicazioni fornite dagli esperti dell'Associazione che l'ha sottoscritto insieme a CGIL nazionale, CISL nazionale, UIL nazionale, Società italiana della medicina delle migrazioni (SIMM), Centro interdisciplinare scienze per la pace dell'Università degli studi di Pisa e Centro studi sull'immigrazione (CESTIM) di Verona. L'esito della campagna "Ero straniero..." è a sua volta consistito nel deposito alla Camera dei deputati del progetto di legge "Nuove norme per la promozione del regolare permesso di soggiorno e dell'inclusione sociale e lavorativa di cittadini stranieri non comunitari", il 27 ottobre 2017, grazie alla raccolta di oltre 90.000 firme. Anche in questo caso ASGI figura tra i soggetti proponenti, insieme a Radicali italiani e alla Fondazione Casa della carità "Angelo Abriani", ACLI, ARCI, ASGI, Centro Astalli, CNCA, A buon diritto, mentre molte altre organizzazioni della società civile e centinaia di sindaci hanno dato il loro sostegno: tra le altre Caritas italiana, Fondazione Migrantes, Comunità di Sant'Egidio, Federazione delle chiese evangeliche italiane, CGIL, Emergency. Indicazioni propositive - con specifico riguardo proprio al tema oggetto di questo *Libro Verde* - sono state formulate dal CNEL attraverso l'Ordine del giorno sul tema "Nuovi ingressi per lavoro. Una proposta del CNEL", approvato il 29 ottobre 2019. Infine, ulteriori proposte sono mutuabili dal Position Paper elaborato, nel 2019-2020, grazie al confronto svoltosi nel Tavolo "Migrazioni" istituito presso l'Università Cattolica di Milano (con la partecipazione di un gruppo selezionato di studiosi e stakeholder) nell'ambito del Progetto "Italia 2030 - Sostenibilità Innovazione Crescita" - promosso dal Ministero dello Sviluppo Economico con la Luiss Business School con la collaborazione di Cassa Depositi e Prestiti, Enel, Eni, Generali, Intesa Sanpaolo, Italgas, Leonardo, Poste Italiane, Snam e Terna -.

83

Come si può ricavare dalla sintesi presentata nella Tabella 1.3.2, vi sono diversi elementi sui quali le diverse proposte tendono a convergere. Tre in particolare:

- l'**introduzione di un dispositivo d'ingresso per la ricerca di lavoro** che funzioni sia attraverso meccanismi di sponsorizzazione (con un ruolo

importante riconosciuto ai soggetti della società civile), sia mediante l'istituzionalizzazione del ruolo delle agenzie di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro;

- un **ampliamento delle possibilità di ingresso legale** da realizzarsi sia attraverso il ripristino del Documento programmatico triennale e delle quote ordinarie di ingresso (abolendo il sistema delle quote transitorie), sia mediante l'introduzione di nuovi canali d'ingresso disciplinati in maniera meno vincolistica;

- la previsione di un **meccanismo di regolarizzazione continuativa su base individuale**, in presenza di determinate condizioni (che di volta in volta possono consistere, ad esempio, in un certo grado di integrazione o nella disponibilità di un datore di lavoro interessato ad assumere), eventualmente nell'ambito di un certo tetto annuale.

Come avremo modo di discutere nelle successive Sezioni, questi orientamenti si sovrappongono, in molti punti, a quanto emerso dai nostri approfondimenti settoriali.

Tab. 1.3.2. Proposte di riforma del quadro normativo sulle migrazioni economiche

	Documenti consultati	Ingresso per lavoro	Ingresso per ricerca di lavoro	Regolarizzazione	Ulteriori modifiche
ASGI - Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione	<p>"Diritto d'Asilo e Migrazioni: Le dieci Proposte di ASGI per invertire la rotta", 25 nov. 2019</p> <p>"Alcune luci e molte ombre nel Decreto-legge n. 130/2020 in materia di immigrazione e asilo: è indispensabile fare subito modifiche importanti", 4 nov. 2020</p>	<p>Immediato ripristino delle quote ordinarie di ingresso per lavoro, in numero adeguato</p> <p>Eliminazione, per i decreti emanati in via transitoria, del termine fisso e del vincolo del numero massimo di quote stabilite nell'ultimo decreto emanato</p>	Introduzione di un meccanismo di ingresso per ricerca lavoro	Rapida introduzione di un meccanismo di regolarizzazione e degli stranieri presenti in Italia tramite rilascio titolo di soggiorno anche per ricerca di lavoro	<p>Estensione del diritto alla libera circolazione ai cittadini extra-UE, anche sul territorio italiano, in ottemperanza al principio della libertà di movimento</p> <p>Rilascio di un visto di reingresso agli stranieri regolarmente residenti in Italia che si trovano all'estero e il cui permesso di soggiorno è scaduto, che siano stati impossibilitati a far rientro in</p>

					Italia a causa dell'emergenza epidemiologica
CNEL	Ordine del giorno sul tema "Nuovi ingressi per lavoro. Una proposta del CNEL", 29 ott. 2019	Introduzione di un sistema a punti che premi la frequenza di corsi di lingua italiana e formazione professionale, oltre al possesso di qualifiche richieste in sede di programmazione o di parenti in grado di fornire una fidejussione Incremento delle quote per lavoro stagionale	Ingresso con sponsor della durata di un anno nell'ambito di quote prefissate, eventualmente prevedendo il coinvolgimento di altre istituzioni di accompagnamento	Regolarizzazione e caso per caso dopo tre anni di soggiorno e di lavoro, eventualmente nell'ambito di un tetto annuale disposto dalla programmazione e triennale	Possibilità di conversione del permesso per motivi turistici in caso di un'offerta di lavoro
Position Paper realizzato nell'ambito dell'Iniziativa "Italia 2030" - Sostenibilità, Innovazione, Crescita"	"Un salto di qualità nella governance dell'immigrazione e e della sua valorizzazione economica", Paper ISMU, nov. 2020	Introduzione a titolo sperimentale di una pluralità di schemi migratori, accompagnati da adeguate misure di valutazione <i>in itinere</i> ed <i>ex post</i> che preludano alla loro istituzionalizzazione e piuttosto che alla loro rapida riformulazione Istituzionalizzazione e di canali ad hoc per la migrazione a bassa qualificazione e per i lavoratori domestici e della cura presso il domicilio Introduzione di criteri di premialità per quanti hanno investito nell'acquisizione di competenze Riduzione degli adempimenti burocratici richiesti per l'ingresso di migranti qualificati, professionisti e investitori	Introduzione della possibilità di ingresso per ricerca di lavoro, accompagnata da chiara regolazione della funzione dello sponsor e delle sue responsabilità, e da un formale riconoscimento del ruolo facilitatore e di garanzia delle organizzazioni di società civile (incluse le organizzazioni categoriali dei settori interessati al reclutamento di personale immigrato), nonché da specifici programmi di rimpatrio assistito per chi dovesse veder fallire il proprio progetto migratorio		Creazione di una sede istituzionale di confronto tra le autorità politiche e i principali stakeholder

<p>Proposta di legge Ero straniero – L’umanità che fa bene</p>	<p>Proposta di legge di iniziativa popolare “Nuove norme per la promozione del regolare soggiorno e dell’inclusione sociale e lavorativa di cittadini stranieri non comunitari”, presentata il 27 ott. 2017</p>	<p>Eliminazione delle quote d’ingresso e introduzione di un sistema di regolazione degli ingressi in base alla domanda reale dei datori di lavoro</p>	<p>Introduzione di un permesso di soggiorno temporaneo (12 mesi) per facilitare l’incontro con i datori di lavoro e per consentire a coloro che sono stati pre-selezionati, anche attraverso intermediari sulla base delle richieste di figure professionali, di svolgere i colloqui di lavoro</p> <p>Re-introduzione del sistema dello sponsor per l’inserimento nel mercato del lavoro, con la garanzia di risorse finanziarie adeguate e della disponibilità di un alloggio per il periodo di permanenza sul territorio nazionale, dando priorità a quanti abbiano già avuto precedenti esperienze lavorative in Italia o abbiano frequentato corsi di lingua italiana o di formazione professionale</p>	<p>Regolarizzazione e su base individuale degli stranieri presenti - compresi i richiedenti asilo ai quali è stata respinta la richiesta di protezione internazionale che abbiano svolto un percorso fruttuoso di formazione e di integrazione - allorché sia dimostrabile l’esistenza di un’attività lavorativa (trasformabile in attività regolare o denunciabile in caso di sfruttamento lavorativo)</p> <p>Rilascio di un permesso per comprovata integrazione allorché sia dimostrabile la presenza di comprovati legami familiari (o l’assenza di legami concreti con il paese di origine), rinnovabile anche in caso di perdita del posto di lavoro alle condizioni già previste per il “permesso attesa occupazione” e nel caso in cui lo straniero, in mancanza di un contratto di lavoro, dimostri di essersi registrato come disoccupato, aver reso la</p>	<p>Introduzione di misure per aumentare, a beneficio di tutti, l’efficacia dei centri per l’impiego, da finanziare con il Fondo asilo migrazione e integrazione, a partire dall’aumento del numero degli addetti e dalla creazione di sportelli con operatori e mediatori specializzati nei servizi rivolti a richiedenti asilo e rifugiati</p> <p>Introduzione di nuovi standard per riconoscere le qualifiche professionali dei cittadini stranieri</p>
----------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

				dichiarazione di immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa e alla partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro concordate con il centro per l'impiego	
Proposta di legge "Maestri"	<p>Modifiche alla disciplina in materia di immigrazione e condizione dello straniero. Ratifica ed esecuzione del capitolo C della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, fatta a Strasburgo il 5 febbraio 1992, presentata il 15 giugno 2017</p>	<p>Ripristino del sistema di ingresso per lavoro a seguito di chiamata nominativa da parte di un datore di lavoro residente in Italia prevedendo nell'immediato l'obbligo, in capo al Governo, di emanare annualmente il decreto flussi in misura effettivamente corrispondente alle esigenze occupazionali delle singole regioni, basato su differenti criteri di attribuzione delle quote e in grado di assicurare in tempi rapidi l'ingresso del lavoratore straniero (anche grazie all'inserimento di meccanismi di silenzio-assenso)</p> <p>Soppressione dell'obbligo della verifica preventiva di indisponibilità ai fini del rilascio del nulla osta al lavoro per i lavoratori stranieri rientranti nei limiti delle quote di ingresso</p> <p>Ingresso per lavoro al di fuori delle quote annuali dei lavoratori stranieri</p>	<p>Introduzione di canali di libero ingresso per ricerca di lavoro, basati sulle garanzie economiche rese da singoli o da imprese o comunque individuando misure economiche effettive e adeguate di rimpatrio assistito nel caso che, decorso un determinato periodo di tempo, la persona non abbia reperito un'attività lavorativa</p> <p>Istituzione di un sistema di collegamenti informatici (e informazioni multilingue) dei centri per l'impiego per fare conoscere le effettive possibilità occupazionali ai lavoratori stranieri</p>	<p>Introduzione di forme di regolarizzazione e permanente, in modo da garantire in via ordinaria agli stranieri non regolarmente presenti sul territorio nazionale il rilascio di un permesso di soggiorno in tutti i casi in cui, in assenza di pericolosità sociale, l'interessato dimostri di avere solidi legami familiari o socio-economici con il territorio, quali ad esempio lo svolgimento di attività lavorativa, oppure di essere privo di legami con il proprio Paese d'origine</p>	<p>Semplificare le procedure per il riconoscimento dei titoli di studio e delle qualifiche conseguiti all'estero</p> <p>Garantire sempre la restituzione dei contributi versati in Italia in caso di definitivo rientro in patria</p> <p>Assicurare la convertibilità di tutti i tipi di permessi di soggiorno</p> <p>Trasferire ai comuni la competenza in materia di rinnovo del titolo di soggiorno</p> <p>Abolire l'accordo di integrazione, la tassa sul permesso di soggiorno e ogni automatismo preclusivo al mantenimento del titolo di soggiorno</p> <p>Riconoscere e rendere</p>

		<p>che abbiano svolto nei Paesi di origine specifici corsi finalizzati all'inserimento lavorativo nei settori produttivi italiani</p> <p>Introduzione della possibilità, svincolata dalle previsioni di «flussi governativi», per i cittadini stranieri residenti all'estero di essere invitati a lavorare tramite chiamata individuale in Italia da parte di soggetti residenti che dimostrino effettive capacità economiche e prestino concrete garanzie a favore del cittadino straniero</p>		<p>effettiva per tutti i cittadini stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di un titolo di soggiorno che consente di lavorare la parità di accesso al pubblico impiego, alle medesime condizioni previste per i cittadini dell'UE, rimuovendo le disposizioni che attualmente limitano l'accesso ad alcune categorie (lungo-soggiornanti, titolari di protezione internazionale e familiari di cittadini dell'UE) e rivedendo la lista dei posti e funzioni riservati agli italiani</p> <p>Prevedere l'obbligo a carico del datore di lavoro che si avvalga in prevalenza di forza lavoro straniera di offrire «azioni positive» a vantaggio dei dipendenti, quali corsi di italiano o iniziative di formazione professionale</p> <p>Istituzione presso i centri per l'impiego</p>
--	--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

					di specifici servizi in favore dei lavoratori stranieri, anche con il supporto di mediatori linguistico-culturali, al fine di favorire il più celere impiego e reimpiego, l'accesso alla formazione e alle misure previdenziali e la prevenzione dello sfruttamento lavorativo
--	--	--	--	--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: Nostra elaborazione in base alla consultazione dei documenti citati.

1.4.

Le Direttive europee di riferimento e i nuovi canali per la migrazione legale di manodopera*

Il diritto dell'Unione Europea in materia di migrazione per motivi di lavoro comprende la regolamentazione sia della mobilità intra-europea, sia della migrazione dei cosiddetti cittadini di Paesi terzi (*Third Country National*, TCN), secondo gli articoli 79 e 80 del trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE).

Il quadro giuridico e legislativo dell'Unione Europea relativo alla migrazione dei cittadini di Paesi terzi è stato gradualmente sviluppato. Nello specifico, nel 2001, la Commissione europea ha presentato la sua prima proposta volta a definire le condizioni d'ingresso e di soggiorno dei cittadini di Paesi terzi a scopo di lavoro subordinato e autonomo. Il primo approccio proposto intendeva regolare la materia indipendentemente dalle qualifiche dei lavoratori. Tuttavia, avendo incontrato una forte opposizione da parte della maggior parte degli Stati membri, la proposta è stata ritirata, in favore di una nuova strategia.

91

Nel 2005, infatti, la Commissione ha presentato un Libro Verde con lo scopo di identificare diverse possibili strade da percorrere in materia di migrazione legale. L'obiettivo era quello di "convincere" gli Stati membri del beneficio di avere un approccio europeo per mezzo del quale affrontare le preoccupazioni economiche interne: una politica comune di immigrazione era necessaria per combattere il declino demografico e l'invecchiamento, così come per consentire la competitività e la realizzazione della strategia di Lisbona⁸⁰.

Sulla base dei contributi raccolti durante il processo di consultazione del Libro Verde, seguendo un approccio *bottom-up*, **la Commissione ha quindi lanciato un Piano d'azione sulla migrazione legale nel dicembre 2005**, che ha segnato una svolta nella visione politica dell'Unione Europea nel campo dell'immigrazione per motivi di lavoro. Il documento, abbandonando "l'approccio orizzontale" presentato nel 2001, includeva quattro direttive

* Questa sezione è stata scritta da Francesca Giuliano

⁸⁰ https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_it.htm

settoriali e complementari e una Direttiva quadro generale che costituiscono il *framework* di riferimento ancora oggi in vigore.

Il quadro generale è regolato dalla **Direttiva sul permesso unico** (*The Single Permit Directive, SPD*)⁸¹, che contiene regole procedurali per tutte le richieste di migrazione legate al lavoro e stabilisce un insieme di diritti per i lavoratori migranti.

I quattro strumenti sono la **Direttiva sulla carta blu** (*The Blue Card Directive, BCD*)⁸², che regola l'ammissione e i diritti dei lavoratori altamente qualificati, la **Direttiva sui lavoratori stagionali** (*The Seasonal Workers Directive, SWD*)⁸³, la **Direttiva sui trasferimenti intra-aziendali** (*The Intra-Corporate Transferees Directive, ICTD*)⁸⁴ con l'obiettivo di facilitare i trasferimenti intra-societari di manager e specialisti verso l'Unione Europea e la **Direttiva sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei ricercatori e tirocinanti retribuiti**⁸⁵. A queste solitamente si accosta la normativa concernente il diritto alla residenza permanente che è stabilita nella **Direttiva sul soggiorno a lungo termine** (*The Long Term Residence Directive, LTRD*)⁸⁶.

Il *Fitness check* sulla migrazione legale⁸⁷, pubblicato a marzo 2019 dalla Commissione, con l'obiettivo di valutare che le suddette direttive siano adatte allo scopo, ha concluso che gli obiettivi delle direttive sulla migrazione legale sono ancora rilevanti per le esigenze dell'Unione Europea, anche se le competenze condivise dell'Unione e degli Stati membri hanno portato alla creazione di un sistema frammentato con un impatto sulla coerenza e sull'efficacia del sistema nel suo complesso. "L'uropeizzazione" dell'area delle migrazioni legali e lavorative, infatti, ha comportato una serie di compromessi nelle forme finali implementate dagli Stati membri che, in diversi casi, hanno adottato un approccio basato sull' "armonizzazione minima"⁸⁸.

⁸¹ Direttiva 2011/98/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di Paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro.

⁸² Direttiva 2009/50/CE del Consiglio del 25 maggio 2009 sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di Paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati.

⁸³ Direttiva 2014/36/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sulle condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di Paesi terzi per motivi di impiego in qualità di lavoratori stagionali.

⁸⁴ Direttiva 2014/66/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di Paesi terzi nell'ambito di trasferimenti intra-societari.

⁸⁵ Direttiva 2016/801/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, relativa alle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di Paesi terzi per motivi di ricerca, studio, tirocinio, volontariato, programmi di scambio di alunni o progetti educativi, e collocamento alla pari.

⁸⁶ Direttiva 2003/109/CE del Consiglio del 25 novembre 2003 relativa allo status dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo.

⁸⁷ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/fitness-check_en

⁸⁸ Carrera S., Vosyliute L., Vankova Z., Laurentsyeveva N., Fernandes M., Dennison J., Guerin J. (2019): *The cost of non-Europe in the area of legal migration*. EPRS | European Parliamentary Research Service.

D'altra parte, la "settorialità" che caratterizza la politica migratoria dell'Unione Europea ha acceso il dibattito sul trattamento differenziato che il sistema introdotto dalle suddette direttive riserva alle diverse categorie di cittadini di Paesi terzi⁸⁹. Un ulteriore grado di difformità è quello che caratterizza questi ultimi dai cittadini comunitari.

Infatti, per quanto riguarda la normativa e il contesto di mobilità intra-europeo, per i cittadini comunitari il diritto al lavoro è strettamente collegato a quella che è stata la creazione di uno "spazio senza frontiere".

Diritto al lavoro per i cittadini comunitari

*"Un mercato che si voglia davvero comune non è concepibile se alla domanda e all'offerta di lavoro non è dato incrociarsi in ogni suo punto"*⁹⁰

Nel quadro della mobilità lavorativa intra-europea (concetto che già di per sé, distinguendosi dal concetto di migrazioni internazionali, rende esplicita la differenza di rappresentazione sia giuridica sia simbolica tra chi è munito e chi è sprovvisto di passaporto UE), **la libera circolazione dei lavoratori comunitari si configura come uno dei principi di base dell'Unione Europea sin dal Trattato di Maastricht nel 1992.**

93

Nello specifico, essa è assicurata dall'articolo 45 del trattato sul funzionamento dell'Unione Europea⁹¹, sviluppato successivamente dal diritto secondario dell'Unione Europea e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea⁹², e «implica l'abolizione di qualsiasi discriminazione, fondata sulla nazionalità, tra i lavoratori degli Stati membri, per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro».

I cittadini dell'Unione Europea, quindi, «fatte salve le limitazioni giustificate da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica e i limiti previsti per l'accesso al lavoro nelle pubbliche amministrazioni, hanno il diritto:

- a) di rispondere a offerte di lavoro effettive;
- b) di spostarsi liberamente a tal fine nel territorio degli Stati membri;

⁸⁹ Friðriksdóttir B. (2016): *What happened to equality: The construction of the Right to Equal Treatment of Third-Country Nationals in European Union Law on Labour Migration*, Dissertation, Radboud University Nijmegen.

⁹⁰ Mancini F. (1989): *L'incidenza del diritto comunitario sul diritto del lavoro degli stati membri*, "Rivista di Diritto Europeo", citazione a pag. 9.

⁹¹ Regolamento 492/2011/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione Testo rilevante ai fini del SEE.

⁹² Un'apposita banca dati online della Commissione presenta la giurisprudenza in questo settore, https://curia.europa.eu/jcms/jcms/P_106308/it/

- c) di prendere dimora in uno degli Stati membri al fine di svolgervi un'attività di lavoro, conformemente alle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative che disciplinano l'occupazione dei lavoratori nazionali;
- d) di rimanere, a condizioni che costituiranno l'oggetto di regolamenti stabiliti dalla Commissione, sul territorio di uno Stato membro, dopo aver occupato un impiego»⁹³.

I beneficiari di tali disposizioni sono innanzitutto i cittadini degli Stati membri, sebbene ai cittadini di uno Stato membro di “nuova adesione” potrebbe applicarsi un regime transitorio. In verità, per i cittadini dei dieci Stati che hanno aderito all'Unione Europea il 1° maggio 2004 (ad esempio Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca e Slovacchia), così come per i due che hanno aderito il 1° gennaio 2007 (Romania e Bulgaria), gli Stati già membri potevano derogare all'applicazione delle norme in questione per un periodo massimo di sette anni. Quanto alla Croazia, era previsto per un periodo (prorogabile) di due anni dalla data di adesione (1° luglio 2013) che gli altri Stati membri potessero continuare ad applicare misure nazionali, oppure misure previste da accordi bilaterali che disciplinavano l'accesso dei cittadini croati al proprio mercato del lavoro.

94

A tal proposito, di recente, alcuni sviluppi hanno caratterizzato la materia vigente: in Austria le disposizioni transitorie della legge sull'occupazione dei cittadini stranieri che determinavano l'accesso al mercato del lavoro per i lavoratori croati sono terminate solo il 30 giugno 2020.

Al cittadino di uno Stato terzo si applicano, invece, regimi normativi differenti in base al tipo di mobilità lavorativa che lo contraddistingue. Se egli è, però, cittadino di uno Stato con cui l'Unione intrattiene accordi di cooperazione o di associazione, potrebbe essere oggetto di trattamenti preferenziali tali da avere uno status giuridico molto simile a quello dei lavoratori europei (in particolare Islanda, Liechtenstein e Norvegia in quanto membri dello Spazio economico europeo e la Federazione Svizzera in virtù dell'accordo sulla libera circolazione delle persone⁹⁴).

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ 94/1/CE: Decisione del Consiglio e della Commissione del 13 dicembre 1993 relativa alla conclusione dell'accordo sullo Spazio economico europeo tra le Comunità europee, i loro Stati membri e la Repubblica d'Austria, la Repubblica di Finlandia, la Repubblica d'Islanda, il Principato del Liechtenstein, il Regno di Norvegia, il Regno di Svezia e la Confederazione elvetica; 2002/309/CE, Euratom: Decisione del Consiglio e, per quanto riguarda l'Accordo sulla Cooperazione Scientifica e Tecnologica, della Commissione del 4 aprile 2002 relativa alla conclusione di sette accordi con la Confederazione svizzera. Sono stati firmati ulteriori protocolli per estendere l'accordo ai “nuovi” Stati membri nel 2006 e nel 2009: decisione del Consiglio 2006/245 e 2009/392.

In assenza di tali convenzioni, alla persona che vuole entrare all'interno del territorio dell'Unione Europea per svolgere un'attività di lavoro si applicano le norme in materia di asilo e immigrazione.

Box 1.4.1 - Il distacco intra-comunitario

I cosiddetti *posted workers*, nonostante il loro numero a livello europeo sia relativamente basso, sono diventati un esempio emblematico di come il processo di mobilità lavorativa non sia un percorso sempre lineare e sempre virtuoso e possa, al contrario, diventare terreno elettivo nel quale alcune spaccature tra gli Stati membri prendono corpo.

A partire dall'adesione dei Paesi dell'est, l'Unione Europea ha subito una nuova ondata di migrazione temporanea interna. Il "distacco" dei lavoratori, ovvero la migrazione temporanea di lavoratori manuali inviati dai loro datori a lavorare su progetti all'estero, è diventato sempre più importante nel comparto dell'edilizia. Ormai, infatti, non è raro trovare gruppi di lavoratori provenienti da tutta Europa nei cantieri, che vivono in alloggi temporanei nelle vicinanze, per poi trasferirsi in altri progetti di lavoro o tornare a casa una volta completato il progetto.

La questione del distacco intra-comunitario si è affermata al centro del dibattito politico date le preoccupazioni poste in essere da questa categoria di lavoratori che non sono protetti dal principio della parità di trattamento nell'ambito dei diritti sociali e del lavoro, garantiti, invece, a tutti i lavoratori che si spostano liberamente in base al diritto comunitario. Il distacco intra-comunitario, in effetti, rientra sotto il titolo di libera circolazione dei servizi piuttosto che di libera circolazione delle persone che caratterizza gli altri casi di mobilità per motivi di lavoro.

Questo ha spesso indotto a un utilizzo strumentale dei lavoratori distaccati, reclutati attraverso subappaltatori e agenzie di lavoro transnazionali, al fine di assumerli alle condizioni proprie dei Paesi d'origine, caratterizzati tipicamente da sistemi di sicurezza sociale di livello inferiore ed aggirando così la regolamentazione del Paese ospitante.

In pratica, esiste un'ampia zona grigia che viene sfruttata sistematicamente dai datori di lavoro che cercano di destreggiarsi tra il diritto del lavoro nazionale e i contratti collettivi.

Inoltre, la crescita di una forza lavoro flessibile e socialmente e soggetta a pochi investimenti e legami sociali con qualsiasi luogo fisico o comunità particolare, solleva preoccupazioni sociali e politiche.

La prima legislazione UE sui lavoratori distaccati, adottata nel 1996, dopo anni di intenso dibattito politico, negoziati ed emendamenti, è rimasta in vigore fino alla fine di luglio 2020 quando è stata sostituita da una nuova legislazione (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32018L0957>) che mira a creare un quadro di regole volte a combattere la concorrenza sleale e a promuovere un vero mercato unico dei servizi.

Fonte: Cremers J. (2011): *In search of cheap labour: working and living conditions of posted workers*, European Institute for Construction Labour Research, Bruxelles.

Quando si affronta il tema della libera circolazione per i cittadini comunitari è bene identificare dapprima le varie forme attraverso le quali la mobilità lavorativa intra-europea può manifestarsi: la **mobilità lavorativa a lungo**

termine riguarda il trasferimento della propria residenza per almeno un anno in un Paese membro di cui il lavoratore non è cittadino; la **mobilità lavorativa a breve termine** riguarda il trasferimento di un lavoratore in un altro Paese membro diverso dal proprio per meno di un anno; la **mobilità transfrontaliera** riguarda coloro che risiedono in un Paese ma sono impiegati o lavoratori autonomi in un altro Paese membro e si spostano regolarmente per questo scopo. Vi è poi il **distacco dei lavoratori** che si riferisce alle persone impiegate da un datore di lavoro che svolge normalmente le sue attività in uno Stato membro, ma che vengono distaccate da tale datore di lavoro in un altro Stato membro per svolgere un lavoro per suo conto, per un periodo limitato di tempo. Nello specifico, tale fattispecie mette in luce quella che da alcuni giuristi e politologi viene definita come “l’ambivalenza” che caratterizza il quadro della mobilità del lavoro intra-europea⁹⁵.

L’idea di garantire a cittadini e lavoratori comunitari la libera circolazione all’interno dei confini europei nasce in quel clima di liberalizzazione degli scambi anche delle merci e dei servizi, secondo la c.d. Teoria funzionalista, che postulava e proponeva di procedere settorialmente e a piccoli step, per arrivare alle forme di coesione che oggi hanno reso la Comunità, Unione. In questo contesto, se da una parte essa offre opportunità di lavoro, reddito aggiuntivo e/o esperienza ai singoli cittadini dell’Unione e fornisce alle aziende europee un bacino di forza lavoro più ampio e anche specializzato, dall’altra crea dilemmi politici sia per i Paesi europei che inviano che per quelli che ricevono. In un quadro generale relativo alla mobilità lavorativa intra-UE se da una parte, durante il corso degli anni, sono stati compiuti notevoli sforzi volti a favorirne e ad agevolarne la piena attuazione, dall’altra le pratiche amministrative messe in campo dai singoli Stati europei e le dinamiche refrattarie che spesso li caratterizzano hanno configurato la proliferazione di confini interni che segmentano la popolazione nello spazio comunitario⁹⁶.

A fronte del quadro di luci e ombre che caratterizza il tema, secondo gli ultimi dati a disposizione, la mobilità del lavoro intra-europea sta crescendo, seppur a un ritmo più lento rispetto agli anni precedenti; nel 2019 il numero di cittadini attivi dell’UE-28 al di fuori del loro Paese di cittadinanza è stato di 9,8 milioni e i principali poli di destinazione dei lavoratori comunitari sono stati la Germania e il Regno Unito⁹⁷. Eccetto per quest’ultimo, in tutti i principali Paesi di destinazione, il tasso di disoccupazione è risultato più alto tra i cittadini

⁹⁵ King R., Pratsinakis M. (2020): *Special Issue Introduction: Exploring the Lived Experiences of Intra-EU Mobility in an Era of Complex Economic and Political Change*, “International Migration”, 58(1), pp. 5-14.

⁹⁶ Ceccorulli M. (2021). *The EU’s Normative Ambivalence and the Migrant Crisis: (In) Actions of (In) Justice*, The EU Migration System of Governance, Cham, pp. 36-56.

⁹⁷ Fries-Tersch E. (2020). *Annual Report on Intra-EU Labour Mobility, Network Statistics FMSSFE*, European Commission, Brussels.

comunitari in un Paese membro diverso dal proprio, che tra gli autoctoni. In particolare, il divario è risultato segnatamente importante in Italia e Spagna. È emerso, inoltre, che i periodi di mobilità lavorativa si stanno accorciando con il 50% delle persone che resta nello Stato membro ospitante per un periodo che va da uno a quattro anni.

Per quanto riguarda le tendenze presenti e future della mobilità lavorativa intra-UE, è necessario considerare due fenomeni in particolare che, verosimilmente, ne hanno influenzato e ne influenzeranno la forma e la natura. Il primo evento riguarda l'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea, che, con ogni probabilità, diventerà una destinazione meno attraente per i lavoratori dell'UE-27, sottoposti a un nuovo regime migratorio. Il secondo fenomeno concerne le possibili conseguenze della pandemia da coronavirus (Covid-19) che ha gettato nuova luce sull'importanza della mobilità lavorativa per le nostre economie e società, tanto che già il 30 marzo 2020 la Commissione europea stilava una lista di "lavoratori critici", riconoscendo tra questi il ruolo chiave dei lavoratori stagionali e permettendo loro di muoversi liberamente tra gli Stati dell'Unione [Sezione 1.1].

Migranti stagionali

97

Nonostante esistano a livello internazionale dei modelli di successo attraverso i quali le migrazioni stagionali si sono rilevate anche un fattore determinante per la riduzione della povertà nei Paesi d'origine e un potenziale motore per le politiche di sviluppo internazionale⁹⁸, il più delle volte i principali motivi della proliferazione dei programmi di migrazione stagionale, che rappresentano ormai un *trend* comune degli schemi migratori della maggior parte dei Paesi più sviluppati, sono di due tipi.

In primo luogo, **le carenze di manodopera legate ai lavori poco qualificati spesso non riescono a essere colmate dalla forza lavoro locale**. Il fatto che questi lavori siano di carattere stagionale e dipendano fortemente dal tempo e dagli andamenti climatici, come tipico dei settori alberghiero e agricolo, li rende ancora meno attraenti per i candidati qualificati. I lavoratori migranti a bassa qualificazione sono perciò reclutati per coprire questo bisogno immediato e stagionale. Peraltro, delle poche vie di ammissione disponibili per i migranti poco qualificati, la maggior parte sono per i lavoratori in settori

⁹⁸ Hagen-Zanker J., Postel H., Mosler E. (2017): *Vidal, Poverty, migration and the 2030 Agenda for Sustainable Development*, ODI Briefing Note, London.

tipicamente dominati dagli uomini; le donne tendono a lavorare in settori che non sono né stagionali né temporanei⁹⁹.

Il secondo *driver* legato alle migrazioni stagionali deriva dalle politiche sociali nazionali, ovvero dalla **scelta degli Stati di evitare, attraverso tipi di migrazioni non-permanenti, le procedure legate all'integrazione**, considerate "impegnative" dal punto di vista finanziario e sociale.

Questo comporta, in ultima analisi, la considerazione delle migrazioni stagionali meramente quali una delle limitate possibilità per i lavoratori dei Paesi terzi, scarsamente qualificati, di accedere in maniera legale al mercato del lavoro dei Paesi destinatari¹⁰⁰.

A livello europeo, i diritti di accesso dei lavoratori stagionali al mercato del lavoro differiscono a seconda che si tratti di cittadini comunitari o cittadini di Paesi terzi. Così come sopra specificato, in conformità al principio di libera circolazione dei lavoratori sancito dall'articolo 45 TFUE e a quello di parità di trattamento e di non discriminazione, i cittadini dell'Unione hanno il diritto di cercare liberamente lavoro, anche stagionale, in un altro Stato membro. Al contrario, i cittadini provenienti da Paesi terzi che intendono trovare impiego in qualità di lavoratori stagionali in uno Stato membro dell'Unione sono tenuti di norma a richiedere un visto, un permesso di lavoro o un permesso di soggiorno.

98

Naturalmente, i flussi migratori a carattere temporaneo non sono qualcosa di nuovo per l'economia comunitaria, ma negli ultimi anni, la Commissione europea ha cercato di armonizzare i programmi per i lavoratori stagionali extracomunitari, soprattutto con l'obiettivo di creare standard comuni per la loro ammissione, il soggiorno e i problemi che da tempo caratterizzano questa categoria, come il rischio di sfruttamento dei lavoratori, il superamento del periodo di validità del visto e il reclutamento attraverso l'economia informale. Il culmine di questo sforzo comune è rappresentato dall'adozione della Direttiva sui lavoratori stagionali del 2014¹⁰¹ volta a promuovere la parità di trattamento del lavoratore stagionale, sebbene, all'atto pratico, rimanga in capo agli Stati membri la facoltà di decidere sul volume e sulla valutazione delle ammissioni stagionali in un dato anno, in base agli schemi migratori dei singoli Paesi.

⁹⁹ Riester A., Newland K. (2018): *Welcome to work?: legal migration pathways for low-skilled workers*, "Policy Brief", Issue n. 3, Migration Policy Group.

¹⁰⁰ Hooper K., Le Coz C. (2020): *Seasonal Worker Programmes in Europe*, "Policy Brief", Migration Policy Institute, February.

¹⁰¹ Direttiva 2014/36/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sulle condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di Paesi terzi per motivi di impiego in qualità di lavoratori stagionali.

Il testo finale della Direttiva (art.2) non riporta specifici settori, ma dà un'indicazione generale che definisce un'attività stagionale come “un'attività legata a un certo periodo dell'anno da un evento ricorrente o una sequenza ricorrente di eventi connessi a condizioni stagionali che richiedono quantità di forza lavoro notevolmente superiori a quelle necessarie per le attività abituali”¹⁰².

Per l'applicabilità della Direttiva non è quindi decisiva la figura del lavoratore in quanto tale, ma i settori che i governi degli Stati membri decidono di aprire a questa tipologia di lavoratori (a differenza, ad esempio, della Direttiva sulla *Blue Card* che si fonda sulle qualifiche delle persone coinvolte).

Nello specifico, la Direttiva europea fissa un limite massimo di soggiorno per i lavoratori stagionali compreso tra i 5 e i 9 mesi in un dato periodo di 12 mesi, permette ai lavoratori di cambiare datore di lavoro all'interno dello stesso Stato membro, consente agli Stati membri di richiedere ai datori di lavoro di coprire le spese di viaggio dei loro lavoratori stagionali al fine di prevenire che questi ultimi siano portati a prolungare il loro visto per poter far fronte ad eventuali debiti contratti per intraprendere il viaggio di partenza.

A fronte di ciò, molti Paesi europei hanno impiegato, nel corso degli anni, svariate strategie per prevenire il problema degli *overstayer* stagionali. La Spagna, ad esempio, richiede ai migranti stagionali di ritorno di registrarsi presso il consolato spagnolo nel loro Paese d'origine, quale condizione necessaria affinché gli venga rilasciato nuovamente un visto in futuro. Il programma pilota di lavoratori stagionali, lanciato recentemente dal Regno Unito, prevede un lavoro a stretto contatto con i *recruiters* e le università in Moldavia, Russia e Ucraina al fine di assumere studenti di agraria che desiderano lavorare stagionalmente nel Regno Unito ma che hanno forti incentivi a tornare in patria per completare il loro percorso di studi.

Sebbene, quindi, i Paesi di destinazione abbiano nutrito costantemente una preoccupazione in relazione ai programmi stagionali, dovuta all'eventualità che i lavoratori potessero non tornare nei loro Paesi di origine alla fine della stagione, è emersa con forza sempre maggiore l'esigenza strutturale da parte dell'economie dell'Unione di forza lavoro stagionale extracomunitaria, volta a colmare una crescente indisponibilità di forza lavoro interna, soprattutto in quei settori tradizionali che continuano e continueranno ad avere un ruolo importante.

Da questo punto di vista, l'emergenza Covid-19 e le conseguenti misure di confinamento, hanno reso evidente il contributo dei migranti stagionali e che cosa implicasse la loro assenza per determinati settori come quello

¹⁰² *Ibid.*

agroalimentare, tenute conto le differenze da Paese a Paese¹⁰³. È parsa quasi obbligata, perciò, una riflessione legata alla preoccupazione per la resilienza di determinati servizi essenziali e alla sostenibilità delle politiche migratorie attuali¹⁰⁴ [Sezione 1.1].

A fronte delle restrizioni all'interno dello spazio Schengen, predisposte per altro durante i picchi delle stagioni di raccolta, la Commissione europea ha fornito nuove e specifiche indicazioni agli Stati membri affinché fosse garantita la mobilità dei lavoratori stagionali¹⁰⁵. La promozione di tali misure ha interessato in egual modo i lavoratori stagionali cittadini comunitari, così come sopra accennato, e i lavoratori stagionali provenienti da Paesi terzi, considerati "lavoratori essenziali".

Inoltre, sempre nell'ottica di fornire un aiuto a breve termine alla carenza di manodopera, accanto alle discipline di *favor* volte a creare delle eccezioni ai divieti di circolazione, altri due tipi di misure sono state contemplate dai governi per i lavoratori stagionali: l'estensione dei visti e dei permessi di lavoro "temporanei" e l'implementazione di piani di regolarizzazione. Il Ministero del Lavoro italiano, ad esempio, ha esteso i permessi di lavoro dei migranti, ha aperto un "corridoio verde" con la Romania e introdotto disposizioni per la regolarizzazione dei lavoratori italiani e migranti nell'economia informale nel settore agricolo e in quello domestico.

Per quanto riguarda, invece, la cooperazione tra gli stessi Stati membri, diversi *think tank* e organizzazioni della società civile come la Confederazione europea dei sindacati, hanno avanzato degli appelli per la rimozione di quegli ostacoli che impediscono la mobilità intra-europea dei lavoratori stagionali¹⁰⁶. Da questo punto di vista, la mobilità interna potrebbe permettere ai migranti di dirigersi laddove è presente una carenza di manodopera stagionale. Questo consentirebbe anche al lavoratore stagionale di trovare un'occupazione all'interno dell'Unione Europea per il periodo di tempo massimo consentito all'anno per la categoria in questione. Poiché la stagione in alcuni settori del mercato del lavoro può essere molto breve, il reddito guadagnato durante una stagione potrebbe risultare insufficiente al lavoratore stagionale e alla sua famiglia per un intero anno. Prevedere la mobilità intra-europea per i

¹⁰³ Anderson A., Poeschel F., Ruhs M. (2020): *Covid-19 and Systemic Resilience: Rethinking the Impacts of Migrant Workers and Labour Migration Policies*, European University Institute, Working Papers RSCAS 2020/57.

¹⁰⁴ Anderson A., Poeschel F., Ruhs M. (2020): *COVID-19 and systemic resilience: What role for migrant workers?*, International Organization for Migration (IOM), 2020/049/L*.

¹⁰⁵https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20200327_c-2020-2050-report.pdf

¹⁰⁶ Martín I., Di Bartolomeo A., De Bruycker P., Renaudiere G., Salamonska J.J., Venturini A. (2015): *Exploring new avenues for legislation for labour migration to the European Union*, pp. 67-68.

lavoratori stagionali, quindi, sarebbe funzionale sia all'obiettivo di sostenere la politica di sviluppo dell'Unione Europea, in quanto permetterebbe ai lavoratori stagionali di guadagnare un reddito sufficiente per un intero anno, sia a fornire ai datori di lavoro comunitari impegnati nei diversi settori stagionali la forza lavoro necessaria.

Migranti altamente qualificati

Nella corsa mondiale all'innovazione e alla competitività, la capacità di un Paese di attrarre talenti all'interno del proprio mercato del lavoro gioca un ruolo cruciale. In questo contesto, l'Unione Europea, costituitosi come progetto di integrazione economica regionale, ha compiuto dei passi verso la creazione di una propria politica di immigrazione altamente qualificata.

Questo proposito è stato espresso per la prima volta nella Strategia di Lisbona del 2000, concretizzandosi in un pacchetto di politiche sull'immigrazione per motivi di lavoro proposto dalla Commissione europea nel 2005. Il processo di *policy-making* è iniziato proprio con la proposta di uno schema comune sull'immigrazione altamente qualificata, in quanto da sempre, per gli Stati membri, essa rappresenta una delle aree meno controverse all'interno della *governance* sull'immigrazione¹⁰⁷, sebbene costituisca comunque un argomento politicamente sensibile.

La cosiddetta "Direttiva sulla Carta Blu" relativa alle condizioni di "ingresso e soggiorno di cittadini di Paesi terzi ai fini di un lavoro altamente qualificato" è stata proposta dalla Commissione nel 2007 ed è entrata in vigore nel 2009¹⁰⁸ con l'obbligo per gli Stati membri di recepirla entro due anni, seppure solo i Paesi Bassi, la Repubblica Ceca, l'Estonia e la Spagna siano effettivamente riusciti a rispettare la tabella di marcia.

Nella sua forma attuale, la Direttiva mira a offrire ai cittadini di Paesi terzi altamente qualificati¹⁰⁹ una procedura unica di domanda di ammissione all'interno dell'Unione Europea a fini lavorativi e intende concedere loro e alle loro famiglie condizioni di soggiorno e di mobilità favorevoli.

In termini di mobilità intra-europea, il migrante altamente qualificato che abbia trascorso almeno diciotto mesi come titolare di *Carta Blu* in uno Stato

¹⁰⁷ Cerna L. (2014): *The EU Blue Card: preferences, policies, and negotiations between Member States*, "Migration Studies", 2(1), pp. 73-96.

¹⁰⁸ Direttiva 2009/50/CE del Consiglio del 25 maggio 2009 sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di Paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati.

¹⁰⁹ Si considerano altamente qualificati i lavoratori in possesso di un diploma ovvero di un titolo di formale qualificazione conseguito all'esito di un programma di istruzione superiore post-secondaria di durata almeno triennale.

membro, può decidere di trasferirsi in un altro Stato membro con la sua famiglia per svolgere un altro lavoro altamente qualificato, ma deve essere ammesso con una nuova *Carta Blu* nel secondo Stato membro.

Nello specifico, il sistema della Blue Card si configura come un sistema *demand-driven* in cui, tra i criteri minimi di ammissione, oltre al possesso di determinate qualifiche professionali, il candidato deve dimostrare di possedere un contratto di lavoro valido o un'offerta di lavoro altamente qualificato che sia vincolante per almeno un anno all'interno di uno Stato membro. La Direttiva stabilisce, inoltre, la soglia minima di salario lordo per il potenziale lavoratore di un Paese terzo, che può essere anche più alta in base alle scelte dei singoli Paesi membri (la Romania, ad esempio, richiede un salario lordo quattro volte maggiore rispetto alla media nazionale¹¹⁰).

In seguito alla presentazione della domanda, gli Stati membri hanno un limite massimo di 90 giorni per adottare una decisione in merito.

Di fatto, le leggi nazionali attuative del sistema Blue Card, considerate anche le diverse clausole facoltative tramite cui gli Stati membri possono giustificare l'ammissione o il rifiuto dei candidati, variano notevolmente all'interno dell'Unione (come peraltro rilevato dalla Commissione nel suo primo rapporto del 2014¹¹¹). D'altra parte, il sistema delle Blue Card, costituisce solo un regime complementare alle politiche di immigrazione degli Stati membri in materia di rilascio di permessi di soggiorno per motivi di lavoro, il che implica che essi possano sempre decidere quale regime di ammissione applicare¹¹².

Sebbene la Commissione Europea abbia dimostrato tramite una valutazione di impatto come i singoli regimi nazionali di attrazione delle migrazioni qualificate comportino una concorrenza intra-europea, senza necessariamente aumentare l'attrattiva dell'Unione nel suo insieme¹¹³, in questo panorama è verosimile che gli Stati membri con le politiche migratorie altamente qualificate più efficaci abbiano minori incentivi a rinunciare alle loro politiche nazionali in virtù di una comunitaria. Emblematici potrebbero essere i casi dell'Olanda e della Svezia.

¹¹⁰ https://ec.europa.eu/immigration/blue-card/romania_en

¹¹¹ Commission, "Communication" "on the implementation of Directive 2009/50/EC", 10.

¹¹² Eisele K. (2013): *Why come here if I can go there? Assessing the 'Attractiveness' of the EU's Blue Card Directive for 'Highly Qualified' Immigrants*. CEPS Paper in Liberty and Security in Europe, 60.

¹¹³ Commission Staff Working Document (2016): Impact Assessment accompanying Proposal for Directive, on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly skilled employment, COM(2016) 378, Brussels, 7.6.2016, SWD(2016) 193 final.

Box 1.4.2 - Gli schemi di migrazione altamente qualificata della Svezia e dei Paesi Bassi

Lo schema che dal 2008 caratterizza la politica migratoria lavorativa della Svezia è considerato uno dei più liberali in ambito OCSE e uno dei più attrattivi rispetto alle migrazioni altamente qualificate, sebbene, il Paese non abbia uno schema nazionale specifico per questo target di migranti, ma applichi le medesime regole ai cittadini dei Paesi terzi scarsamente, mediamente o altamente qualificati. Tuttavia, al momento della riforma del 2008, la volontà dei datori di lavoro di attrarre in modo facile migranti altamente qualificati ha rappresentato un argomento chiave nella discussione politica.

Di fatto, lo schema migratorio che ad oggi viene implementato in Svezia è un sistema semplice, economico e veloce per i datori di lavoro, fondato sulla logica che essi possano determinare al meglio i loro bisogni e, godendo della massima flessibilità, siano in grado di soddisfare rapidamente la loro domanda di lavoro.

La differenza fondamentale tra il sistema Blue Card e il modello svedese sull'immigrazione economica risiede, perciò, nello scopo stesso delle due politiche: mentre la Carta Blu, essendo destinata a un gruppo relativamente ristretto di migranti, rappresenta una politica europea di migrazione specifica per le qualifiche, il sistema svedese, completamente basato sulla domanda di mercato, non differenzia tra i livelli di competenze. Di conseguenza, i candidati del modello adottato dalla Svezia non sono tenuti a presentare alcuna prova delle qualifiche o dell'esperienza professionale durante la procedura di richiesta del permesso di lavoro, ma è sufficiente che essi rispondano ad un'offerta proveniente da un datore di lavoro svedese; sono permessi contratti di lavoro di durata inferiore ai sei mesi e il requisito salariale è sempre legato a contratti collettivi o norme settoriali, e non a una specifica soglia salariale nazionale, come invece previsto dal sistema Blue Card.

A fronte di un approccio completamente diverso all'immigrazione per motivi di lavoro, per la Svezia, adattarsi alla politica europea di migrazione altamente qualificata, significherebbe introdurre una maggiore complessità nel suo sistema e conseguenti costi di adattamento.

L'ambizione del governo olandese di "trasformare i Paesi Bassi in un'economia della conoscenza" si è concretizzata nel 2004, con l'introduzione del Kennismigrantenregeling, una politica nazionale specifica per l'ammissione di cittadini di Paesi terzi altamente qualificati.

Nello specifico, i Paesi Bassi selezionano gli immigrati altamente qualificati esclusivamente in base al loro "valore di mercato". Il governo olandese, infatti, a differenza di quanto previsto dal sistema Blue Card, non richiede titoli di studio o qualsiasi prova di conoscenza, ma ha scelto di applicare solo un criterio salariale, considerato essere il criterio più oggettivo in quanto riflette direttamente il contributo dell'immigrato all'economia olandese.

Un altro requisito chiave del sistema riguarda i datori di lavoro. Essi possono assumere lavoratori altamente qualificati da Paesi terzi solo se sono riconosciuti come "sponsor". Per ottenere questo status, il datore di lavoro deve richiederlo per una tassa che ammontava a 4.016 euro nel 2020.

Gli sponsor riconosciuti e i loro futuri dipendenti altamente qualificati possono godere di una procedura rapida per ottenere il permesso di soggiorno richiesto.

Molti elementi che caratterizzano il sistema della Carta Blu sono già utilizzati dal sistema olandese, tuttavia, in termini di criteri di ammissione, tempi di elaborazione delle domande, durata del contratto di lavoro richiesto e diritti familiari, il sistema olandese è più semplice

e più vantaggioso per le persone altamente qualificate, così come si evince dall'alto numero di ammissioni.

Anche in questo caso, come per la Svezia, l'adeguamento della politica nazionale olandese a quella dell'attuale sistema della Blue Card, richiederebbe una maggiore burocrazia e quindi maggiori costi istituzionali.

Fonte: Menz G. (2016): *Building Pathways for the Highly Skilled: Adopting a Comparative Political Economy Approach to the Study of German, Austrian and Swedish Labour Migration Policies*, "German Politics", Vol. 25, No.3, pp. 329-343.

A fronte di un generale insuccesso europeo, la Germania è l'unico Stato membro che usa esclusivamente il sistema della *Carta Blu* per ammettere nel proprio mercato del lavoro i cittadini non europei altamente qualificati. Il Paese si configura come un'eccezione in quanto ha implementato una versione generosa dello schema europeo, usandolo per sostituire quasi interamente un più selettivo flusso nazionale preesistente per i migranti altamente qualificati.

Un approfondimento interessante rispetto alla situazione tedesca concerne altresì il ruolo determinante che gli studenti internazionali possono avere nel contribuire al successo della *Carta Blu*. Sebbene, infatti, a una prima riflessione non sembri sussistere un collegamento diretto tra le due normative, attraverso l'analisi statistica dei dati pubblicati annualmente dall'Agenzia federale per la migrazione e i rifugiati (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge)¹¹⁴, è possibile rilevare un'importante correlazione tra i due flussi, evidenziata dal fatto che un significativo numero di coloro che hanno fatto ingresso in Germania per motivi di studio è poi riuscito a convertire il proprio titolo di soggiorno in una *Carta Blu*.

104

Ad ogni modo, considerate le lacune generali del sistema Blue Card e gli obiettivi mancati a livello europeo nello sfruttare efficientemente tale strumento, nel 2016 la Commissione Juncker ha avanzato una proposta per una nuova versione della Direttiva sulla Blue Card che mirava a superare i difetti della legislazione: è stato ridefinito il concetto di competenze, abbassata la soglia salariale e aumentati i diritti di mobilità intra-UE, anche per scopi commerciali di breve durata.

Sebbene la proposta si trovi in una situazione di stallo politico dall'inizio del 2019, probabilmente causato anche da una mancanza di fiducia tra gli Stati membri¹¹⁵, la vigente Commissione europea ha espresso l'intenzione di portarla avanti, aprendo quindi lo scenario a nuove e possibili discussioni sulla revisione nei prossimi anni.

¹¹⁴ Wanderungsmonitoring: Bildungs- und Erwerbsmigration nach Deutschland.

¹¹⁵ Council of the European Union (2019): *Legal Migration – what can we do better?*, Note 12269/19 LIMITE, Brussels, 4 October.

Tra le varie considerazioni e riflessioni innescate in tal senso, è pervenuto da parte di alcuni studiosi il suggerimento a mantenere una possibilità di apertura all'interno della Direttiva sulla Blue Card, in modo da poter introdurre una "light Blue Card". Questa potrebbe includere, per esempio, l'espansione della proposta per i professionisti altamente qualificati anche ai lavoratori mediamente qualificati, come gli operatori nel settore del lavoro di cura¹¹⁶. Attualmente, la Direttiva UE sul ricongiungimento familiare è di fatto l'unico mezzo di ingresso legale per le donne che intendono svolgere un lavoro domestico. Infatti, questa categoria di lavoro non risulta coperto da nessuna delle attuali Direttive comunitarie di prima ammissione o settoriali (sebbene "il lavoro alla pari" sia stato contemplato all'interno della Direttiva riformulata sugli studenti e i ricercatori, è stato concettualizzato all'interno di quest'ultima come uno "scambio culturale" e non come un vero e proprio schema di occupazione, il che comporta la mancanza di garanzie sui diritti del lavoro¹¹⁷). Altri canali di accesso contemplati in questo senso sono costituiti da opzioni molto più fragili, per esempio i visti turistici. In questi ultimi casi, l'ingresso legale per un altro scopo finisce per far sì che i lavoratori prolunghino il loro visto e che ciò li conduca a uno status irregolare¹¹⁸.

Diritto al lavoro per i familiari ricongiunti

Nell'affrontare il tema delle migrazioni economiche all'interno dell'Unione Europea, è bene tenere presente che coloro che migrano per motivi di lavoro non sono gli unici cittadini di Paesi terzi ad accedere al mercato del lavoro comunitario. Risulta, perciò, necessario considerare anche altre categorie, inizialmente ammesse per scopi non economici, considerato anche il fatto che, da un punto di vista statistico, esse rappresentano la maggior parte dei cittadini di Paesi terzi che accedono ai mercati del lavoro degli Stati membri¹¹⁹.

Tra le migrazioni che avvengono per motivi non strettamente economici, un ruolo chiave è ricoperto dai ricongiungimenti familiari che, peraltro, influenzano le decisioni stesse dei lavoratori migranti. Le condizioni e le procedure per il ricongiungimento familiare così come le condizioni per l'accesso al mercato del lavoro dei membri della famiglia risultano, ad esempio, fattori determinanti per la capacità di un Paese di essere attrattivo nei

¹¹⁶ De Lange T., Groenendijk K. (2021): *The EU's legal migration acquis: Patching up the patchwork*, European Policy Centre, Brussel.

¹¹⁷ Mayer T., Vicard V., Zignago S. (2019): The cost of non-Europe, revisited. *Economic Policy*, 34(98), pp. 145-199.

¹¹⁸ Carrera S., Vosyliute L., Vankova Z., Laurentsyeva N., Fernandes M., Dennison J., Guerin J. (2019): *The cost of non-Europe in the area of legal migration*, Brussel.

¹¹⁹ Yussuf A. L. (2020): *The Family Reunification Directive 2003/86/EC: the way forward*, Master's thesis, University of Malta.

confronti dei migranti altamente qualificati. Infatti, questi ultimi sembrano rimanere più a lungo in un determinato Stato membro se anche il loro coniuge trova lavoro nel medesimo Paese ospite¹²⁰.

A livello europeo, la normativa concernente la materia per i cittadini dei Paesi terzi poggia sulle coordinate della Direttiva europea sul ricongiungimento familiare¹²¹, frutto di quasi quattro anni di negoziati e di molti compromessi causati dalla necessità di raggiungere l'unanimità in seno al Consiglio per la sua approvazione.

Esistono, tuttavia, altri strumenti della legislazione europea sulla migrazione legale che contengono al loro interno norme sul ricongiungimento familiare le quali, pur basandosi sulla suddetta Direttiva, prevedono regole più vantaggiose, non contemplate in quest'ultima.

Uno schema particolarmente favorevole rispetto al ricongiungimento familiare è, ad esempio, quello contemplato dal sistema della Blue Card. Esso non solo consente ai membri delle famiglie dei migranti altamente qualificati di accompagnarli sin dal momento della prima ammissione, quanto di accedere essi stessi immediatamente al mercato del lavoro nel Paese di destinazione, a differenza di quanto previsto dalla Direttiva sul ricongiungimento familiare che prevede che l'accesso al mercato del lavoro possa essere concesso solo dopo un anno ai membri della famiglia.

Allo stesso modo, sono previsti ampi diritti di ricongiungimento familiare per i trasferimenti intra-societari. I cosiddetti *ICTs* e le loro famiglie beneficiano di un regime che li autorizza a risiedere e lavorare in Stati membri diversi da quello che ha rilasciato il permesso in questione.

Anche la Direttiva su studenti e ricercatori, adottata nel maggio 2016, include delle differenze rispetto alla Direttiva sul ricongiungimento familiare per i familiari dei ricercatori, simili a quelle elencate sopra. Inoltre, tali familiari beneficiano della mobilità intra-UE allo stesso modo dei ricercatori stessi.

Per quanto riguarda la Direttiva sui lavoratori stagionali, invece, essa non concede alcun diritto di ricongiungimento familiare¹²².

Come accennato, in base alla Direttiva sul ricongiungimento familiare, specificatamente dall'articolo 14, gli Stati membri, per un periodo non superiore ai 12 mesi, possono limitare l'accesso al mercato del lavoro nazionale per i familiari del soggiornante, valutare la situazione del proprio mercato del

¹²⁰ OECD (2019): *International Migration Outlook 2019*, Oecd Publishing, Paris.

¹²¹ Direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare.

¹²² Articolo 14(1) della Direttiva 2014/36/UE.

lavoro e possono altresì fissare delle condizioni in base alle quali i familiari ricongiunti possono esercitare un'attività lavorativa dipendente o autonoma.

Tali condizioni, in un'ottica comparativa, possono variare in modo più o meno restrittivo: in un certo numero di Stati membri, per i familiari ricongiunti l'accesso al mercato del lavoro può essere limitato in base alla natura di alcune attività, come l'impiego nella pubblica amministrazione, in altri Paesi il vincolo può essere costituito dalla nazionalità mentre, in altri casi ancora, i membri della famiglia sono obbligati a superare un test del mercato del lavoro un anno dopo l'ammissione per il ricongiungimento familiare o finanche a ottenere un permesso di lavoro¹²³.

A fronte di questo panorama così eterogeneo, la critica che viene mossa da più studiosi è che la Direttiva 2003/86 invece di stabilire e identificare dei principi comuni in materia lascia troppo spazio al potere discrezionale degli Stati membri e prevede una serie di clausole facoltative che possono essere viste come barriere al ricongiungimento familiare¹²⁴.

Diritto al lavoro per i titolari di protezione internazionale

107

Le Direttive europee precedentemente approfondite, che definiscono gli schemi relativi alla migrazione per motivi di lavoro non si applicano ai rifugiati e ad altri soggetti titolari di protezione internazionale. Ad esempio, né la Direttiva sulla *Carta Blu*, né le Direttive per studenti e ricercatori e né tantomeno la Direttiva sul permesso unico si riferiscono ai beneficiari di protezione internazionale che vengono tenuti al di fuori di tali schemi di lavoro, in un'ottica volta, da una parte, ad assicurare che essi non siano tentati da uno status che offre loro meno protezione, dall'altra a prevenire che la possibilità di accedere ai canali di migrazione per lavoro comporti un abuso dei canali di protezione internazionale: si presume, infatti, che il rischio di abuso sia più alto se i richiedenti asilo a cui viene rifiutata la protezione siano poi autorizzati a richiedere permessi di lavoro.

Lo scenario relativo al diritto al lavoro per i titolari di protezione internazionale non contempla, perciò, il riconoscimento delle loro qualifiche professionali prima che essi lascino il loro Paese d'origine¹²⁵.

¹²³ European Migration Network (2016): *Family reunification of third-country nationals in the EU plus Norway: National practices*, Brussels.

¹²⁴ Guild E. (2019): *EU Citizens, Foreign Family Members and European Union Law*, *European Journal of Migration and Law*, 21(3), pp. 358-373.

¹²⁵ UNHCR (2012): *Labour Mobility for Refugees*, Workshop in Geneva, 11-12 September—Summary Conclusions.

Lo status uniforme in materia di asilo, definito dalla Direttiva 2011/95/UE, che disciplina i criteri di attribuzione a cittadini di Paesi terzi o apolidi della protezione internazionale o della protezione sussidiaria, nonché il contenuto della protezione accordata, prevede che questi abbiano espressamente diritto all'accesso al mercato del lavoro subito dopo la conferma del loro status e alla parità di trattamento con i cittadini degli Stati membri in relazione alle procedure per il riconoscimento delle loro qualifiche professionali.

In questo contesto, se è vero che i richiedenti asilo, una volta che la loro domanda viene accettata, godono dei medesimi diritti della popolazione nativa, è vero anche che il tempo tra la presentazione della domanda e la decisione di primo grado è molto elevato in quasi tutti i Paesi membri. A tal proposito, l'articolo 15 della Direttiva UE 2013/33 stabilisce che gli Stati membri debbano garantire che i richiedenti asilo abbiano accesso al mercato del lavoro entro nove mesi dalla loro richiesta di protezione internazionale, sebbene, dati relativamente recenti sui tempi di attesa più favorevoli mostrano che un certo numero di Paesi superi ancora il requisito minimo imposto dalla Direttiva europea¹²⁶.

108

La durata delle procedure di riconoscimento d'asilo potrebbe avere un impatto negativo sul futuro tasso di occupazione dei rifugiati¹²⁷, aggravato dal fatto che pochissimi rifugiati sono in grado di utilizzare gli schemi di migrazione legale esistenti per spostarsi dal loro Paese di primo asilo, anche qualora abbiano i requisiti per farlo. Di conseguenza, la possibile mancanza di opportunità lavorative nei Paesi di primo asilo e la difficoltà di accedere ai canali di migrazione legale, potrebbero spingere anche coloro le cui richieste di asilo sono valide ad intraprendere seconde migrazioni irregolari¹²⁸.

Secondo il rapporto "*The Cost of non-Europe in Asylum Policy*" del 2018, commissionato dal Parlamento Europeo, le prospettive di occupazione ridotte, il conseguente rischio che i richiedenti asilo e i rifugiati siano spinti nell'economia sommersa con un importante impatto sulla generazione di entrate fiscali, costa all'Unione Europea circa 2 miliardi e mezzo all'anno¹²⁹.

A fronte di ciò, al fine di ovviare al gap esistente tra il numero di posti di reinsediamento disponibili e il numero di rifugiati nei Paesi di primo asilo per i quali, spesso, non sono disponibili altre soluzioni durature e, allo scopo di

¹²⁶ Martin I., Arcarons A., Aumüller J., Bevelander P., Emilsson H., Kalantaryan S., MacIver A., Mara I., Scalettaris G., Venturini A., Vidovic H. (2016): *From refugees to workers: mapping labour market integration support measures for asylum-seekers and refugees in EU member states*. Volume II: Literature review and country case studies.

¹²⁷ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo [COM (2016), 466 finale]

¹²⁸ UNHCR (2012): *Labour Mobility for Refugees*, Workshop in Geneva, 11-12 September—Summary Conclusions.

¹²⁹ van Ballegoij W., Navarra C. (2018): *The Cost of Non-Europe in Asylum Policy*, EPRS, European Parliament.

promuovere un più ampio accesso per questi ultimi ai canali di migrazione legale e migliorare l'equità nell'accesso alle opportunità internazionali di studio e lavoro, la Commissione europea ha recentemente adottato nuove raccomandazioni volte ad aumentare la disponibilità e la prevedibilità dei cosiddetti "complementary pathways"¹³⁰.

Anche la sfida posta dai cosiddetti flussi misti che possono includere migranti, richiedenti asilo e rifugiati che viaggiano insieme, ma con motivazioni diverse e con diversi bisogni di protezione e diritti secondo la legge internazionale¹³¹ potrebbe trovare una risposta efficace in questo tipo di meccanismo. Infatti, le distinzioni tra "rifugiato" e "migrante" spesso non sono nette: i rifugiati hanno un fondato timore di persecuzione, ma possono anche essere motivati a spostarsi a causa della povertà, così come i migranti possono non raggiungere la soglia richiesta per qualificarsi per la protezione legale come rifugiati, ma possono comunque trovarsi nella condizione di cercare di sfuggire alla violenza o a un regime oppressivo nel loro Paese di origine. La protezione dei rifugiati e le migrazioni per lavoro si basano su fondamenti differenti, ma possono facilmente intersecarsi¹³².

109

I percorsi complementari

Il 9 luglio 2021 Caritas Europa, insieme a sei altre importanti organizzazioni della società civile (International Rescue Committee, European Council on Refugees and Exiles, International Catholic Migration Commission, SHARE Network, Churches' Commission for Migrants in Europe, Red Cross EU Office), ha sottoscritto una petizione rivolta alle istituzioni europee e agli Stati membri sollecitandoli a rendersi protagonisti di un rilancio urgente rispetto agli sforzi del processo di reinsediamento per i rifugiati. All'interno del documento gli Stati membri sono stati altresì incoraggiati dagli enti firmatari a sostenere i cosiddetti percorsi complementari quali strumenti potenzialmente capaci di favorire la costruzione di comunità accoglienti¹³³.

La suddetta dichiarazione rappresenta solo la più recente di una serie di appelli che sono stati lanciati al fine di promuovere nuovi percorsi sicuri e regolamentati per consentire a migranti e rifugiati di raggiungere l'Europa e fornire loro uno status legale.

¹³⁰ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sui percorsi legali di protezione nell'UE: promuovere il reinsediamento, l'ammissione umanitaria e altri percorsi complementari [COM (2020), 6467 finale].

¹³¹ Zanfrini L. (2016): *Introduzione alla sociologia delle migrazioni*, Laterza, Roma-Bari.

¹³² Long K. (2015): *From Refugee to Migrant? Labour Mobility's Protection Potential*, Migration Policy Institute, Washington DC.

¹³³ Caritas Europa (2021): *Time to get resettlement moving!*.

Infatti, se a livello internazionale sia Il Patto mondiale per una migrazione sicura, ordinata e regolare (GCM) sia il Patto Globale sui Rifugiati (GMR) enfatizzano l'importanza di migliorare la disponibilità e la flessibilità dei percorsi di migrazione regolare, inclusi quelli complementari al reinsediamento, a livello comunitario, a partire dall'adozione dell'Agenda europea sulla migrazione nel 2015, l'Unione Europea ha riconosciuto la necessità di sviluppare ulteriori canali di ingresso legali per le persone bisognose di protezione, come ribadito attraverso l'ultima raccomandazione del 2020¹³⁴.

Pertanto, mentre il reinsediamento resta uno degli strumenti più importanti a disposizione degli Stati per soddisfare le esigenze di protezione dei rifugiati, i percorsi complementari forniscono una possibilità mediante la quale gli Stati membri, insieme alla società civile, possono potenziare il loro contributo agli sforzi di protezione internazionale.

Nello specifico, gli esempi esistenti includono percorsi per il ricongiungimento familiare, programmi di sponsorizzazione privati o comunitari, opportunità di mobilità lavorativa, percorsi educativi sostenuti dalla concessione di borse di studio e visti per studenti. Tra questi ultimi un caso di successo è rappresentato dalla piattaforma implementata dal governo portoghese per gli studenti siriani: tramite l'utilizzo di questo canale studenti rifugiati provenienti dalla Siria hanno la possibilità di accedere a una delle Università del paese utilizzando regolari visti per studenti che possono poi decidere di convertire in permesso di lavoro o intraprendere altrimenti la strada della richiesta di asilo¹³⁵. Sugli stessi presupposti è nato il programma italiano di Corridoi Universitari (UNI.CO.RE. - *University Corridors for Refugees*), indirizzato a studenti rifugiati provenienti dall'Etiopia¹³⁶.

A livello internazionale, un esempio rilevante di percorsi complementari legati al lavoro è invece il progetto *Talent beyond boundaries* (<https://www.talentbeyondboundaries.org/>) il quale adotta un approccio di tipo collaborativo che coinvolge i beneficiari, le aziende e i governi dei Paesi di destinazione per accelerare gli obiettivi prefissati. Tramite il *Talent Catalog*, i rifugiati qualificati si registrano e vengono messi in contatto con le aziende che

¹³⁴ European Commission, *Recommendation on legal pathways to protection in the EU: promoting resettlement, humanitarian admission and other complementary pathways*, 2020, https://ec.europa.eu/info/les/commission-recommendation-legal-pathways-protection-eu-promoting-resettlement-humanitarian-admission-and-other-complementary-pathways_en.

¹³⁵ Wood T., Evans R. (2020): *Complementary Refugee Pathways: Education*, Fact Sheet, Andrew & Renata Kaldor Centre for International Refugee Law, USW Sydney.

¹³⁶ Caritas Italiana (2021): *Oltre il mare per studiare. Corridoi Universitari per rifugiati in Italia.; UNI-CO-RE: University Corridors for Refugees (Ethiopia-Unibo 2019-21)*, Alma Mater Studiorum, University of Bologna.

ricercano le competenze che essi possiedono, generando una situazione di doppio vantaggio.

A livello comunitario, invece, la grande maggioranza degli Stati membri non dispone di alcun percorso di lavoro specifico per le persone che necessitano di protezione internazionale¹³⁷.

Lungi dal sostituire il reinsediamento o altre rotte migratorie, i percorsi complementari possono essere considerati come una terza via che si presenta ai cittadini di Paesi terzi, titolari di protezione internazionale, al fine di supportarli nella ricerca di opportunità a lungo termine in un'ottica volta a promuoverne l'autonomia e l'indipendenza¹³⁸.

Il processo di *resettlement*, infatti, si presenta come uno strumento di protezione particolarmente valido per i rifugiati più vulnerabili, privi di legami sociali, professionali o mezzi finanziari. Viceversa, i cittadini di Paesi terzi che, pur necessitando di protezione internazionale, possiedono altresì forti reti relazionali e/o solide competenze o risorse economiche, è probabile che si inseriscano nei percorsi di migrazione legale già esistenti. A tal proposito, un recentissimo studio condotto in maniera coordinata dall'OCSE e dall'UNHCR ha mappato i permessi di soggiorno rilasciati dai Paesi OCSE e dal Brasile ai cittadini di sette Paesi riconosciuti tra i maggiori Paesi di origine di rifugiati (Afghanistan, Eritrea, Iran, Iraq, Somalia, Siria e Venezuela), mettendo in evidenza come quasi 1,5 milioni di permessi di soggiorno sono stati concessi tra il 2010 e il 2019 ai cittadini di questi Paesi per motivi di famiglia, lavoro o studio. Durante lo stesso periodo, i cittadini di questi sette Paesi hanno presentato 4 milioni di domande d'asilo rispetto alle quali 2,2 milioni di persone hanno ottenuto lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria, e 572.000 rifugiati sono stati reinsediati. Le considerazioni derivanti da questi numeri spingono a riflettere sull'utilizzo che i rifugiati fanno dei percorsi di migrazione economica esistenti e della ricerca di soluzioni individuali al di fuori del regime della protezione internazionale se le loro risorse e le loro reti glielo permettono¹³⁹.

I percorsi complementari che sulla base della strategia e del progetto ambizioso promossi dal Global Compact dovrebbero prevedere entro la fine del 2028

¹³⁷ European Migration Network Inform (2021): *Exploring Legal Pathways to fulfil labour needs*.

¹³⁸ UNHCR (2019): *Complementary Pathways for Admission of Refugees to Third Countries: Key Considerations*.

¹³⁹ OECD, UNHCR (2021): *Safe Pathways for Refugees II - OECD-UNHCR Study on Third-country Solutions for Refugees: Admissions for family reunification, education, and employment purposes between 2010 and 201*.

l'ammissione di 2 milioni di rifugiati¹⁴⁰, possono essere considerati, perciò, quale soluzione intermedia rispetto ai suddetti scenari¹⁴¹.

A fronte di ciò e nonostante la crescente popolarità, il dibattito acceso attorno a tale strumento lascia aperte una serie di questioni. In particolare, una delle maggiori preoccupazioni concerne quei percorsi che non sono stati specificamente progettati per i rifugiati e che sembrano rappresentare solo una soluzione temporanea per questi ultimi (qualsiasi permesso di lavoro temporaneo richiederebbe che il lavoratore migrante ritorni nel Paese d'origine: un criterio che il più delle volte è inconcepibile nel caso di un rifugiato. Il principio di non respingimento dissuade quindi gli Stati dal concedere permessi di lavoro temporanei ai lavoratori rifugiati¹⁴²). Tali considerazioni sono state sollevate anche attraverso le consultazioni delle parti interessate che sono state condotte nell'ambito del progetto Cedefop sui percorsi complementari di protezione basati sulle competenze: i datori di lavoro sono stati riluttanti a investire nella riqualificazione di un dipendente il cui status giuridico è solo di natura temporanea¹⁴³.

112

Spesso questo timore è rafforzato da un tipo di narrativa secondo la quale ai rifugiati, in quanto categoria bisognosa di protezione sopra ogni altra cosa, non si accordi l'idea della capitalizzazione delle proprie risorse, reti e abilità. Inoltre, poiché a livello di *policy* e *decision-making* le questioni relative ai rifugiati vengono usualmente affrontate separatamente rispetto alle agende dedicate ai canali di migrazione legale, una delle sfide strettamente connessa alla promozione e all'implementazione dei percorsi complementari riguarda l'identificazione dei responsabili politici, dei dipartimenti e dei ministeri incaricati sul tema¹⁴⁴.

¹⁴⁰ UNHCR (2019): *The Three-Year (2019-2021) Strategy on Resettlement and Complementary Pathways*.

¹⁴¹ Wood T. (2020): *The role of 'complementary pathways' in refugee protection*, Andrew & Renata Kaldor Centre for International Refugee Law, Sydney.

¹⁴² Ruhs M. (2019): *Can Labour Immigration Work for Refugees?*, Migration Policy Centre.

¹⁴³ L'obiettivo di questa iniziativa è quello di aumentare le evidenze empiriche al fine di sostenere i responsabili politici e decisionali negli Stati membri dell'Unione Europea nel progettare e attuare percorsi complementari per l'ammissione di rifugiati adulti da un Paese di prima accoglienza (sia all'interno che all'esterno dell'Unione) a un Paese dell'Unione Europea, tenendo conto dell'istruzione e della formazione professionale, delle competenze e delle qualifiche degli individui e in relazione alle esigenze del mercato del lavoro locale dei Paesi di accoglienza. <https://www.cedefop.europa.eu/en/events-and-projects/projects/adult-refugee-legal-mobility>.

¹⁴⁴ Wagner M. (2017): *The Global Compact on Refugees – Thematic Sessions, #4 – Can complementary pathways to protection live up to expectations?*, ICMPD Expert Voice Series.

Parte seconda
Approfondimenti settoriali ¹¹³

2.1.

Prendersi cura del lavoro di cura*

I lavoratori domestici (in numerosi casi si tratta di lavoratori immigrati), come sottolinea un ampio studio promosso dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro¹⁴⁵, sono divenuti una presenza significativa in molti Paesi: dove le popolazioni più benestanti hanno il potere economico di riallocare il lavoro di cura non retribuito ad altri gruppi sociali con minori risorse economiche; dove esistono specifici schemi migratori che favoriscono il reclutamento di lavoratori stranieri da parte delle famiglie; dove le politiche pubbliche offrono incentivi e sussidi che incoraggiano l'assunzione di lavoratori della cura; dove, infine, i rapporti di impiego e le condizioni di lavoro nelle case private sono, *de jure o de facto*, parzialmente o completamente non regolati. Questo è il quadro nel quale collocare anche la situazione dell'Italia, la cui transizione migratoria fu annunciata, ormai quasi cinquant'anni fa, proprio dall'arrivo delle prime lavoratrici domestiche, avanguardie di un fenomeno che avrebbe presto portato alla progressiva etnicizzazione di questo comparto.

115

Oltre a rappresentare da sempre il primo settore di impiego dei lavoratori provenienti da Paesi a forte pressione migratoria (grazie soprattutto alla concentrazione delle lavoratrici immigrate in questo comparto), **il lavoro alle dipendenze delle famiglie costituisce l'ambito in cui più realistico è prevedere la tenuta - o addirittura la crescita - della domanda di manodopera immigrata anche nel breve periodo**, pur in un quadro molto incerto come quello che ci lascerà in eredità la pandemia. A maggiore ragione, se si considera il medio periodo, unanime è la previsione di una crescita dei fabbisogni, collegata in particolare all'ulteriore incremento del numero di anziani totalmente o parzialmente non auto-sufficienti. Per queste ragioni abbiamo scelto di dedicare a questo comparto il primo dei nostri focus di approfondimento.

La maggior parte degli studi realizzati in Italia concordano sul fatto che sono soprattutto tre fenomeni ad aver determinato una straordinaria accelerazione

* Questa sezione è stata scritta da Laura Zanfrini

¹⁴⁵ ILO (2018): *Care Work and Care Jobs. For the Future of Decent Work*, International Labour Office, Geneva.

del **processo di mercificazione del lavoro domestico e di cura a domicilio**, tanto rilevante da generare la nascita di un sistema di “welfare parallelo” di ampiezza e diffusione territoriale certo non inferiori a quelle del welfare pubblico.

Il primo è costituito dalla **crescita della partecipazione delle donne italiane adulte al mercato del lavoro retribuito** – a sua volta trainata dalla scolarizzazione femminile, che ha reso meno frequente l’abbandono dell’impiego dopo la nascita dei figli –, che ha incoraggiato il ricorso a personale stipendiato in sostituzione del lavoro gratuito svolto dalle casalinghe, il cui numero è andato riducendosi. Tra il 1977 (anno a ridosso della transizione migratoria dell’Italia) e il 2020, il tasso di attività femminile è passato dal 37,6% al 54,7% (dopo aver raggiunto il 56,5% nel 2019 per poi ridursi – temporaneamente? – a causa della pandemia); il tasso di occupazione, a sua volta, è passato dal 33,5% al 49%. Pur rimanendo su livelli complessivamente molto bassi (o più precisamente troppo bassi, come abbiamo discusso nella Sezione 1.1), questi tassi mostrano un trend in crescita molto evidente; per di più, quello di aumentare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro resta un traguardo definito in sede europea e oggi sottoscritto da pressoché tutte le forze politiche e sociali in Italia, nonché individuato come uno degli obiettivi fondamentali del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Quel che è certo è che l’occupazione femminile ha concorso a diffondere anche tra i nuclei di ceto medio una pratica un tempo riservata alle famiglie nobili o alto-borghesi, quella appunto del ricorso a personale domestico stipendiato (sebbene quasi sempre nella formula “a ore”), favorendo l’istituzionalizzazione di nuovi modelli di gestione del ménage domestico, basati su una **defamilizzazione solo parziale dei compiti riproduttivi** che, specie nell’impatto con esigenze di cura particolarmente onerose, presenta come vedremo molteplici criticità da risolvere.

116

Per di più, per effetto della cronologia che caratterizza oggi le biografie lavorative rispetto al passato (si transita all’età attiva più tardi, così come posticipata è l’età del passaggio al pensionamento), sempre più spesso le donne di età matura continuano (e sempre più continueranno) a stare sul mercato, **riducendo progressivamente la disponibilità di una categoria che è stata fino ad oggi di importanza cruciale tanto nella cura dei bambini piccoli** (nipoti), **quanto in quella degli anziani** (genitori e suoceri). Già queste sintetiche considerazioni – peraltro ben note – bastano a prefigurare la rilevanza di un *trade-off* che, se non opportunamente governato, finirà col mettere decisamente a repentaglio la sostenibilità del nostro modello sociale.

Al proposito, il secondo fenomeno alla base del processo di mercificazione del lavoro di cura riguarda l’**incapacità del sistema di welfare pubblico di**

evolvere in maniera coerente all'evoluzione del bisogno di cura e delle forme di funzionamento familiare. Accentuando problemi e tensioni presenti anche in molti altri Paesi, l'impostazione "familistica" del regime di welfare italiano trova riscontro nella scarsità dei servizi reali offerti alle famiglie e nel privilegio accordato ai trasferimenti monetari. Per quanto insufficienti, questi ultimi hanno generato una tendenza alla "monetizzazione" del sostegno pubblico ai soggetti non auto-sufficienti (indennità di accompagnamento, sussidi previsti da alcune amministrazioni locali...) che può essere interpretata come un implicito riconoscimento della necessità di ricorrere a prestazioni di mercato, evitando l'istituzionalizzazione dei familiari bisognosi di assistenza (soluzione che resta culturalmente invisibile a molte famiglie italiane); una necessità che ha poi trovato sponda nella crescita dell'immigrazione - e in particolare nella sua femminilizzazione - che ha avuto l'effetto di far lievitare l'offerta di lavoro disponibile per questo tipo di impiego, socialmente percepito come una sorta di "prolungamento" delle funzioni svolte dalle donne a beneficio dei loro familiari. Se ne evince che quello che abbiamo definito welfare parallelo non ha corrisposto a un disegno politico-istituzionale (nella direzione di un welfare "integrato"), bensì a una soluzione tampone di fronte alle tradizionali carenze e ai ritardi evolutivi del welfare pubblico.

Il terzo fenomeno è costituito da quello che viene comunemente definito come processo di invecchiamento della popolazione italiana. Con quasi 14 milioni di ultra 64enni, **l'Italia registra una quota di anziani sulla popolazione tra le più alte al mondo** (superata solo al Giappone) e la più alta in Europa. Inoltre, nei prossimi 30 anni, nonostante la riduzione della popolazione complessiva, la popolazione anziana continuerà a crescere, fino a raggiungere nel 2050 una quota pari a oltre un terzo della popolazione (35%), equivalente a 19,6 milioni di persone.

Il progressivo allungamento dell'aspettativa di vita si declina anche in una speranza di vita particolarmente elevata perfino per chi ha già varcato la soglia della c.d. terza età: nel 2019, alla vigilia dell'emergenza pandemica, la speranza di vita a 65 anni aveva raggiunto i 19,5 anni per gli uomini e i 22,6 anni per le donne. Per effetto della pandemia, nel 2020 il totale dei decessi in Italia è stato il più alto mai registrato; a causa di questo "eccesso di mortalità", come l'ha definito l'Istat¹⁴⁶, si è verificata una decisiva contrazione dei valori della sopravvivenza mediamente attesa: per gli uomini la speranza di vita alla nascita è scesa a 79,7 anni, per le donne a 84,4 anni; a 65 anni la speranza di vita si attesta ora a 18,2 anni per gli uomini e a 21,6 per le donne. Tale effetto congiunturale, nella sua drammaticità, non è peraltro certamente in grado di

117

¹⁴⁶ Istat (2021): *Rapporto Annuale 2021. La situazione del Paese*, Istituto Nazionale di Statistica, Roma.

ridurre significativamente il fabbisogno di cura cui l'Italia dovrà rispondere nei prossimi anni.

Per quel che qui più direttamente ci interessa, **il fenomeno positivo della longevità si traduce, in particolare, in una quota elevata di c.d. grandi anziani**, sia in termini di incidenza percentuale sulla popolazione complessiva, sia in valore assoluto, **e correlativamente del numero di persone che hanno, quasi sempre, bisogno di essere sostenute nella cura della propria persona e della propria abitazione**. Nel 2020, gli over85 hanno raggiunto il 3,6% della popolazione per un valore pari a 2.198.208; nel 2030 essi costituiranno il 4,4% della popolazione, con proiezioni che si spingono fino al 5,5% nel 2040 e al 7,3% nel 2050¹⁴⁷.

Orbene, nonostante il progressivo miglioramento delle condizioni di salute anche tra le persone più anziane, **è del tutto probabile che questi dati portino con sé un aumento nella diffusione di malattie cronic-degenerative, delle disabilità, dei bisogni di assistenza**¹⁴⁸. Basti considerare che la quota di ultra-64enni affetti da almeno due malattie croniche, ancorché in riduzione nel corso del tempo, è pari (2019) al 56,2%; proiettandoci verso il futuro, pur prevedendo una diminuzione della quota di anziani malati cronici, la presenza di cronicità riguarderà comunque almeno la metà di loro, ossia all'incirca 10 milioni di persone. Complessivamente, **le stime prevedono per il 2040 che i non autosufficienti saranno 3 milioni e 803 mila**, il 6,4% del totale della popolazione, con un incremento di +681 mila unità (variazione percentuale +21,8%). Tra di essi si prevede che gli anziani saranno 2 milioni e 800 mila, il 14,7% sul totale dei 65enni e oltre.

118

Tutto ciò avrà un enorme impatto sui servizi socio-sanitari e sui relativi fabbisogni di personale, ma anche – e forse in maniera ancor più immediatamente percepibile – sull'organizzazione domestica della cura, atteso che le malattie croniche e il loro trend degenerativo implicano una significativa componente assistenziale. L'assistenza domiciliare integrata, che oggi interessa solo il 6% degli over 64enni, dovrà necessariamente essere rafforzata (come sottolinea lo stesso Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – PNRR) attraverso un piano di reclutamento di nuovo personale, ma **è inevitabile attendersi che cresca anche la domanda di lavoro espressa direttamente dalle famiglie che, com'è ampiamente noto, trova risposta soprattutto nel bacino dell'immigrazione**. Si consideri, tra l'altro, come oggi, in molte situazioni, il ricorso al welfare di mercato – ovvero a figure di assistenti familiari – è sovente una risposta integrativa rispetto alla presenza di uno o più *caregiver*

¹⁴⁷ http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCIS_PREVDEM1

¹⁴⁸ Censis – in collaborazione con Intesa San Paolo (2021): *L'Italia e le dinamiche demografiche. Scenari e strumenti per affrontare il futuro*, maggio.

componenti della rete familiare, rappresentati spesso da persone di età non più giovane ma ancora non anziana, libere da impegni lavorativi o con un impegno lavorativo che comunque consente loro di destreggiarsi con le esigenze di cura dei propri familiari. Siffatta disponibilità, componente fondamentale degli equilibri di welfare, è anch'essa destinata a ridursi non solo per effetto del progressivo allungamento della vita lavorativa, al quale già abbiamo fatto riferimento, ma anche in conseguenza della mutevole composizione dell'universo delle famiglie italiane, sempre più ridotte nelle loro dimensioni medie e con un numero crescente di nuclei uni-personali, spesso rappresentati da anziani che non hanno figli.

È fondamentale tenere questo quadro sullo sfondo della nostra riflessione sul governo delle migrazioni e dei percorsi di inclusione; in altre parole, tale riflessione deve basarsi sulla consapevolezza di come **quello che l'immigrazione intercetta è un fabbisogno ampio e crescente, nonché strettamente collegato sia al tema della qualità della vita delle persone e delle famiglie, sia alla questione della sostenibilità del nostro modello sociale**. In altri termini, il tema di cui ci occupiamo in questa sezione è quello che in maniera più emblematica dimostra come il governo dell'immigrazione e dei percorsi di inclusione lavorativa dei migranti sia una lente attraverso la quale analizzare - e gestire - le criticità del sistema-paese.

119

Significativamente, è stata proprio la concentrazione di occupati stranieri nel settore ad aver solleticato l'attenzione degli studiosi su un ambito - quello appunto del lavoro domestico - tradizionalmente lontano dai riflettori, consentendo l'individuazione di una serie di criticità rimaste sostanzialmente invariate nel corso degli anni e dei decenni. Scorrendo studi e ricerche risalenti all'inizio del millennio (o addirittura a prima), si resta infatti sconcertati dal notare come la diagnosi formulata nel passato resti sostanzialmente valida ancora oggi, con implicazioni che riguardano sia le condizioni dei lavoratori e delle lavoratrici, sia la qualità dell'assistenza erogata e la sicurezza degli assistiti. In particolare, si possono ricondurre a tre i principali aspetti di criticità¹⁴⁹:

a) **la sottovalutazione dei requisiti di qualità delle prestazioni erogate**, oscurati dalla tendenza a premiare la disponibilità a un lavoro continuo, intenso e flessibile, peraltro in linea con la tradizione di oscuramento e svalorizzazione culturale del lavoro domestico;

¹⁴⁹ Zanfrini L. (2005): "Braccia, menti e cuori migranti. La nuova divisione internazionale del lavoro riproduttivo", in Zanfrini L. (a cura di), *La rivoluzione incompiuta. Il lavoro delle donne tra retorica della femminilità e nuove disuguaglianze*, Edizioni Lavoro, Roma, pp. 239-283.

b) **l'ampia tolleranza verso l'impiego irregolare** (che si stima coinvolga ancor oggi il 60% degli addetti e addirittura il 70% nelle regioni del Mezzogiorno), favorito dalla polverizzazione della domanda e dalla prossimità col consumatore finale (che rende diseconomica la regolarizzazione del rapporto di lavoro) e agevolato dai canali, spesso anch'essi informali, di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro. A un'incidenza del lavoro nero che fa di questo il comparto in assoluto più colpito dal fenomeno va inoltre sommata una altrettanto ampia diffusione del lavoro "grigio", rappresentato in particolare dalla prassi di denunciare un numero di ore inferiore a quello effettivo;

c) **il sostanziale isolamento in cui sono lasciate le famiglie**, che rafforza il peso delle disuguaglianze (economiche ma non solo) e rende ancor più vulnerabili i soggetti e i nuclei meno in grado di fronteggiare i rischi sociali.

Innestandosi su questa realtà, l'emergenza sanitaria, oltre a sollecitare una riflessione sulla condizione degli anziani istituzionalizzati, ha reso ancor più evidente il precario equilibrio sul quale si regge l'altro fondamentale tassello del sistema della cura, ovvero quel "welfare parallelo" alimentato sostanzialmente dal lavoro degli immigrati, o più precisamente delle immigrate, impiegati/e presso le famiglie italiane. La fortissima etnicizzazione del profilo della colf e dell'assistente domiciliare¹⁵⁰ è infatti l'altra faccia della medaglia della condizione di segregazione occupazionale delle donne immigrate (il settore assorbe oltre 4 straniere su 10), con tutte le implicazioni che ciò produce; ciò che qui preme sottolineare è però soprattutto come proprio **la composizione per cittadinanza (e per genere: sono donne più di nove occupati su dieci) delle forze lavoro** - con un grado di etnicizzazione che si accentua ulteriormente nel caso del personale in coabitazione - **denota la scarsa attrattività di questo tipo di lavoro** (ciò non di meno, gli ultimi dati segnalano una singolare crescita della presenza di manodopera italiana nell'ultimo decennio, sia pure quasi totalmente circoscritta al lavoro a ore, con una accelerazione nell'ultimo anno, verosimilmente anche in seguito a un effetto emersione collegato alla pandemia¹⁵¹).

Con l'inizio del primo *lockdown*, **l'atavico problema della diffusione di rapporti di impiego non contrattualizzati è balzato agli onori della cronaca**, a causa della necessità di poter dimostrare la necessità di recarsi sul posto di lavoro. A fronte dei circa 800mila lavoratori ufficialmente assunti, si stimavano¹⁵², a fine 2019, ossia alla vigilia della pandemia, in oltre due milioni

¹⁵⁰ Questo fenomeno peraltro accomuna l'Italia a molti altri Paesi, tant'è che nel complesso dei Paesi Ocse quello del lavoro domestico è il settore in cui più elevata è la segregazione degli immigrati. Cf. OECD (2020): *International Migration Outlook*, Oecd Publishing, Paris.

¹⁵¹ Le assistenti familiari di nazionalità italiana dedite alla cura delle persone sono passate, tra il 2011 e il 2020, da 36mila a 106mila. Cf. Osservatorio Domina (2021): *Anticipazioni Rapporto 2020*, luglio.

¹⁵² Assindatcolf (2019): *Comunicato stampa*, 9 dicembre.

quelli realmente impiegati dalle famiglie, di cui circa un milione extracomunitari; tra questi ultimi, “solo” 150-200mila privi anche di un permesso di soggiorno. Tra le conseguenze, quasi due miliardi di gettito sottratti al sistema fiscale e contributivo.

Sempre secondo le associazioni datoriali, il *lockdown* - con l’obbligo di certificare gli spostamenti - avrebbe per un verso favorito la contrattualizzazione di diverse centinaia di migliaia di rapporti di impiego (portando a un aumento di circa il 10% dei dipendenti in regola), ma per l’altro causato il repentino licenziamento di un significativo numero di occupati, **facendo emergere tutte le criticità di un lavoro che continua a non essere considerato esattamente come tale** (specie quando la prestazione si limita a poche ore settimanali). Ancorché formalmente a tempo indeterminato, il rapporto di lavoro domestico può essere sciolto in qualsiasi momento, con un breve preavviso: al di là di quanto accaduto durante il *lockdown* (anche a causa della repentina diffusione dello *smart working* e della relativa difficoltà di “convivenza” col personale), è ciò che si verifica ogniqualvolta il datore di lavoro (o l’anziano assistito) muore o non può più essere assistito in casa (eventi tutt’altro che rari date l’età e le condizioni di salute delle persone assistite). Tuttavia, tra gli effetti “collaterali” dell’epidemia, va segnalato anche il rientro nel proprio Paese d’origine di una certa quota di coloro che si sono ritrovati disoccupati, vuoi per il comprensibile desiderio di ricongiungersi ai familiari in una fase difficile, vuoi perché per chi alloggiava presso il domicilio del datore di lavoro è risultato estremamente difficile trovare una sistemazione alternativa data la situazione. Su questo quadro si sono poi innestati gli effetti della regolarizzazione lanciata a maggio 2020 (art. 103 Decreto-legge n. 34/2020) che ha portato a 176.849 domande di emersione (rispetto, lo ricordiamo, ai circa 1.200.000 rapporti di lavoro irregolari), una minoranza delle quali risulta evasa al momento della redazione del presente *Libro Verde*.

Apprendo qui una parentesi riguardo a questo provvedimento di regolarizzazione, emesso nella scia dell’emergenza pandemica, pressoché unanime è il giudizio di un sostanziale fallimento. Al di là del dato, clamoroso, degli imperdonabili ritardi nell’esame delle domande presentate (tanto più assurdi se si ricordano le ragioni addotte per approvare il provvedimento), che rendono impossibile redigere un bilancio definitivo, i testimoni privilegiati coinvolti nello studio segnalano: *a*) il carico eccessivo di adempimenti burocratici richiesti dalla procedura, che avrebbe scoraggiato non pochi datori di lavoro (sebbene i nostri interlocutori non siano stati in grado di specificare meglio quali adempimenti avrebbero potuto essere evitati); *b*) i costi della procedura, di cui a volte sono stati impropriamente gravati i lavoratori; *c*) la mancata previsione, al momento del lancio della procedura, di una soluzione

rispetto all'evenienza, tutt'altro che rara, della morte dell'assistito nelle more dell'approvazione della domanda di regolarizzazione (si tratta di una criticità successivamente sanata attraverso la Circolare del Ministero dell'Interno dell'11 maggio 2021). Detto ciò, quella di ampliare le opportunità di regolarizzazione resta una delle richieste più ricorrenti, ed è proprio da essa che possiamo avviare la nostra analisi dei provvedimenti suggeriti dagli stakeholder coinvolti nello studio.

Partiamo con l'osservare che, al di là della valutazione di questa operazione – e di alcuni punti sicuramente migliorabili – l'esperienza dimostra come **la reiterazione dei provvedimenti di regolarizzazione non è stata assolutamente in grado di ridurre l'incidenza dei rapporti di lavoro non contrattualizzati**, se non limitatamente al periodo immediatamente a ridosso delle diverse sanatorie. Conseguentemente, al di là dell'effetto, comunque positivo (secondo i più), di aver permesso di fare uscire dall'ombra dell'irregolarità centinaia di migliaia di immigrati – grazie anche, va riconosciuto, alla facilità di simulare un rapporto di lavoro domestico inesistente [Sezione 1.3] – va preso atto di come questo tipo di strumento sia inadeguato a contrastare la presenza strutturale del lavoro nero in questo settore. **È dunque indispensabile implementare altri tipi di risposte, diverse dalle regolarizzazioni di massa, in grado di favorire l'emersione dell'irregolarità** – quella, in particolare, che coinvolge lavoratori legalmente soggiornanti in Italia – **e prevenirne l'insorgenza nel caso dei nuovi rapporti di lavoro attivati e dei nuovi arrivi dall'estero**. Mettere in campo una strategia mirata a questo obiettivo dovrebbe costituire un passaggio propedeutico rispetto alla stessa attivazione di canali di ingresso legale per la ricerca di lavoro da più parti auspicata, ovvero all'istituzionalizzazione di un canale di ingresso *ad hoc* per questa categoria di lavoratori.

122

Anche in questo caso, è utile inquadrare il problema in quella che è la realtà del lavoro domestico a livello globale, posta sotto i riflettori dall'emergenza Covid per le ragioni che abbiamo avuto modo di ricordare. Un recentissimo rapporto dell'Organizzazione Mondiale del Lavoro¹⁵³ denuncia come otto lavoratori domestici nel mondo lavorano in modo informale – complice anche la mancanza in diversi Paesi di un loro riconoscimento giuridico –, risultando dunque esclusi dalla protezione sociale e dagli altri diritti sul lavoro. E, ancorché la Convenzione OIL n. 189 del 2011 sulle lavoratrici e i lavoratori domestici abbia dato impulso a iniziative volte a risolvere i deficit legislativi e le lacune nell'applicazione della legge, molti restano i vuoti normativi da

¹⁵³ Organizzazione Internazionale del Lavoro (2021): *Rendere il lavoro dignitoso una realtà per i lavoratori domestici. Progresso e prospettive dieci anni dopo l'adozione della Convenzione sui lavoratori domestici del 2011 (n. 189)*, Sintesi del Rapporto.

colmare e le pratiche da correggere. Peraltro, l'irregolarità fa parte del "codice genetico" di questo tipo di impiego, com'è provato non solo dalla sua straordinaria diffusione a livello internazionale¹⁵⁴, ma anche dal fatto che, in Italia, è stato paradossalmente proprio l'ingresso massiccio degli immigrati (col loro bisogno di certificare un'occupazione per ottenere un permesso di soggiorno) a favorire la parziale emersione di un comparto tradizionalmente basato sulle prestazioni di persone formalmente inattive (casalinghe, pensionati, studenti, doppio-lavoristi) e spesso scarsamente propense ad apprezzare i vantaggi del lavoro regolare.

In questa prospettiva **occorre in primo luogo interrogarsi sulle ragioni che fanno sì che il lavoro irregolare continui, anche in Italia** (dove pure non mancano né una normativa di riferimento, né organizzazioni rappresentative dei lavoratori e dei datori di lavoro), **a costituire un fenomeno straordinariamente diffuso**. Secondo quanto emerso dal nostro studio, le ragioni economiche - che rendono impossibile per un certo numero di famiglie affrontare i costi di una regolare assunzione - si sommano alla percezione della presunta "convenienza" dell'impiego "al nero" (nessun adempimento burocratico, flessibilità nella fruizione delle prestazioni, risparmio sul costo del lavoro...), a volte condivisa dalla stessa offerta di lavoro (più interessata a massimizzare i guadagni nel breve periodo che ad accumulare diritti previdenziali). Senza considerare la presenza, in questo come in altri settori di impiego del lavoro immigrato, di organizzazioni solo apparentemente legali (come alcune cooperative) o decisamente fuori della legalità (veri e propri sistemi di caporalato) che speculano sul bisogno di lavorare degli immigrati e/o controllano i canali di ingresso in Italia perfino da Paesi comunitari. **A monte di tutto questo sta la realtà di un lavoro che continua a non essere considerato esattamente come tale**, rendendo culturalmente accettabile e accettato l'impiego al di fuori del quadro normativo. Solo per fare un esempio, nella percezione di molti datori di lavoro, la regolare erogazione di un salario (magari allineato al contratto nazionale, o addirittura maggiorato rispetto ai minimi contrattuali) esaurisce i propri "obblighi morali" verso il personale domestico; così come la "disponibilità" e la flessibilità di un/a lavoratore/trice impiegato/a irregolarmente sono facilmente interpretati come accondiscendenza dettata da norme culturali o addirittura come reciproco interesse.

123

Per aggredire il problema dell'occupazione sommersa, i testimoni privilegiati interpellati per il nostro studio tendono a convergere sull'opportunità di alcuni provvedimenti da adottare nell'immediato: innanzitutto, il **prolungamento**

¹⁵⁴ ILO (2018): *Care Work and Care Jobs. For the Future of Decent Work*, International Labour Office, Geneva.

della durata del permesso in attesa di lavoro per chi ha perso una precedente occupazione; quindi la previsione di una **possibilità di regolarizzazione ad personam** per quanti dimostrino, in qualunque momento (dunque senza la necessità di lanciare una sanatoria generalizzata) la disponibilità di un lavoro e di un adeguato livello di integrazione¹⁵⁵, misurato ad esempio dal numero di anni trascorsi in Italia. Tuttavia, è emerso anche come, per risultare efficace e sostenibile nel lungo periodo, qualunque strategia di contrasto all'irregolarità dovrà necessariamente iscriversi in una **complessiva riorganizzazione del lavoro domestico e di assistenza familiare sul piano giuridico e amministrativo**; una riorganizzazione che, pur facendo tesoro dell'esperienza di Paesi più virtuosi, riconosca la specificità del contesto italiano e il ruolo della contrattazione collettiva. Le associazioni datoriali, che rappresentano un datore di lavoro *sui generis* come appunto sono le famiglie costituiscono uno stakeholder cruciale per il successo di qualsiasi iniziativa. Ma occorre prendere atto di come, in questo più ancora che in altri settori, **l'irregolarità dell'impiego è l'esito di un processo di costruzione sociale che vede coinvolti, in diversi gradi e con diversi interessi, tanto i datori di lavoro quanto gli stessi lavoratori**. Provvedimenti, ad esempio di natura fiscale, devono essere percepiti come convenienti da entrambe le parti coinvolte, così come **entrambe le parti devono essere incoraggiate, attraverso iniziative mirate da parte degli attori politici e della società civile, a concorrere a un'evoluzione del concetto stesso di lavoro domestico**. Tale obiettivo, per essere raggiunto, implica di agire contestualmente su diversi fronti.

124

Il primo è quello delle **norme che regolano l'ingresso in Italia**, già ampiamente affrontato nella prima parte di questo *Libro Verde* [cf., in particolare, la Sezione 1.3]. Qui basterà sottolineare come le caratteristiche distintive di questo tipo di impiego e della relazione che lega il lavoratore al datore di lavoro rendono ancora più irrealistica la previsione di reclutare all'estero una persona che non si conosce e non si è mai incontrata prima (se non, come vedremo più avanti, nel quadro di programmi pre-partenza che possano fornire adeguate garanzie sulle qualità personali e professionali dei partecipanti).

Il secondo fronte è quello dei controlli da parte dell'Ispettorato del lavoro, attualmente inibiti dall'ambiente domestico in cui sono erogate le prestazioni – e, aggiungiamo, dall'ampio livello di accettazione sociale nei confronti di

¹⁵⁵ In tal senso vanno, come si è visto [Sezione 1.3], anche le proposte contenute in diversi progetti e proposte di riforma del quadro normativo sull'immigrazione. La proposta presentata dal Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro contempla invece anche la possibilità di conversione del visto di ingresso per ragioni turistiche in presenza di una famiglia disponibile all'assunzione regolare. Cf. *Ordine del giorno del CNEL sul tema "Nuovi ingressi per lavoro. Una proposta del CNEL"*, 29 ottobre 2019. Va peraltro considerata la possibilità di ottenere un permesso di protezione speciale per quanti sono in possesso di determinati requisiti di integrazione sociale, legami familiari e durata del soggiorno già prevista dalla legislazione in vigore (art. 19 della legge 286/1998, come modificato dal decreto-legge 130/2020).

questo fenomeno – ma che sarebbe necessario prevedere in forma sistematica, equiparando anche per questa via il lavoro domestico al lavoro con la L maiuscola.

Il terzo e fondamentale fattore alla base della diffusione dell'irregolarità è quello della convenienza/sostenibilità dal punto di vista economico da valutarsi, peraltro, non solo come leva per il controllo/contrasto dell'irregolarità, ma anche per la sua rilevanza intrinseca e per ragioni di equità sociale. Dallo studio, in particolare, è emersa l'opportunità di mettere in campo un'ampia rosa di provvedimenti:

a) (Integrale) **deducibilità fiscale** del costo del lavoro, ovvero crescita delle detrazioni fiscali¹⁵⁶;

b) **Riorganizzazione degli strumenti di trasferimento monetario alle famiglie** – sotto forma, ad esempio, di una sorta di “reddito di cittadinanza” riservato ai nuclei che non sarebbero altrimenti assolutamente in grado di sobbarcarsi il costo di una regolare assunzione¹⁵⁷ – e introduzione di sistemi di tracciabilità del loro utilizzo;

c) Semplificazione degli adempimenti per i rapporti di lavoro a orario ridotto, attraverso, ad esempio, la reintroduzione del voucher o di analogo strumento (vedi punto successivo) o il ricorso al **lavoro in somministrazione**;

d) Misure volte alla **diffusione/valorizzazione del “Libretto Famiglia”** (legge 96/2017, art. 54bis) cui possono far ricorso le persone fisiche per prestazioni di lavoro occasionale (definite come non eccedenti le 280 ore annuali e i 2.500 euro annuali), compresa l'assistenza domiciliare alle persone anziane, ammalate o con disabilità¹⁵⁸. Dal tavolo di confronto realizzato per questo studio è emerso in particolare come, se correttamente implementato, questo strumento possiede una serie di vantaggi grazie alla sua “agilità” d'utilizzo e alla possibilità di tracciamento anche in assenza di inter-operatività delle banche dati; esso, inoltre, può corrispondere all'esigenza di testare il lavoratore prima di procedere alla stipula di un regolare contratto di lavoro a tempo

¹⁵⁶ A tale riguardo si segnala come il c.d. *Family Act* (il disegno di legge approvato l'11 giugno 2020 dal Consiglio dei ministri, recante “Deleghe al governo per l'adozione dell'assegno universale e l'introduzione di misure a sostegno della famiglia”) prevede l'introduzione di agevolazioni fiscali per le spese sostenute per gli addetti ai servizi domestici e di assistenza di familiari con deficit di autonomia, assunti con contratto di lavoro subordinato, tenendo conto dell'ISEE delle famiglie.

¹⁵⁷ Si tratta, peraltro, di una platea alquanto significativa, se si considerano i livelli delle pensioni.

¹⁵⁸ Si tratta di un libretto nominativo prefinanziato, composto da titoli di pagamento, ovvero voucher, del valore di 10 euro l'uno (importo per un'ora di lavoro: € 8 al lavoratore e € 2 per pagare contributi INPS e INAIL) che rappresenta un valido strumento di facile e rapida fruibilità. Il libretto famiglia viene erogato dall'INPS, previa registrazione dell'utilizzatore e del prestatore sul portale web dell'ente. Sia datore di lavoro che prestatore devono registrarsi sul sito dell'INPS e a pagare colf e assistenti familiari sarà direttamente l'Istituto, con l'accredito del totale dei voucher entro il 15 del mese successivo.

indeterminato: quest'ultima dovrebbe essere anzi la sua principale funzione, affinché questo strumento non diventi un incentivo alla precarizzazione;

e) Misure di carattere complementare sono infine costituite dalla promozione di accordi bilaterali che garantiscano la **portabilità dei diritti pensionistici** anche con i Paesi d'origine coi quali ancora non sono stati sottoscritti accordi in questa materia e dalla promozione, anche attraverso specifici incentivi, di **assicurazioni per la long term care**.

Dal canto suo, il Settore Economia e Lavoro di Fondazione ISMU ha promosso un approfondimento *ad hoc* sull'ipotesi di **sussidiarizzazione del costo del lavoro**, a valere sulla fiscalità generale, per una serie di figure, prevalentemente a bassa qualificazione, che oggi registrano retribuzioni particolarmente basse (sebbene possano risultare onerose per le famiglie che le devono sostenere e gli altri datori di lavoro), tanto da incidere in maniera problematica sul sistema delle disuguaglianze sociali. Per una serie di ragioni facilmente intuibili, che riguardano tanto il valore sociale del lavoro per le famiglie quanto la difficoltà di queste ultime a sostenere un eventuale incremento dei livelli retributivi, i profili professionali di cui ci occupiamo in questa sezione rappresentano un ambito di applicazione prioritario di questa soluzione, eventualmente in via transitoria a titolo sperimentale. I risultati dello studio *ad hoc* sono descritti in dettaglio nella Sezione 3.4. Qui ci limitiamo a osservare come tra i potenziali beneficiari del sussidio, e più precisamente di un sussidio particolarmente elevato, risultano proprio gli stranieri impiegati nel settore "Altre attività dei servizi", che raccoglie, tra le altre, tutte quelle attività indispensabili ma scarsamente remunerate che riguardano l'assistenza a persone anziane e/o non auto-sufficienti.

126

Invero, la proposta va oltre l'obiettivo di sostenere la capacità di spesa delle famiglie, inquadrandosi in una più ampia **strategia di implementazione di soluzioni sostenibili - dal punto di vista economico e sociale - alla "crisi globale della cura" che caratterizza lo scenario italiano e internazionale**. D'altro canto, l'impegno a valere sulla fiscalità generale richiesto da questa misura (così come, ad esempio, dalla proposta di prevedere la deducibilità del costo del lavoro) implica il riconoscimento non solo del valore sociale di questo tipo di mansioni, ma anche della loro crucialità per la stessa sostenibilità del processo di riproduzione della popolazione attiva che rischia di incepparsi sotto il peso di un onere di cura mal distribuito (la riduzione del tasso di attività femminile nei mesi della pandemia è solo uno dei tanti campanelli d'allarme). Significativamente, il testo del PNRR afferma come "Il lavoro di cura dei bambini, degli anziani e dei disabili deve essere una questione di rilevanza pubblica" (pag. 257), suggellando un cambio di paradigma rispetto alla tradizione di oscuramento che da sempre lo accompagna, un passaggio reso improrogabile

dall'inquietante scenario demografico. D'altro canto, il bilancio complessivo di questo tipo di iniziative, apparentemente molto costose, deve tenere conto anche dell'enorme costo dell'evasione fiscale e contributiva e dell'effetto moltiplicatore degli interventi di redistribuzione dei redditi, a partire da una situazione caratterizzata da un basso potere d'acquisto di buona parte delle famiglie italiane. L'approfondimento dedicato all'ipotesi di sussidiarizzazione presenta, al riguardo, alcuni interessanti dati su cui vale la pena riflettere.

Accanto al tema della sostenibilità economica delle prestazioni, si segnala però - passando a considerare un ulteriore fattore che concorre al fenomeno dell'irregolarità - quello dello **status professionale**: concetto al quale possono essere ricondotte diverse suggestioni emerse dai testimoni interpellati per lo studio, riferite in particolare alla necessità di promuovere una maggiore **identificazione con un ruolo (se non proprio con una vocazione) lavorativo** - con le relative implicazioni sul fronte della fidelizzazione e della crescita professionale -, obiettivo oggi palesemente in tensione con una realtà fatta di diffusa violazione dei diritti (incluso, ad esempio, il diritto al congedo di maternità), ma anche con progetti migratori in cui spesso gli obiettivi di guadagno (immediato) hanno la meglio su quelli di sviluppo e gratificazione professionale. Invero, per molti lavoratori (lavoratrici) immigrati, quello domestico ha rappresentato (e rappresenta) la "porta di ingresso" nel mercato del lavoro italiano, di volta in volta interpretato come: un impiego temporaneo, limitato ad alcuni anni, ossia al tempo necessario a raggiungere gli obiettivi di guadagno e risparmio alla base del progetto migratorio; una fase di passaggio in attesa di una collocazione migliore sia dal punto di vista dei contenuti professionali sia da quello della conciliabilità con la vita privata e familiare; un impiego marginale, eventualmente limitato ad alcune ore settimanali, meramente finalizzato a integrare il reddito familiare. Più raramente esso si iscrive in un orizzonte progettuale di lungo periodo, incoraggia investimenti nella propria professionalizzazione, supporta un'idea di cittadinanza fatta di diritti e di doveri (incluso quello di contribuzione fiscale). Singolarmente, è la relativa facilità di trovare impiego in questo settore (e, specularmente, di trovare manodopera disponibile) a influire negativamente sulla fidelizzazione e, a sua volta, sul nesso tra lavoro e cittadinanza che sta al cuore tanto della nostra democrazia quanto dell'idea di integrazione socialmente condivisa.

L'adozione di schemi migratori *ad hoc* potrebbe, come discuteremo successivamente, risolvere almeno in parte alcune di queste criticità. Tuttavia, **sono le condizioni di lavoro nel settore a rendere questo tipo di impiego un lavoro del tutto sui generis, cui è difficile applicare i classici meccanismi attraverso i quali si promuovono la retention e la motivazione allo sviluppo professionale**. Anche in questo caso, vale la pena richiamare quanto

sottolineato nel già citato studio promosso dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro¹⁵⁹, che illustra le caratteristiche distintive del lavoro di cura: la peculiare e coinvolgente relazione coi beneficiari della cura, la necessità di mettere in campo molteplici competenze che però spesso non sono né riconosciute né adeguatamente remunerate, la frequenza con la quale i lavoratori (in prevalenza donne) impegnati nel settore sperimentano una tensione tra coloro di cui si occupano (e i loro bisogni) e le condizioni nelle quali si trovano a operare.

All'interno dello scenario che si è delineato, un'attenzione particolare merita il profilo dell'assistente domiciliare convivente. Spesso descritta dai ricercatori come quella maggiormente funzionale agli obiettivi dei progetti migratori delle migranti sole, questa collocazione definisce una condizione incompatibile con una "normale" vita privata e familiare - e dunque, in particolare, con le esigenze dei migranti che progettano una permanenza di medio-lungo periodo in Italia - e implica sacrifici, sul piano esistenziale ed emotivo, tollerabili solo da chi è motivato da un forte mandato familiare, e comunque tali da lasciare conseguenze indelebili sul benessere fisico e psicologico (cf. la "sindrome della badante"). Il *lockdown* ha ulteriormente esacerbato la sofferenza delle centinaia di migliaia di lavoratrici impiegate nel settore, scopertesì "ingabbiate" in una condizione di grave isolamento sociale e relazionale, con la preoccupazione per i propri cari che vivono lontano, così **sollevando una volta di più l'interrogativo rispetto alla sua compatibilità con la nozione di lavoro decente e dignitoso**. Possiamo anzi affermare, riallacciandoci a quanto discusso più sopra in questo stesso *Libro Verde* [Sezione 1.1], che proprio questa figura può essere indicata a paradigma dell'imbarazzante gap tra il ruolo indispensabile del lavoro degli immigrati all'interno di settori cruciali per la sopravvivenza quotidiana delle nostre società - anche, se non soprattutto, in una fase emergenziale - e le norme e le pratiche che regolano l'ingresso e il trattamento delle risorse umane d'importazione.

128

Ciò che è emerso con chiarezza dal nostro studio è come, coerentemente col paradigma della complementarietà, **è questa la figura professionale per la quale la domanda più frequentemente sconta difficoltà di reclutamento**, a fronte di una progressiva indisponibilità a questo tipo di impiego anche da parte di molte lavoratrici immigrate in cerca di occupazione; **con l'effetto, paradossale - e decisamente pregiudizievole per la qualità dell'assistenza - di accrescere le opportunità occupazionali per le immigrate sprovviste di un regolare titolo di soggiorno e costrette ad adattarsi a qualunque tipo di impiego**. Resta il fatto che l'auspicio di mettere al bando il lavoro in coabitazione - da alcuni considerato addirittura "illegale" date le sue

¹⁵⁹ ILO (2018): *Care Work and Care Jobs. For the Future of Decent Work*, International Labour Office, Geneva.

caratteristiche di invasività sulla vita privata –, si scontra con una domanda di lavoro sostenuta e in crescita, circostanza che rende quanto mai improrogabile l'avvio di una riflessione ad ampio raggio, che valorizzi gli spazi di innovazione sociale e organizzativa nella ricerca di soluzioni capaci di realizzare obiettivi di sostenibilità in senso lato, non circoscritti alla sola variabile economica.

Nel breve periodo, **un passaggio fondamentale per aggredire le criticità appena richiamate dovrebbe consistere**, secondo alcuni dei testimoni privilegiati interpellati, **nel rinnovamento degli istituti contrattuali**, in modo che il contratto di lavoro rifletta in maniera più attendibile le mansioni da svolgere e i livelli di ingresso richiesti. In particolare, **il contratto dei collaboratori domestici**, con un mansionario sostanzialmente circoscritto alla pulizia dell'abitazione, **dovrebbe essere più chiaramente distinto da quello degli assistenti familiari**. Al di là della differenziazione dei livelli retributivi – già prevista dal contratto di lavoro – si suggerisce che l'accesso a quest'ultimo ruolo sia riservato – secondo quanto condiviso da un po' tutti gli esperti interpellati – a coloro che hanno seguito un itinerario di professionalizzazione, prevedendo percorsi di formazione differenziati in relazione alle caratteristiche e alle esigenze sia dei candidati sia delle persone da assistere. In altri termini, si tratterebbe di andare oltre ciò che è attualmente previsto dal contratto nazionale di lavoro (con una articolazione in tre livelli della figura dell'assistente domiciliare, a seconda del grado di autonomia della persona da assistere e dell'eventuale possesso di un titolo infermieristico o di operatore assistenziale), formalizzando in maniera ancora più dettagliata i requisiti formativi e professionali del lavoratore. Ciò sempre con la consapevolezza che il lavoro di cura diretto, che implica cioè una relazione *face to face* col beneficiario dell'assistenza, comporta quasi sempre anche una componente indiretta, quale ad esempio l'occuparsi della pulizia dell'abitazione o dei rapporti coi familiari e gli altri operatori della cura. Le competenze da mettere in gioco sono dunque molteplici, sebbene fattori di ordine culturale e politico-istituzionale abbiano spesso concorso alla loro sottovalutazione. Senza contare le competenze che dovranno essere acquisite – o che potranno essere valorizzate – in relazione alle prospettive che si aprono vuoi con l'avvento della robotica (e dei suoi possibili utilizzi per la cura della casa e delle persone) e della digitalizzazione (con la possibilità, ad esempio, di mantenere un rapporto con gli operatori sanitari territoriali per il costante monitoraggio della persona assistita), vuoi coi nuovi modelli di organizzazione del lavoro che implicano, perfino per questa tipologia di lavoratori, la possibilità di svolgere

a distanza alcune mansioni oggi normalmente svolte presso il domicilio del datore di lavoro¹⁶⁰.

Si segnala, in particolare, come l'offerta formativa dovrebbe prestare una particolare attenzione tanto alle competenze tecnico-operative quanto a quelle comunicativo-relazionali (e, in questo quadro, all'“italiano della cura”, ossia alle competenze linguistiche applicate a questo specifico ambito professionale), nonché riflettere la diversificazione dei bisogni che accompagna la crescita del numero di persone non auto-sufficienti. L'*expertise* maturata in questi anni sui territori e per iniziativa di molti soggetti della società civile (grazie in particolare alla fruttuosa collaborazione degli organismi bilaterali) rappresenta la base preziosa sulla quale innestare **un sistema nazionale di qualificazione (da implementare sia in Italia sia eventualmente nei Paesi d'origine) che rifletta requisiti d'ingresso indispensabili a dare dignità ai lavoratori e agli assistiti**. Il quadro europeo delle qualifiche (EQF, *EU Qualification Framework*), la legislazione nazionale e i repertori regionali [Sezione 3.5] rappresentano a loro volta il frame istituzionale entro il quale inquadrare questi percorsi, rendendo le competenze acquisite spendibili in contesti e Paesi diversi. Va da sé che, in questo scenario, **i percorsi di formazione - svolti in Italia o nei Paesi d'origine - dovrebbero diventare il canale “naturale” di ingresso nella professione**, riducendo le dosi di informalità e irregolarità che oggi interessano il *matching* domanda/offerta. Nel medio-periodo, questa maggiore attenzione per la qualità e la qualificazione dovrebbe favorire anche una progressiva “de-etnicizzazione” di questo profilo, intercettando una offerta di lavoro che oggi fatica a trovare uno sbocco occupazionale e rafforzando la capacità di attrarre dall'estero personale realmente motivato a intraprendere questo tipo di carriera.

130

In questo scenario si è di recente inserita una novità particolarmente promettente: **un sistema di certificazione adottato ai sensi della norma UNI [Box 2.1.1] che fa dell'Italia il primo Paese al mondo ad avere assunto un'iniziativa in questa direzione** che potrebbe, se adeguatamente valorizzata, dare una significativa accelerazione al processo di riconoscimento dei profili professionali di cui parliamo. A ben pensarci, infatti, non può non sconcertare come il lavoro domestico sia uno dei pochi per accedere al quale non è necessario possedere alcun requisito formale in termini di credenziali formative o competenze certificate. Dunque, sebbene si tratta di un passaggio attualmente non vincolante, il possesso della certificazione potrebbe divenire un criterio preferenziale per l'assunzione (in particolare per le assunzioni sostenute da risorse pubbliche), nonché costituire la piattaforma sulla quale

¹⁶⁰ Proprio questi temi sono stati al centro del Congresso nazionale Apicolf-Federcolf, “L'assistenza familiare nella società dell'intelligenza artificiale”, 12-14 maggio 2019.

impostare i programmi di formazione pre-partenza o implementati in Italia di cui abbiamo parlato.

Box 2.1.1 - Attestazione secondo la norma UNI delle figure professionali impiegate dalle famiglie

Standard, formazione e certificazione consentono agli assistenti familiari di dimostrare le proprie competenze. Con l'attestazione secondo la norma UNI 11766:2019 rilasciata da organismi accreditati, si disciplina un settore finora non regolamentato.

Tre figure pilastro della gestione familiare - colf, babysitter e badanti - diventano professionisti a tutti gli effetti, con percorsi di formazione ad hoc e l'opportunità, fortemente incoraggiata dal mercato, di certificarsi sotto accreditamento.

Se la certificazione accreditata rappresenta infatti uno strumento fondamentale per tutte le professioni non organizzate in ordini o collegi (di cui alla Legge 4/2013 "Disposizioni in materia di professioni non organizzate"), tanto più il suo ruolo di garanzia sarà determinante per gli assistenti familiari, tra cui babysitter e badanti, che lavorano con le categorie più fragili della società: bambini, anziani, disabili.

Il punto di partenza è la possibilità di richiedere a un organismo accreditato la certificazione della propria competenza secondo la norma UNI 11766:2019 "Attività professionali non regolamentate. Assistente familiare: colf, baby-sitter, badante - Requisiti di conoscenza, abilità e competenza".

Entrata in vigore il 12 dicembre 2019, la norma tecnica va a colmare un vuoto legislativo, poiché prima di quella data in Italia non era previsto alcun sistema di certificazione delle competenze degli assistenti familiari né alcun titolo di studio o percorso formativo per accedere all'esercizio della professione. Parliamo, secondo le stime più recenti, di circa due milioni di lavoratori che svolgono un lavoro delicato, più della metà in maniera irregolare.

La norma UNI 11766:2019 definisce i requisiti specifici di ciascuna figura professionale, in conformità al Quadro europeo delle qualifiche (EQF - *European Qualifications Framework*). Oltre a prevedere il rispetto di criteri etici di corretto comportamento, attraverso il primo codice deontologico per i lavoratori domestici pubblicato in allegato alla norma, per ogni tipologia di assistente familiare sono definiti i compiti e le attività specifiche che devono essere in grado di svolgere.

In una tabella sono elencate anche le conoscenze, le abilità e le competenze necessarie per essere qualificati in base alla norma da un organismo accreditato. Per fare solo un esempio, il badante deve possedere, tra le conoscenze, anche nozioni di base di psicologia e delle principali tecniche di relazione e comunicazione; tra le abilità, quella di fornire una compagnia non meramente passiva, che sia di stimolo per l'assistito; e tra le competenze, anche la capacità di individuare e gestire eventuali situazioni di emergenza. Imprescindibile, quindi, per ottenere la certificazione, il completamento di percorsi di formazione e di aggiornamento volti ad acquisire le competenze richieste dai requisiti della norma.

Inoltre, la certificazione rilasciata da un organismo accreditato può fare la differenza in termini di maggiore competitività per il professionista e di maggiore garanzia per le famiglie. Queste ultime, infatti, possono fare affidamento su competenze, abilità e conoscenze in linea con gli standard europei e verificati da un organismo di parte terza

indipendente. Assicurazioni che possono essere discriminanti nel momento in cui si decide di inserire una figura all'interno del proprio nucleo familiare.

Per rilasciare la certificazione a colf, babysitter e badanti, in qualità di "assistenti familiari", gli organismi devono essere accreditati ai sensi della norma UNI CEI EN ISO/IEC 17024:2012 "Requisiti generali per Organismi che operano nella Certificazione delle persone".

Fonte: <https://www.accredia.it/2020/06/24/colf-babysitter-badanti-la-certificazione-accreditata-sostiene-le-famiglie/>

Accanto a tutto ciò, alcuni partecipanti al nostro studio hanno sottolineato l'auspicio di una evoluzione di tipo culturale, che porti le famiglie a riconoscersi nel ruolo non solo di datori di lavoro, ma di "costruttori" di integrazione e "cittadinizzazione". Al di là di relazioni di supporto che spesso si attivano spontaneamente presso le famiglie (che a volte si fanno volontariamente carico dei bisogni extra-lavorativi dei loro dipendenti), la proposta è di lavorare su istituti formalizzati – si cita ad es. l'istituto canadese del *Live-in Caregiver program* [cf. Box 2.1.2] – che inquadrino la prestazione lavorativa presso le famiglie in un percorso di acquisizione delle "competenze di cittadinanza" necessarie a muoversi con autonomia nel nuovo Paese.

132

Box 2.1.2 - Il canadese Live-in Caregiver Program

The Live-in Caregiver Program (LCP) was formed in 1992 under the umbrella of the Temporary Foreign Worker Program. Unlike most other Temporary Foreign Worker streams, the LCP allowed caregivers to apply for permanent resident status upon completing 24 months of full-time work as a live-in caregiver for children, the disabled or the elderly. The LCP has seen a number of changes over the years and in 2019, two new pilot programs replaced the program: the Home Child Care Provider Pilot and Home Support Worker Pilot. These two programs allow open work permits and family members to accompany the worker while they are temporary residents, but restrict the annual number of permanent resident applicants to 2,750 per program. Despite the fact that access to permanent residence has become much more limited, thousands of caregivers, mostly women from the Philippines (Kelly, Park, de Leon and Priest 2011), have transitioned from temporary to permanent status over the past several decades. The experiences of these women provide useful insights into the impact of lower-skill two-step migration in the Canadian context.

Results from a forthcoming study by Lightman et al. indicate that women who immigrated through the LCP category had a lower unemployment rate upon landing (8%) than women entering through the skilled worker class (11%). This suggests that lower-skill two-step migrants face fewer barriers to labour market participation than high-skill immigrants arriving directly from abroad. Banerjee et al. (2018) collected survey and focus group data from former caregivers who had attained permanent resident status. The data showed that attaining permanent resident status did not dramatically change the occupational fields of

LCP immigrants. Nearly 19% of long-term LCP immigrants (10 years or more since landing) worked as personal support workers/health care aids. In addition, more than 16% continued to work as caregivers or nannies, even after more than 10 years in Canada (See Figure 3). This research showed that LCP immigrants were important contributors to essential sectors of the economy after becoming permanent residents. However, they faced numerous challenges in their transition such as: challenges of family reunification; lack of settlement support; being pigeonholed into jobs with little opportunity for upward mobility (Banerjee et al. 2018).

There are important lessons we can learn from the transition and integration experiences of LCP immigrants. First, concerns about unemployment and financial burden to the state may be unfounded. The LCP case has shown that lower-skilled immigrants can be self-sufficient economic contributors. Moreover, it highlights that lower-skill workers often remain in or near their occupation even after transitioning to the open labour market. This is likely the result of a combination of factors including occupational niches that arise from co-ethnic social networks. Workers who remain in similar occupational fields after getting PR ensure stability of labour supply going forward.

Second, it is equally important to learn from the challenges that LCP immigrants faced. Many felt frustrated by the lack of settlement services available to them when they had temporary status, and the barriers and difficulties their families faced when they reunited in Canada after becoming PR. Kelly (2015) confirms that Filipino 1.5 and second generation youth in Canada face anomalously low educational trajectories, and attributes this, at least in part, to their parents' struggles of transitioning from temporary foreign worker to permanent immigrant. This points to the need for early, targeted and intensive settlement support for not only the applicant, but the entire family.

Fonte: Banerjee R., Hiebert D. (2021): Leveraging human resources for long-term prosperity: Expanding pathways to permanence for lower skill temporary workers in Canada, Policy Paper, Canada Excellence Research Chair in Migration and Integration - Ryerson University, May; pagg. 6-7.

133

Per certi versi, questa soluzione potrebbe ripercorrere il tradizionale istituto dell'*au pair* [cf. Box 2.1.3]; per altri versi, essere inquadrata in uno **schema di migrazione circolare**, che garantisca il diritto a conservare tutti i diritti previdenziali e di sicurezza sociale maturati così da poterne godere a prescindere dall'esistenza di un accordo di reciprocità tra l'Italia e il Paese d'origine e in deroga al requisito dell'anzianità contributiva minima di vent'anni¹⁶¹; per altri ancora – come suggerito da uno degli esperti interpellati per lo studio –, si tratterebbe di **istituzionalizzare il lavoro per le famiglie nella sua funzione di impiego d'ingresso sul mercato del lavoro** italiano, vincolando il lavoratore neo-arrivato al suo datore di lavoro per un certo periodo di tempo¹⁶². Su questa stessa linea, alcuni degli esperti coinvolti nello

¹⁶¹ Ciò è quanto suggerito, ad esempio, dal progetto di legge "Ero straniero" (http://erostraniero.it/wp-content/uploads/2019/06/leg.18.pdl_camera.13.pdf)

¹⁶² Si osservi che, in questo modo, sarebbe reintrodotta una disciplina simile a quella vigente nel lontano passato, prima che venisse adottato il Testo Unico sull'immigrazione.

studio hanno suggerito di adottare dei **sistemi di sponsorizzazione da parte di singoli o di organizzazioni della società civile.**

Box 2.1.3 - Au Pair Migration

The precise rules and details of au pairing vary by country but all national schemes have in common the idea of a young person living with a host family, carrying out household tasks in exchange for room and board and being treated 'as an equal' (the translation of 'au pair'). Some national au pair schemes are highly regulated, and the USA is a good example of this approach. In the USA all au pairs are placed by registered agencies, their visas are time limited and they must be engaged in formal education of some kind (see Chuang, 2013 for details and also a discussion of limitations and abuses of the US scheme). There are a number of countries which have partially regulated au pair sectors. For example, in countries which are members of the European Economic Area, which enables free movement of labour between member states, au pairs from outside the EEA will tend to be on visas which impose certain conditions and may offer some protections, whilst au pairs who are EEA nationals are not covered by these rules (Anving and Eldén, 2016, Calleman 2010). Then there are countries which seem to acknowledge the existence of au pairs whilst having no regulation of this category at all.

Au pair migration in the EU is situated in a complex social and legal field of migrant domestic work. This type of domestic work is perceived as cultural exchange with pocket money bordering onto the field of domestic work with pay.

In the EU, there are great variations in the scope and nature of migrant domestic help arrangements in private homes. The organisation of welfare regarding child and elderly care, and women's participation in the labour market, play a significant role. In addition, immigration policy or migration regulations are of substantial importance for the development and extent of domestic help arrangements.

Fonte: Cox R. (2018): Gender, work, non-work and the invisible migrant: au pairs in contemporary Britain, Palgrave Communications, 4(1).

134

Un ulteriore fronte rimanda alla opportunità di **ripensare lo stesso concetto di assistenza familiare**, guardando a uno scenario demografico che, come si è sopra descritto, vedrà tra l'altro crescere la quota di anziani soli e sprovvisti di figure di riferimento familiari in grado sia di concorrere alle attività di cura, sia di supervisionare il lavoro del personale stipendiato. Forme di associazionismo familiare, di *co-housing*, di ripensamento della vita di quartiere e di valorizzazione delle relazioni di prossimità sono altrettante "strade" attraverso le quali concorrere a una evoluzione del sistema di assistenza e, nel suo contesto, del ruolo del lavoro immigrato e delle politiche che lo governano. Solo per fare un esempio, si tratta di integrare le iniziative per gestire il problema dell'invecchiamento con politiche di gestione del parco immobiliare, mettendo a valore un bene molto diffuso tra gli anziani (quale appunto la casa di proprietà, spesso sovradimensionata rispetto alle esigenze

attuali) e gettando un ponte verso la società futura in cui, sempre più spesso, le solidarietà intra-familiari dovranno essere integrate o sostituite da solidarietà inter-familiari. Ancor più ambiziosamente, **si tratta di rendere il tema della cura - degli anziani ma non solo - una delle attenzioni strategiche di quel processo di ripensamento delle forme dell'abitare e di vivere la città** che vede oggi una straordinaria opportunità di catalizzare progetti, programmi e finanziamenti.

Detto in maniera ancor più esplicita, la formula del lavoro in coabitazione che abbiamo ampiamente sperimentato in questi anni deve a nostro avviso - anche sulla scorta dei pareri raccolti durante la redazione di questo *Libro Verde* - cessare di costituire il modello di riferimento delle politiche e delle pratiche migratorie, in quanto tendenzialmente incompatibile con l'obiettivo del "lavoro decente" inscritto nei documenti programmatici delle agenzie internazionali e con gli stessi obiettivi di sviluppo sostenibile di Agenda 2030. L'imminente transizione alla terza/quarta età di un gran numero di lavoratrici della cura - prevedibile se si considera l'età media delle assistenti familiari¹⁶³ - preannuncia anzi la necessità di "farsi cura" dei loro bisogni, sul piano economico e non solo; colloqui informali con gli operatori della pastorale migratoria ci parlano, ad esempio, di un consistente numero di donne già oltre l'età attiva, costrette a restare sul mercato per non cadere in una condizione di povertà e isolamento sociale.

135

Da ultimo, merita di essere ricordato come il tema di cui ci stiamo occupando **intercetta diversi degli obiettivi e dei programmi descritti nel PNRR**, che ambisce a mettere in campo, tra gli altri, interventi di rafforzamento dei servizi territoriali e di prossimità finalizzati a prevenire l'istituzionalizzazione; misure di sostegno alle persone fragili, disabili e anziane; maggiori investimenti nell'assistenza domiciliare; iniziative per il potenziamento della rete sanitaria territoriale. Il "welfare di mercato" non trova un'esplicita trattazione all'interno del Piano - e nemmeno il ruolo degli immigrati -, ma è evidente come "scordarsi" di questa fondamentale componente del sistema della cura - per esempio nell'imminente Riforma della non-autosufficienza da realizzarsi entro il 2023 (PNRR, pag. 275 e segg.) - comprometterebbe i risultati di un disegno che promette di realizzare obiettivi di protezione dei più fragili, parificazione delle opportunità, coesione sociale.

In definitiva, come recita appunto il titolo di questo approfondimento, occorre prendersi cura del lavoro di cura; proprio cominciando dal riconoscergli la dignità di lavoro con la L maiuscola e di componente essenziale nella creazione

¹⁶³ A titolo d'esempio, concentrandoci sulla componente dell'Est Europa - quella di gran lunga maggioritaria - oltre il 70% ha più di 50 anni e quasi un terzo addirittura più di 60.

di benessere e valore sociale (detto per inciso, l'esperienza della campagna vaccinale, che non ha previsto alcuna "corsia preferenziale" per gli operatori impiegati presso le famiglie, deve costituire un monito a evitare ulteriori gravi dimenticanze). **La cooperazione bilaterale e il dialogo sociale sono, da questo punto di vista, strumenti strategici:** in maniera ancor più eclatante di quanto non avvenga in altri settori del mercato del lavoro, non solo gli interessi, ma lo stesso benessere *tout court* dei lavoratori e dei datori di lavoro sono indissolubilmente intrecciati e vanno perseguiti insieme. Aggregare una domanda di lavoro che è fisiologicamente molto polverizzata – anche attraverso un impulso alla istituzionalizzazione dei processi di *matching* tra domanda e offerta di lavoro – rappresenta una direttrice strategica per favorire sia l'emersione dell'occupazione irregolare sia l'evoluzione dello statuto del lavoro per le famiglie; e ciò può essere fatto attraverso la scalabilità, a livello nazionale, di soluzioni sperimentate con discreto successo a livello locale per iniziativa delle amministrazioni pubbliche e/o di attori della società civile.

In definitiva, il ripensamento degli schemi migratori deve essere assolutamente inserito nel quadro di quelle che l'Organizzazione Internazionale del Lavoro¹⁶⁴ definisce le **politiche trasformative della cura** [Box 2.1.4], ossia politiche capaci di tenere insieme i diritti umani, l'*agency* e il benessere sia di coloro che erogano servizi di cura, retribuiti e non retribuiti, sia di coloro che ricevono servizi di cura, e di gestire il *trade-off* tra opposti interessi. È del tutto evidente come la buona gestione dell'immigrazione – del reclutamento all'estero e delle carriere di lavoro in Italia – sia una componente essenziale di questo scenario. Così come è evidente che **la cattiva gestione – ovvero una gestione orientata unicamente a offrire una risposta flessibile e a buon mercato ai fabbisogni di cura – può divenire un incentivo a perseguire nella direzione di una "via bassa"**. Un incentivo, cioè, a mantenere la configurazione "familistica" del welfare italiano (scoraggiando lo sviluppo di soluzioni pubbliche e universalistiche), la ripartizione asimmetrica del lavoro di cura non retribuito tra uomini e donne (rallentando il coinvolgimento maschile nel lavoro familiare), le disuguaglianze (di genere, condizione sociale e appartenenza etnica) nell'accesso al diritto alla conciliazione¹⁶⁵.

¹⁶⁴ ILO (2018): *Care Work and Care Jobs. For the Future of Decent Work*, International Labour Office, Geneva.

¹⁶⁵ Zanfrini L. (2021): *Female Migrants and Families' Care Needs: towards a (un)sustainable model?*, Relazione al Webinar "Immigrants supply of personal services, female labour supply and household behaviour in the hosting economy", ISTAT – CEIS Università Tor Vergata, 15 giugno.

Box 2.1.4 – The 5R Framework for Decent Care Work: Achieving a high road to care work with gender equality

Main policy areas	Policy recommendations	Policy measures
Care policies	Recognize, reduce and redistribute unpaid care work	<ul style="list-style-type: none"> ■ Measure all forms of care work and take unpaid care work into account in decision-making ■ Invest in quality care services, care policies and care-relevant infrastructure ■ Promote active labour market policies that support the attachment, reintegration and progress of unpaid carers into the labour force ■ Enact and implement family-friendly working arrangements for all workers ■ Promote information and education for more gender-equal households, workplaces and societies ■ Guarantee the right to universal access to quality care services ■ Ensure care-friendly and gender-responsive social protection systems, including floors ■ Implement gender-responsive and publicly funded leave policies for all women and men
Macroeconomic policies		
Social protection policies	Reward: More and decent work for care workers	<ul style="list-style-type: none"> ■ Regulate and implement decent terms and conditions of employment and achieve equal pay for work of equal value for all care workers ■ Ensure a safe, attractive and stimulating work environment for both women and men care workers ■ Enact laws and implement measures to protect migrant care workers
Labour policies		
Migration policies	Representation, social dialogue and collective bargaining for care workers	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ensure women's full and effective participation and equal opportunities for leadership at all levels of decision-making in political, economic and public life ■ Promote freedom of association for care workers and employers ■ Promote social dialogue and strengthen the right to collective bargaining in care sectors ■ Promote the building of alliances between trade unions representing care workers and civil society organizations representing care recipients and unpaid carers

Fonte: ILO (2018): *Care Work and Care Jobs. For the Future of Decent Work*, International Labour Office, Geneva; pag. xlv

2.2.

I frutti attesi della pandemia: “coltivare” un nuovo modo di fare agricoltura*

In molti Paesi a sviluppo avanzato, **lo scoppio della pandemia ha avuto l'effetto di fare emergere la dipendenza strutturale del comparto agricolo dal lavoro degli immigrati** [Sezione 1.1]. La stessa attivazione di “corridoi verdi” per garantire l'approvvigionamento di manodopera stagionale all'approssimarsi della stagione del raccolto, in un contesto di pressoché totale blocco della mobilità transnazionale, ha reso evidente **il precario equilibrio sul quale si regge la catena dell'approvvigionamento alimentare** che, in molti Paesi del mondo, si trova oggi a dipendere dall'importazione di merci e “braccia” dall'estero¹⁶⁶. Invero, le caratteristiche dei movimenti migratori contemporanei, intra e inter-europei, nelle loro diverse componenti (inclusi i richiedenti asilo) e le caratteristiche del settore agricolo sembrano interagire reciprocamente e creare un terreno fertile per il ricorso massiccio ai migranti e per il loro impiego in condizioni sub-standard, quando non addirittura di vero e proprio sfruttamento¹⁶⁷: una realtà oggi riconosciuta anche a livello istituzionale. Si può, ad esempio, citare una recente denuncia dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro che, in una sua nota, rileva come «questa pandemia dimostra che per lungo tempo i lavoratori agricoli stagionali non sono stati pienamente ricompensati per il loro contributo alla società in termini di reddito, protezione sociale e condizioni di lavoro impegnative, compresi gli orari di lavoro e la tutela della salute e del lavoro»¹⁶⁸.

139

* Questa sezione è stata scritta da Laura Zanfrini

¹⁶⁶ Si segnala come l'attivazione di lavoratori disoccupati e inattivi è una delle strategie discusse a livello europeo per sopperire alla mancanza di forza lavoro nel settore agricolo, in combinazione o in alternativa con provvedimenti come la regolarizzazione, l'estensione della durata dei permessi di soggiorno, l'attivazione di schemi speciali per l'arrivo di lavoratori stagionali dall'estero finalizzati a garantire l'approvvigionamento di forze lavoro straniere. Cf. Kalantaryan S., Mazza J., Scipioni M. (2020): *Meeting labour demand in agriculture in times of Covid 19 pandemic*, JRC Technical Report, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

¹⁶⁷ Palumbo L., Sciarba A. (2020): *The vulnerability to exploitation of women migrant workers in agriculture in the EU: the need for a Human Rights and Gender based approach*, Policy Department for Citizens's Rights and Constitutional Affairs.

¹⁶⁸ OIL (2020): *Misure per il lavoro stagionale dei migranti: Ripensare ai principi fondamentali e ai meccanismi alla luce del COVID-19*, Nota OIL, maggio; citazione a pag. 5.

Nel caso specifico dell'Italia, l'annuncio di un provvedimento di regolarizzazione in risposta agli "indifferibili fabbisogni del settore agricolo", in pieno *lockdown* – quando già si paventavano le drammatiche conseguenze occupazionali della crisi sanitaria – è come se avesse ribadito i tratti salienti del rapporto tra immigrazione, mercato del lavoro e società italiana¹⁶⁹, facendo di questo comparto un caso emblematico delle ragioni che hanno provocato il progressivo disallineamento tra domanda e offerta di lavoro e che **hanno reso l'immigrazione un ingrediente irrinunciabile del modo in cui tale segmento del mercato del lavoro è oggi socialmente costruito**. Riacciacciandoci alle considerazioni sviluppate nella Sezione introduttiva [Sezione 1.1], possiamo anzi affermare che ci troviamo qui di fronte a un chiaro esempio di come i migranti non siano semplicemente una risposta alle difficoltà di reclutamento, bensì una risorsa apprezzata anche – se non soprattutto – in ragione dei vantaggi competitivi più o meno consapevolmente generati dalle politiche (e dalle non politiche) migratorie che, a loro volta, influenzano profondamente le relazioni di lavoro¹⁷⁰.

Per altro verso, la progressiva etnicizzazione del comparto agricolo – in particolare delle operazioni di semina e raccolta soggette alla stagionalità – è un fenomeno che interessa, come si diceva, molti Paesi, dentro e fuori l'Unione Europea, com'è chiaramente emerso all'indomani dell'adozione dei provvedimenti di blocco della mobilità transfrontaliera¹⁷¹. Per quel che riguarda l'Europa, il fenomeno coinvolge soprattutto, oltre all'Italia, la Germania, la Spagna, la Francia e la Polonia, altrettanti Paesi che impiegano ingenti numeri di migranti stagionali, spesso in condizioni inaccettabili¹⁷². In termini complessivi, sebbene il settore stia subendo, da alcuni anni, una significativa perdita di occupati (passati da 10,8 milioni nel 2009 a 8,9 nel 2018), l'incidenza dei lavoratori migranti (europei ed extra-europei) è invece cresciuta, specie nelle occupazioni a bassa qualificazione.

Nel caso specifico dell'Italia, si stima che il settore agricolo assorba addirittura 4-500mila lavoratori stranieri – che dunque coprirebbero quasi la metà della forza lavoro totale –, una cifra che include, oltre ai lavoratori extra-europei ufficialmente assunti, lavoratori provenienti da altri Paesi dell'Unione e migranti approdati con vari canali, inclusi le richieste di asilo e gli ingressi

¹⁶⁹ Zanfrini L. (2021): "Il lavoro", in Fondazione ISMU, *Ventiseiesimo Rapporto ISMU sulle migrazioni 2020*, FrancoAngeli, Milano, pp. 123-138.

¹⁷⁰ Anderson A., Poeschel F., Ruhs M. (2020): *Covid-19 and Systemic Resilience: Rethinking the Impacts of Migrant Workers and Labour Migration Policies*, European University Institute, Working Paper RSCAS 2020/57.

¹⁷¹ OIL (2020): *Misure per il lavoro stagionale dei migranti: Ripensare ai principi fondamentali e ai meccanismi alla luce del COVID-19*, Nota OIL, maggio.

¹⁷² EPRS - European Parliamentary Research Service (2021): *Migrant seasonal workers in the European agricultural sector*, Briefing, February.

irregolari; complessivamente, il 40% dei migranti occupati sarebbero lavoratori irregolari¹⁷³. A ciò va aggiunto un ulteriore dato molto problematico, costituito dal numero particolarmente basso di ore lavorate nel corso dell'anno che risulta dalle denunce all'INPS (per alcuni pari a circa 10 giornate, per molti a poche decine di giornate).

Per di più, proprio **nei territori in cui si concentra il lavoro degli immigrati, il mercato del lavoro agricolo rivela la sua natura di fenomeno *embedded* nella società e nella cultura locale**, con tutte le implicazioni che ciò determina a livello di governo e di *governance* dei processi di inclusione. L'approccio per società locali, da sempre indispensabile per leggere la varietà dei modelli territoriali di incorporazione occupazionale e di integrazione degli immigrati in Italia, trova una sua chiara declinazione nel caso del comparto che stiamo analizzando, anche con riguardo, come vedremo, ai fenomeni di sfruttamento, atteso che esistono molteplici modelli territoriali di impiego illecito dei lavoratori sui quali non è possibile incidere in maniera duratura attraverso i soli strumenti repressivi, ossia senza intervenire sui complessi processi sociali che hanno causato il consolidarsi delle pratiche di sfruttamento.

In particolare, sebbene i fenomeni di sfruttamento dei migranti in agricoltura siano presenti in molti Paesi, non si può tralasciare di considerare il radicamento di cui, soprattutto in alcune regioni – ma con preoccupanti processi di estensione a tutto il territorio nazionale – gode il sistema del caporalato. Com'è purtroppo noto, **il caporalato definisce un sistema di intermediazione illegale della manodopera che si fonda sullo sfruttamento della vulnerabilità dei lavoratori**, circostanza che rende gli immigrati, specie se privi di permesso di soggiorno, particolarmente “adatti” a divenirne vittime (ancorché a volte lo stesso caporale sia a sua volta un immigrato). Il caporale organizza le squadre di lavoro e provvede ai loro fabbisogni alimentari e abitativi (sebbene in forme alquanto precarie) e al trasporto quotidiano sul posto di lavoro, sottraendone il costo da un salario già inferiore al dovuto. Le conseguenze consistono in condizioni di vita e di lavoro estreme, retribuzioni ampiamente al di sotto dei minimi contrattuali, esposizione a forme di ricatto (dalla paura di perdere il posto di lavoro a quella di essere forzatamente rimpatriati) e di violenza fisica e psicologica; fenomeni che divengono ancor più gravi nei confronti delle lavoratrici. A quest'ultimo riguardo, tutti i pareri raccolti – in linea con quanto già emerso da diverse indagini sociologiche e giornalistiche – confermano che le donne migranti risultano doppiamente discriminate ed esposte a molteplici forme di ricatti e violenze, inclusi gli abusi sessuali, considerati una componente intrinseca ai sistemi di sfruttamento;

¹⁷³ *Ibidem.*

risulterebbe, addirittura, che le donne con responsabilità familiari siano le più soggette ad abusi, proprio perché più facilmente minacciabili¹⁷⁴. Dunque, sebbene la maggior parte degli addetti sia di sesso maschile, **l'adozione di una prospettiva di genere è indispensabile per analizzare e contrastare i fenomeni di vulnerabilizzazione e sfruttamento.**

Il caporalato non è nato con l'immigrazione e non coinvolge solo gli immigrati; tuttavia, sono proprio questi ultimi a costituirne i candidati "naturali" per una serie di ragioni che riguardano certamente il loro status giuridico e sociale, ma anche il ruolo loro assegnato dai processi di costruzione sociale. A tal proposito, va osservato come, sul piano empirico così come su quello della narrazione, **il principio di complementarità si è imposto in questo settore come assioma indiscusso:** all'inizio della crisi sanitaria e subito dopo i provvedimenti di blocco della mobilità, invocare la regolarizzazione "perché i rumeni quest'anno non potranno arrivare"¹⁷⁵ è stato come ammettere che le condizioni di lavoro e salariali normalmente offerte agli immigrati sono così svantaggiose da non poter essere accettate nemmeno da chi è senza un'occupazione, è stato messo in ginocchio dalla crisi, magari percepisce un reddito di cittadinanza e si è dichiarato disponibile a qualsiasi tipo di impiego. Ovvero, è stato come suggellare la convinzione che alcuni lavori siano incorreggibilmente "da immigrato", svolti magari anche da (molti) italiani in condizioni di particolare bisogno, ma comunque con caratteristiche tali da collocarli al di sotto della soglia attraverso la quale la nostra società valuta un lavoro come decente e socialmente accettabile. Tutto ciò senza nulla togliere al valore dell'esperienza che molti immigrati hanno maturato e che li rende sicuramente vantaggiosi rispetto a eventuali neofiti del settore, facendone una risorsa anche nella prospettiva di un riposizionamento competitivo di questo comparto.

142

Invero, **le macroscopiche difficoltà nel reclutare personale "indigeno" per le operazioni a più alta intensità di lavoro sono un fenomeno denunciato da anni dagli imprenditori del settore:** ad esse si deve l'elevata incidenza di stranieri sul totale degli occupati iscritti all'INPS (pari a quasi un terzo degli addetti complessivi, una quota inferiore solo a quella che si registra nel lavoro domestico), che si alza ulteriormente – in base alle ricerche disponibili – se si considera l'area del lavoro sommerso, come noto estremamente elevata ed estremamente "attraente" verso i lavoratori stranieri. Questo dato apparentemente stride con il crescente interesse dei giovani italiani per la

¹⁷⁴ Palumbo L., Sciarba A. (2020): *The vulnerability to exploitation of women migrant workers in agriculture in the EU: the need for a Human Rights and Gender based approach*, Policy Department for Citizens's Rights and Constitutional Affairs.

¹⁷⁵ Secondo la denuncia di Coldiretti, addirittura il 40% della produzione rischiava di andare distrutta a causa del mancato arrivo degli immigrati.

filiera del cibo, che si esprime anche attraverso l'avvio di iniziative imprenditoriali innovative, ma si spiega facilmente se si leggono le cronache giornalistiche e le numerose indagini realizzate in questi anni, che ci parlano di condizioni di lavoro che a volte rasentano lo schiavismo e di livelli retributivi assolutamente inadeguati. Per la verità, **la narrazione di un'agricoltura ostaggio di organizzazioni di sfruttamento rischia di offuscare il lato virtuoso del sistema agricolo**, fatto di imprese innovative, contratti di lavoro in linea con gli standard degli altri comparti produttivi e potenzialmente attrattivi per una certa componente dell'offerta di lavoro. Come ci ha ricordato qualcuno dei testimoni privilegiati interpellati, il lavoro dignitoso e adeguatamente retribuito non è una "chimera", ma un traguardo saldamente ancorato alla legge e alla contrattazione collettiva. Tuttavia, il problema della diffusa violazione dei diritti dei lavoratori non è certo estraneo alla **dipendenza strutturale dal lavoro immigrato e al fatto che essa sia un fenomeno dato per scontato e considerato imm modificabile**, perfino nei contesti territoriali maggiormente colpiti dalla disoccupazione. A sua volta, tale circostanza concorre certamente a spiegare la grande capacità attrattiva che il settore esercita verso gli immigrati, segnatamente verso i più vulnerabili, gli ultimi arrivati, quanti sono sprovvisti di un documento di soggiorno.

Entrando nel merito di quanto emerso dallo studio, il primo aspetto da considerare riguarda la specificità dei fabbisogni del settore, il loro **carattere di stagionalità** che si esprime secondo un calendario differenziato sul territorio nazionale, a seconda delle operazioni richieste dalle differenti produzioni e dal momento in cui queste ultime arrivano a maturazione. Proprio tale carattere, traducendosi inevitabilmente in una discontinuità dal punto di vista occupazionale, concorre a scoraggiare l'ingresso nel settore di quei lavoratori che non abbiano un bisogno estremo di lavorare. Per converso, tale fabbisogno trova risposta nei flussi spontanei provenienti da Paesi europei - in particolare dalla Romania - e, almeno a livello teorico, negli schemi migratori stagionali, peraltro sostanzialmente l'unico canale a essere rimasto aperto in questi anni di quasi azzeramento delle quote per lavoro a tempo indeterminato [Sezione 1.2]. Ma ad alimentare l'offerta è anche il flusso dei richiedenti asilo e dei migranti irregolari; in particolare, da alcuni anni, di coloro che hanno visto respinta la domanda di asilo politico - o che hanno preferito non inoltrare richiesta dopo le modifiche in senso restrittivo intervenute a livello legislativo e nella prassi - ma continuano a soggiornare sul territorio nazionale: una presenza che rischia, suo malgrado, di assecondare con la sua iper-adattabilità le pressioni al ribasso del costo del lavoro. In definitiva, **il fatto di trovarsi in un mercato affollato da migranti diversamente collocati nei sistemi di**

stratificazione civica¹⁷⁶, più che mettere quanti dispongono di uno status giuridico “forte” (per esempio i cittadini europei) al riparo dai rischi di sfruttamento, **genera una concorrenza al ribasso che alla fine si risolve nella vulnerabilizzazione di tutti.**

A tal proposito, un aspetto sul quale si registra il consenso pressoché unanime dei partecipanti allo studio riguarda la **necessità di favorire la regolarizzazione di quanti oggi soggiornano irregolarmente.** Significativamente, al di là degli imperdonabili ritardi nell’esame delle domande che rischiano di comprometterne l’impatto finale – e della sensazione di un sostanziale fallimento che aleggia nel Paese¹⁷⁷ –, la regolarizzazione lanciata nell’estate 2020 è considerata positivamente dai testimoni privilegiati coinvolti nello studio e, secondo alcuni, potrebbe alla fine rivelarsi più efficace del previsto anche nel suo impatto sulle condizioni di lavoro nel settore¹⁷⁸. Sebbene, come molte volte abbiamo sottolineato nell’annuale *Rapporto ISMU sulle migrazioni*, l’irregolarità nelle condizioni di impiego non sia purtroppo una prerogativa dei lavoratori privi di permesso di soggiorno¹⁷⁹, la presenza di questi ultimi **innesta dinamiche involutive e fornisce ai datori di lavoro una sorta di alibi rispetto ai loro comportamenti scorretti**: gli immigrati irregolari sono l’anello più debole della catena di abusi, ma proprio la loro vulnerabilità li rende una presenza funzionale alle pratiche di sfruttamento. Il possibile effetto emulativo collegato alla ricorsività dei provvedimenti di regolarizzazione (che come sappiamo tendono ad attrarre nuova immigrazione irregolare) è dunque ritenuto di secondaria rilevanza – tanto dal punto di vista umanitario quanto da quello della coesione sociale – rispetto all’obiettivo di rendere le persone meno facilmente ricattabili e in grado di fare valere i propri diritti, affrancandole dalla necessità di rivolgersi ad agenzie illegali di intermediazione di manodopera. Si rileva anche come il bilancio costi-benefici sia sicuramente a vantaggio della regolarizzazione, che tutto sommato costa poco allo Stato ma, quanto meno nel medio periodo, agevola

144

¹⁷⁶ Con questa espressione si intendono dei sistemi di disuguaglianze basati sulla relazione tra lo Stato e le diverse categorie di immigrati, e di diritti che sono di conseguenza loro riconosciuti o negati. Così, per esempio, possiamo distinguere lo status dei migranti irregolari o regolari, cittadini di altri Paesi dell’Unione o di Paesi terzi, intestatari di un titolo a tempo determinato o indeterminato, ecc.

¹⁷⁷ Per un’analisi aggiornata all’estate 2021 cf.: Morlotti S. (2021): *Emersione dei rapporti di lavoro: ritardi e ostacoli di una procedura “a rischio”*, Paper ISMU, giugno.

¹⁷⁸ Pensato inizialmente proprio per i lavoratori del settore, il provvedimento di emersione ha raccolto soltanto 30.694 domande (di cui 29.555 per l’agricoltura e 216 per la pesca) nonostante l’estensione della scadenza inizialmente prevista; inoltre, i livelli salariali dichiarati sono tutti al di sotto della soglia di esenzione fiscale, a riprova delle svantaggiose condizioni che caratterizzano il comparto. Come già avvenuto in passato, molti lavoratori si sono perfino addossati il costo della procedura, o hanno acquistato un contratto fittizio, sborsando fino a 5.000 euro senza ottenere alcuna garanzia di continuità occupazionale. Cf. Palumbo L., Corrado A. (2020): *Covid-19, Agri-food systems, and Migrant Labour*, Open society – European Policy Institute, July.

¹⁷⁹ Va anzi sottolineato che il tasso di irregolarità in agricoltura è più alto rispetto a tutti gli altri settori produttivi.

certamente la valorizzazione economica dell'immigrazione. Infine, sempre in ragione della particolare vulnerabilità che caratterizza i migranti che "ruotano" attorno al comparto agricolo e ai sistemi di caporalato, alcuni partecipanti allo studio hanno affermato la necessità di favorire il rilascio di un permesso di soggiorno per ragioni umanitarie a coloro che non se la sentono di denunciare il datore di lavoro (va ricordato, a questo proposito, come anche l'ultimo Decreto Sicurezza e Immigrazione ha confermato il rilascio di un permesso di soggiorno per "casi speciali" per le vittime di sfruttamento lavorativo¹⁸⁰ nei casi in cui lo straniero presenti denuncia). Altrettante proposte che vanno nel senso di affrancare i migranti da quella condizione di subordinazione naturalmente inscritta nel loro status di migrante irregolare e nei vantaggi che esso genera per un certo tipo di datori di lavoro.

Al tempo stesso, **il sistema delle quote di ingressi per lavoro stagionale fissate dai decreti annuali è ritenuto da tutti inadeguato a governare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro** e a prevenire la formazione di ampie sacche di irregolarità. Da parte datoriale si rileva come i contingenti siano sistematicamente sotto-dimensionati rispetto al volume dei fabbisogni e andrebbero dunque significativamente ampliati sulla base di stime attendibili. Da parte sindacale si segnala invece un loro utilizzo improprio: nel migliore dei casi per simulare l'ingresso di un lavoratore già presente, più spesso per procurare un permesso di soggiorno attraverso la simulazione di un rapporto di lavoro inesistente, soluzione che peraltro si inquadra in una pratica molto diffusa nel settore, com'è attestato dal fatto che nel solo 2021 l'INPS ha già accertato quasi 17.000 rapporti di lavoro fittizi. Dal punto di vista statistico, risulterebbe che **nemmeno 1 su 10 degli ingressi autorizzati per lavoro stagionale si traduce nella sottoscrizione di un contratto di soggiorno**; quel che maggiormente colpisce è che a rifuggire dalla prospettiva di una regolare assunzione sarebbero a volte proprio gli immigrati, riottosi a qualsiasi meccanismo di "tracciamento" (forse ignari del fatto che il loro nominativo è a questo punto già entrato nei sistemi di controllo e nella banca dati Eurodac) che possa compromettere la possibilità di restare in Italia allo scadere del contratto di lavoro. A completare il quadro, si segnala la sostanziale inesistenza

145

¹⁸⁰ Ai sensi dell'art. 22, del Testo Unico sull'immigrazione (d.lgs. n.286/98 e successive modifiche), nelle ipotesi di particolare sfruttamento lavorativo, è rilasciato dal questore, su proposta o con il parere favorevole del procuratore della Repubblica, un permesso speciale allo straniero che abbia presentato denuncia e cooperi nel procedimento penale instaurato nei confronti del datore di lavoro. Il permesso di soggiorno ha la durata di sei mesi e può essere rinnovato per un anno o per il maggior periodo occorrente alla definizione del procedimento penale. Il permesso di soggiorno è revocato in caso di condotta incompatibile con le finalità dello stesso, segnalata dal procuratore della Repubblica o accertata dal questore, ovvero qualora vengano meno le condizioni che ne hanno giustificato il rilascio. Il permesso di soggiorno reca la dicitura "casi speciali", consente lo svolgimento di attività lavorativa e può essere convertito, alla scadenza, in permesso di soggiorno per lavoro subordinato o autonomo.

delle liste di candidati disponibili al lavoro presso le rappresentanze consolari nei paesi d'origine.

In tutti i casi, si ritiene che il sistema attualmente in vigore sia soggetto ad adempimenti onerosi e incoerenti con la tempestività di risposta richiesta dalle imprese che cercano lavoratori da dedicare a colture a rapida deperibilità; e comunque certamente non in grado, da solo, di supplire alla **mancanza di un sistema istituzionalizzato e trasparente di *matching* tra domanda e offerta di lavoro**. Si tratta di un aspetto centrale e strategico, sul quale ritorneremo più avanti; qui occorre però sottolineare come proprio **la scarsa trasparenza dei fabbisogni** (aggravata dalla diffusa informalità dei rapporti di impiego) **rende la loro quantificazione attraverso il sistema delle quote un'operazione ambigua, contestabile, che concorre alla delegittimazione dell'unico canale legale rimasto aperto** e, per certi versi, a sdoganare il ricorso al lavoro irregolare da un lato e la migrazione al di fuori dei canali ufficiali dall'altro. Invero, **lo stesso confine tra legalità e illegalità è alquanto indefinito**, così che perfino il meccanismo delle quote sarebbe divenuto, secondo alcuni testimoni privilegiati coinvolti nello studio, uno strumento nelle mani di organizzazioni che a vario titolo controllano il circuito della tratta e dello sfruttamento; un dato, peraltro, che va nella direzione di quanto emerso anche da studi svolti in altri Paesi, che segnalano come gli schemi per la migrazione stagionale, tanto più quando hanno un carattere vincolistico, tendono ad ampliare l'asimmetria di potere tra lavoratori e datori di lavoro. In particolare, in diversi Paesi che fanno ampio ricorso al lavoro immigrato – regolare e irregolare – per le operazioni a più alta intensità di lavoro, **il ruolo degli intermediari risulta cruciale nel generare il paradosso della contestuale presenza di carenza di manodopera (spesso enfatizzata nella comunicazione pubblica) e disoccupazione tra i lavoratori disponibili**. Come si rileva in uno studio promosso dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro¹⁸¹, idealmente dovrebbe esserci un registro centrale che garantisca l'incontro tra i posti di lavoro e i lavoratori disponibili; nella realtà, invece, i lavoratori sono organizzati in squadre attraverso un sistema decentralizzato guidato da incentivi perversi. Da un lato vi sono i datori di lavoro che, non dovendo sborsare alcun compenso per i tempi in cui gli operai sono in attesa di essere arruolati, tendono a richiedere troppi lavoratori e troppo presto, così da garantirsi tutta la manodopera di cui avranno bisogno nel momento del raccolto. Dall'altro i *contractors*, che sono interessati a promettere più manodopera di quanta ne hanno a disposizione, per poter vincere l'appalto. A rimetterci più di tutti sono innanzitutto i lavoratori, privi di protezioni e costretti a periodi di inoccupazione; ma è anche il sistema complessivo che

146

¹⁸¹ Martin P. (2016): *Migrant Workers in Commercial Agriculture*, International Labour Organization, Geneva.

funziona in modo assolutamente inefficiente. A rendere ancor più complesso il quadro è il problema della distanza dei campi dai centri abitati che, in mancanza di mezzi alternativi di trasporto, accresce ulteriormente la dipendenza dal caporale (la creazione di soluzioni alternative di trasporto è infatti una delle piste di lavoro suggerite). **Gli schemi migratori, dunque, sono un tassello importante del sistema di governance, ma non ci si può illudere che essi, per quanto ben congegnati, risolvano problemi strutturali del settore agricolo.**

È in questa luce che occorre considerare lo stesso apprezzamento, tra i testimoni privilegiati contattati per la redazione di questo *Libro Verde*, per la proposta di introdurre un **permesso di soggiorno per la ricerca di lavoro**, la cui finalità principale sarebbe non tanto quella di assicurare un flusso ordinato dall'estero, quanto di affrancare i neo-arrivati - o quanti per le più svariate ragioni si trovino in condizioni di irregolarità¹⁸² - dalle morsa delle organizzazioni che controllano il traffico di migranti e il reclutamento illegale, instradandoli invece in percorsi di professionalizzazione (con un focus sul tema della sicurezza), mobilità intra e inter-settoriale e accesso ai sistemi di welfare. Va dunque sottolineato come i testimoni privilegiati di questo settore vedano nel permesso per ricerca di lavoro soprattutto uno strumento per scongiurare che la condizione di vulnerabilità dei migranti li renda i candidati ideali per diventare vittime di pratiche di sfruttamento e involontarie cause di fenomeni di dumping salariale (dunque, in un certo senso, una sorta di equivalente funzionale della possibilità di regolarizzarsi in qualunque momento); da questo punto di vista, **la durata di tale permesso è però una variabile fondamentale e critica, atteso che un'autorizzazione al soggiorno di pochi mesi** (per esempio sei, com'era previsto dalla versione originaria del Testo Unico sull'immigrazione) **potrebbe semplicemente posporre il problema.** A tal proposito, un aspetto spesso sottovalutato è quello dei **costi del rilascio del permesso di soggiorno** (peraltro non deducibili fiscalmente), che possono risultare molto onerosi per immigrati a basso reddito costretti a rinnovi ravvicinati e che spesso vedono completarsi il loro iter in prossimità di una nuova scadenza: un meccanismo "perverso" che favorisce l'irregolarità più di quanto non si pensi, aggredibile - secondo gli esperti da noi interpellati - vuoi attraverso la riallocazione della competenza a una diversa autorità, vuoi prevedendo una durata minima "sostenibile" (pari ad esempio a 24 mesi).

147

Analogamente, **anche il ricorso a lavoratori europei** - il cui status privilegiato li affranca dai vincoli della legge sull'immigrazione - **presenta vaste zone**

¹⁸² Una sorta di antecedente in tal senso è costituito dal rilascio temporaneo di un permesso di soggiorno agli *overstayers* rimasti senza lavoro durante la pandemia, ad oggi prolungato fino al 31 luglio 2021 (ma vi sono pressioni da parte di varie organizzazioni datoriali affinché sia emanata una ulteriore proroga).

d'ombra. Non solo perché, come si è detto, diffuse sono le situazioni di impiego al nero – fenomeno aggravato dalle infelici condizioni alloggiative e sanitarie tipiche di molti insediamenti in cui si ammassano i braccianti –, ma anche per via dell'utilizzo improprio di alcune soluzioni contrattuali: quella, ad esempio, che regola il temporaneo spostamento in altro Stato membro di lavoratori dipendenti da un'impresa/agenzia di reclutamento con sede tipicamente in un Paese dell'Est Europa alla quale la legge consente, in determinate circostanze, di applicare gli standard retributivi del Paese d'origine¹⁸³ [Sezione 1.4]. In termini complessivi, proprio il fatto di non rischiare le sanzioni previste per l'impiego di stranieri irregolarmente soggiornanti, rende l'impiego di lavoratori europei particolarmente vantaggioso agli occhi dei datori di lavoro che non vogliono procedere a una regolare assunzione.

Al di là dei numeri dei contingenti ammessi e della possibilità di attingere liberamente a manodopera europea emerge dunque **l'assoluta necessità di un maggiore controllo di tutta la filiera di reclutamento** e di un comparto nel quale, specie in alcune regioni del Paese, **lo sfruttamento del lavoro può essere considerato un fenomeno sistemico** (con la tendenza, peraltro, a “contaminare” anche le regioni che un tempo ne erano sostanzialmente estranee) che coinvolge, come sappiamo, anche donne e minori. Non stupirà, dunque, se **il contrasto delle pratiche di sfruttamento e caporalato è la priorità sottolineata da tutti gli esperti coinvolti nello studio**, con un'enfasi sicuramente maggiore rispetto alle eventuali modifiche da introdurre al quadro giuridico sull'immigrazione.

Di tale priorità si è fatto interprete, com'è noto, il **Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato (2020-2022)** [Box 2.2.1], frutto della riflessione condotta all'interno del “Tavolo operativo per la definizione di una nuova strategia di contrasto al caporalato e allo sfruttamento lavorativo in agricoltura” istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali.

Box 2.2.1 - Il Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato

Il piano individua sette aree tematiche principali: *a)* Prevenzione, vigilanza e repressione del fenomeno del caporalato; *b)* Filiera produttiva agroalimentare, prezzi dei prodotti agricoli; *c)* Intermediazione tra domanda e offerta di lavoro; *d)* Trasporti; *e)* Alloggi e foresterie temporanee per i lavoratori stagionali; *f)* Rete del lavoro agricolo di qualità; *g)*

¹⁸³ Anche in questo caso non si tratta di una peculiarità italiana: perfino nella “civile” Svezia, la maggior parte degli addetti alla raccolta dipendono formalmente da agenzie di reclutamento con sede in Thailandia.

Reinserimento socio-lavorativo delle vittime di sfruttamento lavorativo. Vi sono inoltre tre ambiti d'azione trasversali: la predisposizione di un sistema informativo per lo scambio di dati e informazioni, lo sviluppo di un sistema unitario per la protezione e l'assistenza delle vittime, una campagna di comunicazione istituzionale per informare correttamente tutti i soggetti coinvolti.

L'attuazione del Piano si articola in tre diverse fasi: a una prima fase di analisi del fenomeno, seguono gli interventi di natura emergenziale nelle aree più critiche per poi procedere a una azione di sistema che abbraccia tutto il territorio nazionale. Quest'ultima è strutturata su quattro assi prioritari che riguardano: *a)* prevenzione; *b)* vigilanza e contrasto al fenomeno; *c)* protezione e assistenza per le vittime; *d)* loro reintegrazione socio lavorativa.

In particolare alla prevenzione sono dedicate le seguenti azioni: *(i)* costituzione di un sistema informativo integrato, analisi dei fabbisogni di manodopera nelle diverse aree territoriali basata su un calendario delle colture stagionali; *(ii)* investimenti in innovazione per le aziende agricole, valorizzazione dei prodotti agricoli e contrasto alla concorrenza sleale; *(iii)* rafforzamento della Rete del lavoro agricolo di qualità; *(iv)* pianificazione dei flussi, trasparenza nelle procedure di intermediazione nel mercato del lavoro agricolo; *(v)* soluzioni alloggiative dignitose per i lavoratori; *(vi)* soluzioni di trasporto adeguate alle esigenze del lavoro in agricoltura; *(vii)* campagna di comunicazione e promozione del lavoro dignitoso. È prevista poi un'azione specifica *(viii)* di rafforzamento delle attività di vigilanza e contrasto sullo sfruttamento lavorativo nel settore agricolo; un'azione dedicata *(ix)* alla protezione e assistenza delle vittime di sfruttamento lavorativo attraverso la costituzione di un sistema di servizi integrati di riferimento (referral); e infine l'ultima azione *(x)* riguarda il reinserimento socio-lavorativo delle vittime.

Fonte: <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/Tavolo-caporalato/Pagine/Piano-triennale-2020-2022.aspx>

Nella scia del Piano, il PNRR (pag. 265 e segg.) annuncia l'adozione di un **Piano Nazionale per la lotta al lavoro sommerso**, con l'obiettivo di rafforzare la lotta al lavoro sommerso attraverso sia misure di deterrenza (ispezioni e sanzioni), sia misure che promuovono il lavoro regolare (incentivi finanziari), sia ancora una campagna informativa rivolta ai datori di lavoro e ai lavoratori, con il coinvolgimento delle parti sociali, in linea con le iniziative adottate dalla Commissione Europea per sensibilizzare sul "disvalore" insito nel ricorso a ogni forma di lavoro irregolare.

Nel caso specifico dei fenomeni di sfruttamento che coinvolgono il settore agricolo, il PNRR prevede una specifica linea di intervento volta al recupero di soluzioni alloggiative dignitose per i lavoratori (atteso che gli insediamenti informali, in alcuni casi veri e propri ghetti, creano un terreno fertile per l'infiltrazione di gruppi criminali che hanno reso ancor più vulnerabili le condizioni di chi vi dimora), in esecuzione del Piano strategico contro il caporalato in agricoltura e la lotta al lavoro sommerso, che comprende anche l'aumento del numero degli ispettori del lavoro (PNRR, pagg. 279-280). Si prevede, in particolare, che **entro il primo quadrimestre del 2022 debba essere**

realizzata la mappatura degli insediamenti abusivi su cui intervenire con interventi di risanamento¹⁸⁴.

Ripercorso sinteticamente lo scenario entro il quale dovranno muoversi le stesse scelte in materia di politica migratoria, l'impressione emersa dallo studio è che gli obiettivi appena delineati, che è impossibile non condividere, abbiano fino ad oggi sortito effetti alquanto modesti; lo scarso impatto del Piano sulle condizioni di lavoro nel settore – che semmai sono addirittura peggiorate a causa della pandemia¹⁸⁵ – è anzi una cartina di tornasole delle criticità del comparto agricolo e del modo in cui esse si riverberano sul trattamento dei lavoratori più fragili, con addirittura una tendenza alla diffusione all'intero Paese di fenomeni e problemi un tempo circoscritti alle aree meridionali.

In particolare, **uno degli aspetti più rilevanti per la nostra riflessione è quello che riguarda l'intermediazione tra domanda e offerta di lavoro**, oggetto specifico del Tavolo di lavoro n. 3 il cui coordinamento è stato affidato all'Anpal – Agenzia Nazionale Politiche Attive del Lavoro, con l'obiettivo di individuare azioni di **potenziamento dei canali legali di incontro tra domanda e offerta di lavoro nel settore agricolo, e con un focus specifico sul ruolo del settore pubblico e dei Centri per l'Impiego** per i quali si prevede sia il rafforzamento dell'organico, sia una formazione specificamente rivolta agli operatori. È anche previsto lo sviluppo di una piattaforma informatica *ad hoc*, interconnessa con i sistemi pubblici regionali e privati che, in un mondo ideale, potrebbe addirittura rendere superfluo il sistema di programmazione delle quote, consentendo di disporre in tempo reale della fotografia dei fabbisogni di personale.

150

Tuttavia, secondo gli esperti e i testimoni privilegiati coinvolti nello studio, **il deficit di regolazione istituzionale dell'attività di intermediazione continua a costituire uno degli aspetti maggiormente critici**, che naturalmente impatta negativamente sulla stessa gestione della manodopera d'importazione. Innestandosi sulle ataviche debolezze dei servizi pubblici per l'impiego (che attualmente "interfacciano" solo circa il 2% delle richieste di manodopera), la trasformazione in senso multietnico e multinazionale delle forze di lavoro ha reso gli operatori dei centri ancora meno in grado di intercettare e collocare l'offerta di lavoro e a maggior ragione di contrastare le reti di reclutamento illegale nel cui contesto un ruolo cruciale è da tempo giocato dagli stessi immigrati e da organizzazioni transnazionali impegnate in traffici illeciti. **La complessità dei sistemi locali di governance del mercato del lavoro agricolo,**

¹⁸⁴ Sebbene, secondo i pareri raccolti per questo studio, le risorse stanziare dal Piano sono ampiamente insufficienti per il risanamento delle decine di insediamenti.

¹⁸⁵ Palumbo L., Corrado A. (2020): *Covid-19, Agri-food systems, and Migrant Labour*, Open society – European Policy Institute, July.

nelle sue molteplici articolazioni territoriali (che è cominciata ad affiorare grazie all'impegno di diverse organizzazioni umanitarie e di ricercatori militanti¹⁸⁶), richiederebbe innanzitutto, a monte:

- a) un **forte investimento nell'analisi dei singoli contesti**, poiché la loro conoscenza è indispensabile a prevenire il fallimento di soluzioni standardizzate, magari condivisibili in linea di principio, ma inefficaci nell'impatto con realtà che devono fare i conti con una cronica assenza di regolazione istituzionale;
- b) lo sviluppo di una **maggiore conoscenza in ordine alle agenzie di reclutamento, formali e informali**, con particolare riguardo a quelle operanti nei Paesi dell'Est Europa (Romania) e al ruolo svolto dagli stessi immigrati nel quadro delle pratiche illegali di intermediazione della manodopera;
- c) il **rafforzamento delle competenze degli staff delle agenzie territoriali** – prefettura, questura, centri per l'impiego... – relative alla lettura e alla gestione di contesti locali altamente complessi, anche rispetto ai modelli migratori e di inclusione interpretati dai diversi gruppi etnico-nazionali e alla specifica condizione delle donne migranti;
- d) il **rafforzamento del ruolo dei centri pubblici per l'impiego** la cui inoperatività consegna a organizzazioni improprie l'attività di intermediazione, peraltro di straordinaria rilevanza in un quadro di polverizzazione sia della domanda sia dell'offerta;
- e) il **sistematico ricorso a mediatori culturali** sia nei servizi di *front-office* sia negli ambiti deputati all'analisi e alla governance dei mercati del lavoro locali;
- f) l'introduzione di schemi migratori (vedi ad esempio la proposta di cui si parla nella parte finale di questa Sezione) che **favoriscano la stabilizzazione dei migranti stagionali**, incoraggiando di conseguenza l'acquisizione di competenze lavorative e civiche¹⁸⁷;
- g) infine, l'**irrobustimento della cultura della gestione delle risorse umane**, oggi sostanzialmente assente in alcune realtà locali, come si ravvisa ad esempio dalla scarsa attenzione per la descrizione delle mansioni effettivamente svolte – ovvero dalla tendenza a utilizzare semplicemente l'etichetta di “bracciante agricolo”, laddove i fabbisogni

¹⁸⁶ Cf., tra gli altri lavori recenti su questi temi: Calafà L., Iavicoli S., Persechino B., a cura di (2020): *Lavoro insicuro*, Il Mulino, Bologna; Chiaromonte W., Ferrara M.D., Ranieri M., a cura di (2020): *Migranti e lavoro*, Il Mulino, Bologna; Omizzolo M. (2019): *Sotto padrone*, Fondazione Feltrinelli, Milano; Ippolito I., Perrotta M., Raeymaekers T., a cura di (2021): *Braccia rubate dall'agricoltura*, Seb27, Torino.

¹⁸⁷ Circa l'opportunità di favorire il passaggio tra uno status temporaneo e uno permanente e i relativi vantaggi si rimanda a: Papademetriou D., Benton M., Hoope K. (2019): *Equipping Immigrant Selection for a Changing World of Work*, Migration Policy Institute, Washington.

effettivi sono molto più articolati, anche dal punto di vista del livello di qualificazione richiesto –.

A fronte di questa realtà – e di esigenze ormai chiaramente individuate e condivise, nonché in buona misura recepite dai provvedimenti governativi sopra ricordati –, i partecipanti allo studio hanno denunciato **la difficoltà – ma forse anche mancanza di una effettiva volontà politica e istituzionale – nel dare corpo a uno degli obiettivi strategici identificati dal Piano**, costituito dalla **creazione di una banca dati**, a partire dalle informazioni depositate presso l'INPS e organizzata nell'ambito della Rete del lavoro di qualità (vedi oltre), utile sia a descrivere le caratteristiche della domanda e dell'offerta di lavoro, agevolandone il *matching* su un piano di trasparenza e legalità – ovvero aggredendo il principale vulnus dell'attuale sistema, che per certi versi incentiva le aziende a richiedere i servizi delle agenzie di caporalato –, sia a rendere visibile l'articolazione qualitativa dei fabbisogni di personale e conseguentemente le prospettive di sviluppo e riconoscimento professionale che il settore può offrire.

Peraltro, se comune a tutto il territorio nazionale è il ritardo con il quale si sta procedendo in questa direzione, emerge anche il ruolo di stimolo che figure come quelle del prefetto possono svolgere – se fortemente motivate – per l'avvio a livello locale di questa iniziativa, quanto meno a titolo sperimentale. Alcuni esperti coinvolti nello studio hanno anche segnalato la disponibilità da parte degli enti bilaterali di settore a farsi carico, dal punto di vista economico e attraverso l'impegno di proprie risorse umane, dell'implementazione di queste piattaforme. **Si tratta dunque di trovare gli strumenti per incoraggiare la diffusione sui territori di questa fase di sperimentazione che possa preludere alla sua messa a regime.** Ciò sembrerebbe richiedere sia interventi per rendere le banche dati inter-operative (con tutte le implicazioni relative al rispetto della privacy e alle necessarie autorizzazioni da parte del garante), sia iniziative per valorizzare le banche dati INPS (pur costituite per scopi diversi dall'intermediazione, ma contenenti informazioni relative tanto alle imprese quanto ai lavoratori che hanno già operato nel settore agricolo, oltre che estremamente preziose per individuare le aree territoriali più “a rischio” e orientare l'attività ispettiva), sia un atteggiamento più propositivo e cooperativo da parte dei diversi stakeholder coinvolti. In ogni caso, proprio per **imprimere un'accelerazione a un processo che sembra fino a qui essersi complessivamente inceppato sul nascere**, il 14 luglio 2021 è stato siglato tra Ministero dell'Interno, Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, ANCI, con l'adesione – tramite Osservatori e Fondazioni dedicati – delle tre principali sigle sindacali e della Coldiretti, un Protocollo che, tra l'altro, impegna le prefetture a individuare un

proprio rappresentante che partecipi ai lavori territoriali della Rete¹⁸⁸ (di fatto incentivandone l'implementazione).

L'aspetto più rilevante rispetto allo scopo di questo *Libro Verde* è che **è esattamente in questo quadro prospettico che anche il governo delle migrazioni potrebbe finalmente trovare un assetto sostenibile**. L'effettiva implementazione delle piattaforme per l'incontro domanda/offerta di lavoro permetterebbe, anzi, di **surclassare lo stesso sistema delle quote di ingresso** (laddove si consentisse anche ai lavoratori all'estero di dichiarare la loro disponibilità per un determinato posto vacante, dando eventualmente priorità a quanti hanno partecipato a programmi pre-partenza) e perfino di **gestire le presenze irregolari** (laddove, a fronte di una proposta di assunzione, si prevedesse il rilascio di un permesso di soggiorno quanto meno temporaneo). Oggi, al contrario, è proprio nella situazione di scarso rendimento della funzione istituzionale di intermediazione che si inserisce l'intraprendenza degli operatori non autorizzati cui l'immigrazione, suo malgrado, ha dato particolare impulso.

Proprio i mesi più segnati dall'emergenza sanitaria, quando la necessità di reperire nuovo personale si è fatta più pressante, hanno visto qualche tentativo di dare vita a piattaforme informatiche per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro (per es. quella ideata da Copagri tramite la BMTI, Borsa Merci Telematica Italiana), che possono costituire una base sulla quale innestare sperimentazioni a più ampio raggio. Oggi, tuttavia, il settore agricolo rappresenta sicuramente un esempio emblematico dei costi provocati dal deficit di regolazione istituzionale – sulle condizioni di lavoro ma anche nel **rallentare il processo di modernizzazione dell'intero comparto** – e ciò risalta ancor più dopo l'esperienza della pandemia che ha reso evidente la rilevanza di questi processi per la resilienza della società.

A tale riguardo, merita attenzione un secondo obiettivo prioritario individuato nel quadro della strategia di lotta al caporalato, che consiste nella costituzione della **"Rete del Lavoro di Qualità"**, ai sensi della legge 119/2016 con la partecipazione di aziende, centri per l'impiego, agenzie interinali e sportelli unici per l'immigrazione. Secondo le informazioni raccolte per questo studio, al di là della costituzione formale di un buon numero di sezioni territoriali delle Rete, il meccanismo non si è effettivamente messo in moto. Unanime è l'opinione che uno dei **principali fattori di criticità è costituito dallo scarso numero di imprese aderenti**: circa 5.000 (settembre 2021) con un ritmo di crescita di circa 50-100 al mese e per tale motivo, gli esperti da noi interpellati

¹⁸⁸ <https://www.lavoro.gov.it/ministro-e-ministero/ministro/Interventi/Documents/Protocollo-caporalato-14072021.pdf>

suggeriscono l'introduzione di nuovi tipi di incentivi, sotto forma ad esempio di misure di decontribuzione o facilitazioni nell'accesso al credito. Questo fattore di criticità va peraltro a sommarsi a due ulteriori debolezze di questo strumento, suggerite da una precedente ricerca¹⁸⁹: la riduzione dei controlli di cui godono le imprese che aderiscono alla rete e, soprattutto, il fatto che tra i requisiti per l'adesione non figurino il rispetto dei diritti dei lavoratori e dei contratti collettivi di lavoro lungo tutta la filiera. Provvedimenti come quello descritto nel Box 2.2.2, adottati da diversi Paesi, che rendono corresponsabili i vari anelli della catena di produzione e/o distribuzione, potrebbero evidentemente migliorare l'efficacia di una iniziativa come quella della Rete del Lavoro di Qualità. Tuttavia, altri elementi di criticità sono sicuramente rappresentati da una certa inerzia degli attori chiamati a esercitare un ruolo propulsivo nell'implementazione della rete: tra di essi le sedi locali dell'INPS, ente che sembra nel suo complesso dimostrare un atteggiamento poco "convinto", ma che in taluni territori ha saputo agire da soggetto realmente propulsore.

Box 2.2.2 – Joint liability system: Article 35.2 of the Belgian Act Concerning the Protection of Wages of Workers

154

Migrant workers who have experienced underpayment or non-payment for work performed often cannot make a claim against their employers since they are not directly in contact with them and/or are not able to identify them. In these contexts, "the principal contractors and clients benefit from the worker's labour and from the outsourcing of responsibility, and the worker suffers through the inability to obtain owed wages". In order to address this issue, and in particular the weakness and stretching of responsibilities along entire supply chains, some countries, such as Belgium, have adopted measures aimed at creating a system of joint liability for the unpaid wages to workers. In particular, in 2012 Belgium introduced a provision, Article 35.2 of the 1965 Act Concerning the Protection of Wages of Workers, foreseeing that outsourcers, contractors and subcontractors are all jointly and severally liable for the payment of compensation to workers, which developed a chain of successive responsibility. Accordingly, head contractors may be responsible for the sub-standard payment or non-payment of wages to workers by subcontractors.

This joint liability system, which in Belgium is applied in some specific sectors, in particular in construction, constitutes an important good practice that should be developed in all EU Member States, through similar mechanisms, in agriculture and other high-risk sectors.

Fonte: Palumbo L., Sciarba A. (2020): The vulnerability to exploitation of women migrant workers in agriculture in the EU: the need for a Human Rights and Gender based approach, Policy Department for Citizens's Rights and Constitutional Affairs; citazione alle pagg. 61-62.

¹⁸⁹ Palumbo L., Sciarba A. (2020): *The vulnerability to exploitation of women migrant workers in agriculture in the EU: the need for a Human Rights and Gender based approach*, Policy Department for Citizens's Rights and Constitutional Affairs.

Diversi degli esperti coinvolti nello studio hanno però segnalato come vi sia, da parte di molte imprese, un'**obiettivo difficoltà nel rispettare gli impegni definiti dal contratto nazionale di lavoro**, quando non addirittura la necessità di ricorrere a strategie competitive “borderline” per reggere la concorrenza esasperata prodotta dalle pressioni speculative che dominano il settore e, in particolare, comparti come quello lattiero-caseario, l'ortofrutticolo e l'olearico. In altri termini, pur senza nascondere l'esistenza di imprenditori inclini a trarre profitto dalla vulnerabilità dell'offerta di lavoro¹⁹⁰, alla base delle diffuse pratiche di sfruttamento – e della loro stessa “legittimazione” – vi sono, per opinione comune, cause strutturali e, in particolare, la straordinaria **contrazione dei prezzi dei prodotti agricoli che ha progressivamente ridotto i margini dei produttori, “costringendoli” a ripercuotersi sul trattamento dei lavoratori**. Si tratta di problemi noti, ripetutamente denunciati dalle inchieste e dalle organizzazioni di categoria, ma che non di meno stentano a imporsi all'attenzione pubblica e politica, nonostante il clamore mediatico provocato da alcune proteste vistose (quella, ad esempio, inscenata dai produttori di latte della Sardegna, che hanno inondato le strade con tonnellate di latte appena munto per protestare contro un prezzo giudicato insostenibile).

Non a caso, l'evoluzione “qualitativa” del settore è oggi identificata come un obiettivo di medio periodo, in grado di migliorare non solo la competitività delle imprese e le loro prestazioni climatico-ambientali, ma anche di aprire **nuove opportunità di valorizzazione commerciale** di uno dei settori di eccellenza dell'economia italiana, come sottolineato dallo stesso PNRR (pag. 164) e ribadito in occasione del recente pre-vertice FAO svoltosi a Roma a luglio 2021. La trasformazione di molte unità produttive in aziende “multifunzionali” (attraverso l'apertura di punti vendita al pubblico, fattorie didattiche, agriturismi, ecc.) sta segnando la strada di un possibile riposizionamento competitivo delle imprese del settore, nonché di un loro possibile affrancamento dalla schiavitù dell'agricoltura intensiva soggetta alle richieste di intermediari che agiscono in regime di quasi monopolio, controllando buona parte dei canali distributivi.

Tuttavia, al di là delle lodevoli iniziative dei singoli imprenditori – e degli stessi interventi di infrastrutturazione logistica che possono agevolare l'operatività – quella che la pandemia ha reso tangibile è una **situazione di insostenibilità**

¹⁹⁰ Sintomatiche, in tal senso, le condizioni in cui molti lavoratori si sono trovati a vivere e lavorare allo scoppio della pandemia: in rari casi i datori di lavoro avrebbero fornito mascherine e altri dispositivi di protezione e, soprattutto nel Sud, migliaia di braccianti sono stati costretti a convivere in alloggi improvvisati e privi di qualunque forma di protezione dal rischio di contagio. Cf. Palumbo L., Corrado A. (2020): *Covid-19, Agri-food systems, and Migrant Labour*, Open society – European Policy Institute, July.

dei regimi di accumulazione del settore, che impone provvedimenti strutturali e urgenti per potere garantire tanto ai produttori quanto ai lavoratori guadagni equi e dignitosi. In particolare, gli esperti interpellati per questo studio hanno puntato l'indice sul comportamento della grande distribuzione e ancor di più quello degli intermediari, responsabili del forte gap che separa il prezzo di acquisto corrisposto al produttore da quello di vendita pagato dal consumatore finale. E sebbene a volte – e sempre più spesso – sono proprio le sigle della grande distribuzione che, attraverso le loro politiche di acquisto, incoraggiano (impongono) i produttori ad adeguarsi ai requisiti di qualità, favorendo l'adesione alla Rete, più frequentemente capita che i prezzi di acquisto dei prodotti agricoli siano così bassi da risultare incompatibili con i costi di produzione, costringendo i produttori a pratiche di sistematica sotto-retribuzione dei lavoratori. In ultima analisi, **l'eticizzazione dei regimi di impiego richiede di mettere in campo interventi in grado di incidere sui processi di formazione dei prezzi riconosciuti ai produttori** e di incentivare, anche dal punto di vista economico, strategie di gestione basate sul rispetto dei diritti dei lavoratori e sulla sostenibilità sociale e ambientale.

All'apice della graduatoria delle richieste dei testimoni privilegiati coinvolti in questo studio vi è quella di **incentivare la "moralizzazione" dei comportamenti delle centrali d'acquisto**, se non attraverso l'imposizione dei prezzi (soluzione forse poco praticabile), quanto meno con azioni che accrescano la consapevolezza e la sensibilità dei consumatori. Tra le proposte formulate si possono citare, ad esempio, **l'introduzione per via normativa dell'obbligo di stampare sui cartellini dei prezzi nei supermercati, accanto a quello di vendita al pubblico, anche il prezzo iniziale corrisposto al produttore** (c.d. prezzo sorgente che, secondo le testimonianze raccolte, può essere anche meno di un decimo di quello di vendita), ovvero di introdurre una "etichetta parlante", che documenti non solo l'origine geografica del prodotto, ma anche i diversi passaggi che ha attraversato prima di giungere all'acquirente finale; oppure il lancio di **campagne di sensibilizzazione che rendano gli acquirenti consapevoli del lavoro "incorporato" nei prodotti** comprati per pochi centesimi. Un esempio interessante in tal senso è l'iniziativa "Conosci la sua storia?", lanciata nel luglio 2021 da Caritas Italiana nell'ambito del progetto "Presidio"¹⁹¹, per accrescere la consapevolezza dell'opinione pubblica sulle tante distorsioni della filiera agro-alimentare: grazie alla collaborazione di noti chef che si sono prestati a girare un video, si vuole promuovere il valore del cibo e il rispetto di chi lo produce. Ma davvero molte sono le iniziative che intendono incoraggiare il c.d. "voto col portafoglio", ossia scelte individuali di acquisto e di consumo che possono, per effetto

156

¹⁹¹ <https://inmigration.caritas.it/progetti-nazionali/progetto-presidio>

aggregativo, promuovere una rivoluzione nei modelli di produzione e commercializzazione dei prodotti agricoli e favorire l'avvento di modelli competitivi più equi e sostenibili.

Una seconda linea di intervento mira a **favorire il consolidamento di canali di commercializzazione alternativi a quelli della grande distribuzione** organizzata, favorendo il consumo a "chilometro zero", ossia di prodotti di stagione coltivati sul territorio; ovvero attraverso agenti di commercializzazione che garantiscano prezzi equi ai produttori - di norma riuniti in consorzi - e insieme la piena tracciabilità dei prodotti e la riduzione degli sprechi (anche prevedendo forme di donazione delle produzioni in eccesso). In termini più ampi, si rileva la necessità di aggregare le aziende agricole in organizzazioni in grado di fare "massa critica" per accrescere il potere negoziale delle piccole imprese nei confronti delle centrali d'acquisto, superando una debolezza insita in un sistema estremamente polverizzato.

E ancora, si sottolinea l'**opportunità di premiare i comportamenti virtuosi** attraverso sovvenzioni e incentivi finanziari da erogare alle aziende che aderiscono a iniziative come quelle della Rete del Lavoro di Qualità, per esempio a valere sui Fondi Regionali di Sviluppo. Peraltro, come dimostrano le numerose adesioni pervenute all'iniziativa *Working for Refugee Integration* dell'UNHCR, le aziende del settore non sono certo insensibili ai vantaggi anche di tipo meramente reputazionale di un impegno a favore dell'inclusione e nel pieno rispetto dei diritti. Si tratta, dunque, di **esplorare tutte le strategie utili a riconoscere in maniera tangibile e remunerativa l'impegno delle imprese**. La stessa proposta di sussidiarizzazione del lavoro a bassa retribuzione, di cui diamo conto nella Sezione 3.4 di questo *Libro Verde*, potrebbe trovare nel settore agricolo uno dei principali ambiti di applicazione atteso che, come mostra l'analisi lì proposta, si tratta di uno dei comparti in cui si concentrano i lavoratori a bassa retribuzione.

Del resto - lo ripetiamo ancora una volta - la sotto-retribuzione dei lavoratori agricoli è un problema non solo italiano, e sicuramente il fenomeno non è estraneo alla sua etnicizzazione e al proliferare di schemi migratori che consentono una limitazione dei diritti, spesso producendo disparità salariali che si vanno oltretutto a sommare a quelle, tradizionali, tra uomini e donne. Per converso, in molti Paesi l'agricoltura beneficia di sussidi pubblici che tuttavia garantiscono la produzione più che i lavoratori: di qui l'auspicio di una loro ristrutturazione che vada a vantaggio dei salari e delle condizioni di lavoro di quelli che la pandemia ci ha dimostrato essere lavoratori essenziali¹⁹².

¹⁹² OIL (2020): *Misure per il lavoro stagionale dei migranti: Ripensare ai principi fondamentali e ai meccanismi alla luce del COVID-19*, Nota OIL, maggio.

Per quanto concerne i Paesi europei, **data la rilevanza dei sostegni al settore che derivano dalla PAC, la Politica Agricola Comune, è evidente come quest'ultima possa divenire una leva strategica per imporre ai datori di lavoro il rispetto degli obblighi normativi e contrattuali**, come espressamente richiesto dal Parlamento europeo, a ottobre 2020, attraverso l'introduzione di un principio di "condizionalità sociale". A tale proposito, per quel che riguarda la situazione italiana, si segnala l'opportunità di anticipare i controlli, oggi previsti dopo l'erogazione dei sussidi, verificando prima di qualsiasi assegnazione il rispetto degli obblighi in capo alle aziende beneficiarie.

Inoltre, le conclusioni di uno studio condotto per il Parlamento Europeo suggeriscono che l'integrazione dei lavoratori migranti/stagionali nelle aree rurali possa essere rafforzata attraverso **programmi di sviluppo rurale finanziati nell'ambito del secondo pilastro della PAC** (sempre in sinergia con altri fondi, in particolare il Fondo Sociale Europeo) e un **monitoraggio costante dell'attuazione della direttiva sui lavoratori stagionali**, che dovrebbe essere meglio monitorata negli Stati membri per garantire il raggiungimento di standard minimi. Qualche mese prima (maggio 2020), la strategia *Farm to Fork* [Box 2.2.3], lanciata il 20 maggio 2020, si pone l'ambizioso obiettivo di ridisegnare i sistemi agro-alimentari per renderli equi, sani e rispettosi dell'ambiente; garantire il rispetto dei principi sanciti dal pilastro europeo dei diritti sociali, la protezione sociale dei lavoratori – soprattutto quando si tratta di lavoratori precari, stagionali e irregolari –, la tutela della salute e della sicurezza sono chiamati a svolgere un ruolo importante nella costruzione di sistemi equi, competitivi e sostenibili.

158

Box 2.2.3 - Farm to Fork strategy for a fair, healthy and environmentally-friendly food system

The Farm to Fork Strategy is at the heart of the European Green Deal aiming to make food systems fair, healthy and environmentally-friendly.

Food systems cannot be resilient to crises such as the COVID-19 pandemic if they are not sustainable. We need to redesign our food systems which today account for nearly one-third of global GHG emissions, consume large amounts of natural resources, result in biodiversity loss and negative health impacts (due to both under- and over-nutrition) and do not allow fair economic returns and livelihoods for all actors, in particular for primary producers.

Putting our food systems on a sustainable path also brings new opportunities for operators in the food value chain. New technologies and scientific discoveries, combined with increasing public awareness and demand for sustainable food, will benefit all stakeholders. The Farm to Fork Strategy aims to accelerate our transition to a sustainable food system that should:

- have a neutral or positive environmental impact

- help to mitigate climate change and adapt to its impacts
- reverse the loss of biodiversity
- ensure food security, nutrition and public health, making sure that everyone has access to sufficient, safe, nutritious, sustainable food
- preserve affordability of food while generating fairer economic returns, fostering competitiveness of the EU supply sector and promoting fair trade



The strategy sets out both regulatory and non-regulatory initiatives, with the common agricultural and fisheries policies as key tools to support a just transition.

A **proposal for a legislative framework for sustainable food systems** will be put forward to support implementation of the strategy and development of sustainable food policy. Taking stock of learning from the COVID-19 pandemic, the Commission will also develop a **contingency plan for ensuring food supply and food security**. The EU will **support the global transition** to sustainable agri-food systems through its trade policies and international cooperation instruments.

To enable and accelerate the transition to a fair, healthy and environmentally-friendly food system, [advisory services](#), [financial instruments](#), but also [research and innovation](#) are instrumental as they can help resolve tensions, develop and test solutions, overcome barriers and uncover new market opportunities.

159

Fonte: https://ec.europa.eu/food/horizontal-topics/farm-fork-strategy_en

In definitiva, occorre prendere atto di come, anche nel caso del settore che stiamo analizzando, **l'esigenza non riguarda tanto interventi sul fronte normativo** (se non limitatamente a una descrizione più dettagliata dei comportamenti datoriali che possono essere sanzionati ai sensi della legge anti-corporalato), **bensì la volontà di dare effettiva applicazione a strumenti legislativi già esistenti**; strumenti che non riguardano solo il mondo dell'immigrazione, sebbene è esattamente nel quadro degli obiettivi definiti dal legislatore e condivisi da un'ampia serie di soggetti della società civile **che anche il governo delle migrazioni potrebbe finalmente trovare un assetto sostenibile**.

D'altro canto, è soprattutto grazie al lavoro per e con i migranti che alcuni degli aspetti più qualificanti della legge e del piano contro il caporalato hanno potuto vedere la luce. L'esperienza accumulata in questi anni, grazie in particolare alle iniziative promosse da attori della società civile, mostra

chiaramente come per rompere il circuito dello sfruttamento occorre agire a diversi livelli. Spezzare l'isolamento dei migranti – creato ad arte e mantenuto dai sistemi di caporalato – e promuoverne l'inclusione nella rete dei servizi pubblici e del privato sociale, e possibilmente in una rete di socialità – ossia promuovere l'*empowerment* individuale – è sicuramente un passaggio fondamentale. Inoltre, al di là della sua componente repressiva nei confronti dei fenomeni di sfruttamento – sulla quale comunemente si concentra l'attenzione –, la normativa contempla obiettivi strategici per un reale salto di qualità del settore, il cui raggiungimento passa attraverso la capacità di presidiare quanto avviene sui territori e l'adozione di un approccio olistico, con l'assunzione di un ruolo attivo e responsabile delle istituzioni di governo e del sistema delle imprese. In tale prospettiva, anche esperienze circoscritte a determinate società locali e gruppi di imprese – per fare un esempio, la partecipazione, cui si è già fatto menzione, all'iniziativa dell'UNHCR – vanno apprezzate anche nella loro valenza simbolica e per il potenziale che esse hanno di incidere sui modelli locali di integrazione [Sezione 3.7]. La raccolta di buone pratiche aziendali, iniziative consortili per la commercializzazione dei prodotti attraverso canali alternativi, esperienze di successo ottenuto nonostante – ovvero grazie a – il rispetto dei diritti dei lavoratori e dei consumatori e la tutela dell'ambiente può a sua volta incoraggiare processi di reciproca fertilizzazione. Tuttavia, ciò di cui s'avverte oggi l'esigenza è soprattutto **la traduzione in politiche e azioni istituzionalizzate delle indicazioni generate dai molteplici progetti realizzati in questi anni sui territori** – molti dei quali finanziati proprio attraverso i fondi messi a bando dal Ministero del Lavoro – per non rischiare di dissiparne i frutti. Nonostante il settore agricolo sia stato posto sotto i riflettori dall'emergenza creatasi a causa della pandemia, il Tavolo caporalato non è mai stato convocato negli ultimi mesi, una “dimenticanza” che non è sfuggita ai nostri interlocutori e che ha generato una certa sfiducia nella possibilità che la pandemia possa davvero costituire uno spartiacque per l'agricoltura italiana. Dunque, se è pur vero che si cominciano a vedere i frutti dell'impegno delle istituzioni e soprattutto delle tante organizzazioni della società civile impegnate nella difesa dei diritti dei lavoratori e nella sensibilizzazione di imprese e consumatori¹⁹³, altrettanto indiscutibile è che oggi occorra una chiara volontà politica di dare corso, tanto a livello nazionale quanto su scala locale, agli impegni assunti col Piano e ribaditi col PNRR.

¹⁹³ Per un approfondimento cf. Zumpano C., a cura di (2020): *Migrazioni, agricoltura e ruralità. Politiche e percorsi per lo sviluppo dei territori*. Rapporto di ricerca realizzato nell'ambito del Programma Rete Rurale Nazionale, maggio.

È in questo quadro di priorità che vanno collocati gli stessi spazi di innovazione legislativa anche in tema di politiche e schemi migratori. Oltre alle proposte già richiamate – relative alla regolarizzazione e all’istituzione di un permesso per ricerca di lavoro – un’indicazione importante riguarda la necessità di **istituzionalizzare il diritto di prelazione, nell’assegnazione delle quote di ingresso, a favore dei lavoratori stagionali che rientrano nei propri Paesi allo scadere del permesso di soggiorno** (sulla scorta di quanto ad esempio avviene in Spagna nell’ambito dell’accordo con il Marocco e il Senegal), **ovvero il rilascio di un nulla-osta pluriennale che consenta ai migranti di offrirsi, negli anni immediatamente successivi al primo ingresso, al medesimo o a un nuovo datore di lavoro**, anche in assenza di una specifica chiamata nominativa. Si tratta di una previsione che non solo consentirebbe di selezionare migranti in possesso di un’esperienza di lavoro nel settore, ma anche di scoraggiare il diffuso fenomeno degli *overstayer*: nella situazione attuale, considerati i costi (economici e non solo) e gli ostacoli che comporta la migrazione, rientrare nel proprio Paese senza avere nessuna garanzia di potere ritornare l’anno successivo appare a molti immigrati una scelta irrazionale. Spingendosi oltre, qualcuno addirittura sostiene, tenuto conto degli elevati costi che comporta il rientro annuale in taluni Paesi (costi solo formalmente in carico al datore di lavoro, ma in molti casi coperti dal lavoratore), di consentire ai migranti stagionali di soggiornare regolarmente in Italia anche negli intervalli tra una stagione del raccolto e l’altra: soluzione che rivoluzionerebbe il concetto di migrazione stagionale, ma che ha evidentemente il senso di porre attenzione sul tema della sostenibilità delle spese di viaggio anche nell’ipotesi di un inquadramento salariale in linea con le previsioni del contratto nazionale di lavoro. Nella stessa direzione, si sottolinea l’opportunità di intensificare gli sforzi nel campo degli accordi coi Paesi d’origine, sulla scorta di alcune esperienze attivate per iniziativa di alcune regioni.

161

Dal nostro confronto è anche emerso il suggerimento di valutare l’**introduzione di uno schema “rotatorio”, che gestisca la mobilità interna dei braccianti agricoli assecondando il calendario delle produzioni e la sua territorialità**. Si tratta, peraltro, di una proposta in linea con quella avanzata dalla Confederazione europea dei sindacati [Sezione 1.4], che sostiene l’opportunità di riconoscere il diritto alla mobilità tra Paesi dell’Unione per i migranti stagionali, così da migliorare il livello di reddito annuale al quale essi possono accedere. Questo schema permetterebbe di gestire il *trade-off* tra la stagionalità dei fabbisogni e le conseguenze che il permesso di soggiorno di durata limitata tende a produrre accentuando la vulnerabilità dei lavoratori ed esponendoli al rischio di cadere nell’irregolarità; in altri termini, garantirebbe ai lavoratori una continuità reddituale e contributiva, insieme alla possibilità

di affrancarsi progressivamente da una relazione fortemente asimmetrica come quella che lega un lavoratore stagionale al suo datore di lavoro. Il repertorio di conoscenze accumulato grazie all'attivazione di presidi sui territori potrebbe costituire una base dati strategica per l'attivazione di questo tipo di permesso di soggiorno, di cui poi si potrebbe prevedere la conversione in un permesso per lungo soggiornanti. Due condizioni sono però necessarie per l'attivazione di questo schema. La prima, di tipo burocratico, concerne la possibilità per il migrante di accedere ai servizi in qualunque regione del Paese, senza dovere acquisire e modificare la residenza anagrafica (sulla falsariga di quanto, del resto, avviene per i cittadini italiani, che per esempio fruiscono delle prestazioni sanitarie anche se si trovano in una regione diversa da quella di residenza). Il secondo è la disponibilità di soluzioni alloggiative adeguate che potrebbero essere ottenute attraverso la creazione di poli multifunzionali facilmente riconvertibili ad altri utilizzi nei periodi in cui non vengono utilizzati per l'accoglienza dei lavoratori agricoli.

Va infine sottoscritto l'auspicio di una **maggiore cooperazione transfrontaliera**¹⁹⁴ da realizzarsi anche attraverso accordi coi Paesi d'origine che garantiscano i diritti dei lavoratori migranti, la loro professionalizzazione e l'emersione di conoscenze ed esperienze acquisite "sul campo" ma non sempre adeguatamente valorizzate.

¹⁹⁴ OIL (2020): *Misure per il lavoro stagionale dei migranti: Ripensare ai principi fondamentali e ai meccanismi alla luce del COVID-19*, Nota OIL, maggio.

2.3.

Il Settore sanitario: un'altra emergenza dopo l'emergenza?*

Tra i numerosi effetti dell'emergenza sanitaria va annoverato quello di avere reso più tangibile come, non soltanto il comparto della cura presso il domicilio degli assistiti (tema sul quale ci siamo soffermati nella Sezione 2.1), ma **l'intero settore socio-sanitario dipende e dipenderà in misura crescente anche dal contributo delle forze lavoro d'importazione.**

Si tratta di un fenomeno che, ancora una volta, accomuna l'Italia a molti Paesi a sviluppo avanzato, diversi dei quali attuano ormai da tempo specifiche politiche per l'attrazione dei professionisti della sanità. In Italia, al di là di alcune misure per facilitare il reclutamento all'estero del personale infermieristico, ancora non è stata sviluppata una specifica strategia in questa materia, né per attrarre personale dall'estero, né per scoraggiare l'emigrazione di operatori italiani. Il rischio che si generino, nel volgere di pochi anni, gravi sofferenze occupazionali nel settore è noto e riconducibile a processi che riguardano sia la domanda di lavoro sia l'offerta di lavoro.

Innanzitutto, con l'aumento della popolazione anziana [Sezione 2.1] è del tutto normale attendersi una **crescita dei fabbisogni sanitari**, anche in uno scenario di miglioramento delle condizioni complessive di salute. A dispetto di tale previsione, le scelte di regolazione delle ammissioni alle Facoltà di medicina hanno determinato **significative carenze di organico** – sia per la medicina di base sia per quella specialistica – impossibili da sanare, nel breve medio-periodo, anche innalzando il numero di accessi ai corsi di laurea; l'insufficienza di giovani medici si è andata così a sommare a quella, presente da diversi anni e oggi accentuata dall'emergenza pandemica, di infermieri professionali. Inoltre, le condizioni di impiego dei professionisti della sanità – e in particolare i livelli delle retribuzioni – risultano comparativamente svantaggiose rispetto a quelle di molti altri Paesi, dove peraltro medici e infermieri italiani trovano facilmente collocazione grazie alla loro ottima preparazione; ciò determina un

* Questa sezione è stata scritta da Laura Zanfrini

rilevante esodo di personale sanitario che potrebbe essere invertito solo attraverso significativi incentivi economici e non economici (in particolare, offrendo maggiore stabilità occupazionale a fronte di una situazione che vede molti lavoratori del settore colpiti dal fenomeno del precariato). Nonostante il tema abbia finalmente guadagnato gli onori della cronaca, ad oggi, stando a quanto emerso dal nostro studio, il numero dei “candidati all’espatrio” sarebbe di gran lunga superiore a quello degli operatori sanitari d’origine italiana realmente intenzionati a rientrare in Italia. Ciò significa – anticipando qui un punto importante – che, sebbene si tratti di professioni che godono di un elevato prestigio sociale, non vi è alcuna evidenza di un rischio di competizione tra operatori italiani e stranieri: certamente la collocazione nei sistemi di stratificazione civica¹⁹⁵ incide sulla struttura di opportunità che si presenta agli stranieri ma, almeno per i profili più qualificati – medici e infermieri – le condizioni retributive e di impiego sono complessivamente poco vantaggiose per gli uni come per gli altri. Significativamente, al comunicato stampa con il quale l’Associazione dei Medici Stranieri in Italia (AMSI) ha recentemente denunciato la sotto-retribuzione dei medici stranieri¹⁹⁶ ha fatto immediatamente seguito la reazione dei medici italiani, altrettanto preoccupati delle conseguenze, non solo sul piano individuale, di regimi di inquadramento svantaggiosi.

164

“Ispirato” dalla più grave crisi sanitaria conosciuta dal Paese nella sua storia moderna, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) non poteva non dedicare una grande attenzione alle prospettive di questo comparto, prevedendo un ampio pacchetto di misure sia per arricchire l’offerta di servizi, sia per rafforzarne la dotazione di capitale umano. **Si apre dunque una fase di rilevanza strategica ed “epocale” per la sanità italiana, nel cui quadro merita di essere affrontato anche il ruolo del personale straniero, senza il cui contributo è oggi impossibile pensare, almeno nel breve-medio periodo, a uno scenario sostenibile.**

La reportistica disponibile e i testimoni privilegiati interpellati per il nostro studio concordano nell’osservare che già da tempo, e ben prima che la pandemia accentuasse repentinamente la domanda di personale, le strutture sanitarie e assistenziali pubbliche e private attingevano in misura copiosa

¹⁹⁵ Con tale espressione di intendono i sistemi di disuguaglianze basati sulla relazione tra lo Stato e le diverse categorie di immigrati, e di diritti/opportunità che sono di conseguenza loro riconosciuti o negati. Così, per esempio, si possono distinguere gli stranieri extra-comunitari da quelli provenienti da altri Paesi dell’Unione Europea, i titolari di un permesso di soggiorno di lunga durata dagli intestatari di un permesso a tempo determinato, i rifugiati politici dai titolari di protezione sussidiaria, e via dicendo. A seconda della categoria giuridica in cui si trova collocato, un immigrato fruisce di un differente pacchetto di diritti e opportunità.

¹⁹⁶ https://www.ansa.it/canale_salutebenessere/notizie/sanita/2019/04/29/-medici-stranieri-in-italia-sottopagatifino-7-euro-ora-_7000dcef-1c8d-4594-b1ad-3a3c14174d8e.html

all'offerta di lavoro straniera o d'origine straniera per sopperire ai loro fabbisogni di personale.

Per quanto riguarda gli infermieri, la grave insufficienza di offerta autoctona e la diffusione delle situazioni di *job vacancies* ha comportato, fin dal 2002, grazie alle modifiche che la c.d. legge "Bossi-Fini" ha introdotto all'art. 27 del Testo Unico sull'immigrazione, l'affrancamento di questa categoria dai vincoli stabiliti dai decreti flussi annuali¹⁹⁷, consentendone dunque l'ingresso per essere assunti presso strutture sanitarie pubbliche o private. Ciò ha incoraggiato il lancio e il consolidamento di specifiche filiere di reclutamento, attraverso accordi con gli istituti di formazione di alcuni Paesi d'origine, l'apertura all'estero di corsi di laurea gestiti da Atenei italiani e, più spesso, l'affidamento ad agenzie di reclutamento che, in alcuni Paesi (la Romania in particolare) si sono specializzate nella pre-selezione di infermieri per le strutture della sanità privata.

Per quanto invece riguarda i medici, il loro ingresso può avvenire attraverso lo schema della *Carta Blu* [Sezione 1.4], ovviamente quando sussistono i requisiti previsti dal relativo regolamento. Tuttavia, stando alle indicazioni fornite dall'AMSI, il principale canale di ingresso è stato tradizionalmente rappresentato dal visto/permesso di soggiorno per motivi di studio, successivamente convertito in permesso di lavoro al termine del percorso formativo. Quello universitario pare resti il principale canale di reclutamento dei medici stranieri, grazie all'ottima reputazione delle Facoltà italiane e ai rapporti che diversi professori italiani hanno con Atenei stranieri, che diventano l'occasione per selezionare studenti e specializzandi.

165

Sebbene non esista un canale istituzionalizzato in grado di favorire il *matching* tra la domanda e l'offerta di professionalità sanitarie – che potrebbe certamente agevolare e rendere più trasparenti i processi di reclutamento –, nel caso dei profili sanitari **non è tanto la legge sull'immigrazione a risultare vincolante, quanto piuttosto la normativa che regola l'esercizio della professione da parte di lavoratori stranieri, ovvero di lavoratori che hanno acquisito all'estero il proprio titolo di studio**. A queste ultime, si aggiungono poi i **vincoli derivanti dalle norme che disciplinano il pubblico impiego**, che possono ostacolare l'assunzione di lavoratori extra-europei nell'ambito del settore pubblico.

Più specificamente, con riguardo ai profili infermieristici – e tutte le altre professioni sanitarie –, **il reclutamento nelle strutture pubbliche è consentito, dal 2013, ai possessori di permesso di soggiorno di lungo periodo, ai rifugiati**

¹⁹⁷ Ricordiamo che il Decreto flussi 2001 aveva previsto quote specifiche per l'ingresso di infermieri professionali [Sezione 1.2].

o titolari di protezione sussidiaria, oltre ai cittadini dell'Unione titolari del diritto di soggiorno e ai loro familiari extra-europei (con l'esclusione, com'è noto, dei ruoli dirigenziali e di una serie di posizioni relative alla sicurezza, alla difesa, alla politica generale del governo e alle relazioni internazionali). **In maniera discutibile, sono rimasti esclusi da tale estensione tutti gli altri stranieri extra-europei che pure dispongono di un titolo di soggiorno che consente l'accesso al lavoro nell'ambito del settore privato** (inclusi i titolari di un permesso per lavoro subordinato!): si tratta di una discriminazione di dubbia legittimità, ritenuta da molti in contrasto con la Direttiva Europea sul permesso unico per soggiorno e lavoro [Sezione 1.4]; nonché di una discriminazione "poco razionale" se si considera che va a colpire persone in possesso di titoli abilitanti all'esercizio di professioni – come appunto quelle sanitarie e socio-sanitarie – che soffrono di carenze d'offerta avvertite dallo stesso Servizio Sanitario Nazionale. Prova ne sia che, **proprio per contribuire a sopperire a tali carenze, il d.l. 18/2020 ha temporaneamente rimosso il divieto, sebbene soltanto per la copertura di posti e mansioni direttamente connessi con l'emergenza pandemica.**

Quanto ai medici, fino al 1994 la possibilità di partecipare a concorsi pubblici era riservata esclusivamente ai cittadini italiani. Poi, con l'art. 2 del D.P.R. 487 del 9 maggio 1994, venne estesa anche ai cittadini provenienti da un paese dell'Unione Europea. Nel 2013, infine, la legge che impediva ai cittadini di Paesi terzi di essere assunti dallo Stato è stata come si è detto abolita, ma il requisito della cittadinanza è rimasto per i ruoli di dirigente, e così vengono considerati i medici del settore pubblico¹⁹⁸. Questa situazione – complice una certa inerzia che ha impedito l'adeguamento dei bandi di concorso anche per gli altri ruoli – ha determinato una **situazione di sotto-utilizzo di questi profili qualificati, ovvero il loro impiego prevalente** (in circa il 65% dei casi secondo la stima dell'AMSI) **presso le strutture private.**

La situazione risulta paradossale, se si considera il volume delle richieste che restano insoddisfatte – come emerge platealmente in occasione delle prove concorsuali, che non di rado registrano un numero di candidati inferiore ai posti messi a bando – e se si considera che a volte ci si risolve con l'impiegare i medici stranieri attraverso forme di "sub-appalto", che determinano una loro discriminazione dal punto di vista retributivo e dei percorsi di carriera, controproducente per la stessa qualità dei servizi erogati.

Il nodo più rilevante resta comunque quello del riconoscimento del titolo di studio che, al di là degli aspetti formali e procedurali – sui quali di norma si concentra l'attenzione –, **richiama la questione cruciale della verifica della**

¹⁹⁸ Ricordiamo che la possibilità per gli stranieri di iscriversi all'Ordine dei Medici è stata affermata dalla c.d. legge Martelli del 1989.

preparazione professionale. Nonostante il passare del tempo e una crescente consapevolezza per questo problema, il quadro attuale conserva molte criticità, già segnalate in precedenti studi¹⁹⁹ [Sezione 3.5]. Tra di esse, la mancanza di un servizio di supporto diffuso sul territorio, in grado di assistere gli interessati nella predisposizione della domanda e nella preparazione delle prove. Come per molte altre materie, la situazione è differenziata sul territorio nazionale, non mancano iniziative interessanti, se non vere e proprie *best practices*, ma i margini di miglioramento sono molti. In particolare, per quanto riguarda i medici, l'AMSI segnala l'esigenza di disporre di indicazioni più chiare per la preparazione dell'esame e le materie da studiare, attraverso ad esempio la predisposizione di dispense; nonché di calendarizzare gli esami a intervalli più ravvicinati (attualmente vi sono solo due convocazioni all'anno). In termini complessivi, il riconoscimento è molto più agevole per gli operatori provenienti da Paesi europei (che tuttavia, spesso, ottengono il riconoscimento del diploma di laurea ma non dei titoli di specializzazione) che non per quelli extra-europei [per una analisi dettagliata cf. il Box 2.3.1]; tutto ciò può generare effetti di scoraggiamento e vistosi fenomeni di sotto-mansionamento, ampiamente documentati. Accanto a una semplificazione delle procedure per il riconoscimento, un'altra strada potenzialmente percorribile è quella degli accordi bilaterali, che prevedano l'automatica validazione del titolo di studio: l'esempio di maggiore successo è quello sottoscritto fin dagli anni '1950 tra l'Italia e la Lega Araba, che ha consentito nel tempo l'ingresso di medici provenienti soprattutto dall'Egitto e dalla Siria, ma attualmente attivo solo con l'Egitto²⁰⁰.

167

Box 2.3.1 - Medici stranieri e/o titoli stranieri

I medici che non sono cittadini italiani oppure i titoli di laurea conseguiti al di fuori dell'Italia fanno insorgere alcune particolarità ai fini dell'iscrizione all'Ordine professionale e, quindi, ai fini dell'esercizio della professione in Italia.

Le particolarità riguardano due versanti: da un lato la questione della cittadinanza e le relative norme sull'immigrazione e, dall'altro, la validità dei titoli di studio conseguiti all'estero.

Per illustrare tutte le varie fattispecie, è innanzitutto opportuno fare alcune precisazioni. L'Unione Europea (UE) comprende i seguenti Paesi: *Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia,*

¹⁹⁹ Zanfrini L., Bonetti P. (2013): "Italy", in Schuster A., Desiderio M.V., Urso G. (eds), *Recognition of Qualifications and Competences of Migrants*, International Organization for Migration, Brussels, pp. 89-118.

²⁰⁰ <https://www.salute.gov.it/portale/rapportiInternazionali/dettaglioAccordiRapportiInternazionali.jsp?lingua=italiano&id=440&area=rapporti&menu=vuoto>

Slovenia, Spagna, Svezia, Ungheria. Pertanto i soggetti che hanno la cittadinanza di uno di questi Paesi sono definiti “comunitari” e la laurea conseguita in uno di questi Paesi è definita “titolo comunitario”.

Fanno invece parte dello “Spazio Economico Europeo” (SEE) i seguenti Paesi: *Islanda, Liechtenstein, Regno Unito e Norvegia* che, pur non appartenendo alla UE, ai fini della presente disamina, sono equiparati ai Paesi UE. Pertanto i soggetti che hanno la cittadinanza di uno di questi Paesi, pur non essendo “comunitari”, godono dello stesso trattamento normativo dei cittadini comunitari.

Infine la *Svizzera*, pur non appartenendo né alla UE né al SEE, ai fini della presente disamina è equiparata ai Paesi UE, per cui gli svizzeri, pur non essendo “comunitari”, godono dello stesso trattamento normativo dei cittadini comunitari.

In conclusione, per semplicità di trattazione, quando di seguito si utilizza la sigla “UE” devono intendersi tutti i Paesi dell’Unione Europea, i Paesi appartenenti al SEE e la Svizzera. I cittadini di tutti gli altri Stati del mondo sono definiti, a questo fine, “non UE” e non beneficiano del trattamento previsto dalle normative europee per i cittadini comunitari. Per prima cosa è opportuno classificare le varie ipotesi che si possono presentare:

1. Medici con cittadinanza ITALIANA che si sono laureati all’estero, in un Paese UE;
2. Medici con cittadinanza ITALIANA che si sono laureati all’estero, in un Paese NON UE;
3. Medici con cittadinanza UE, che si sono laureati in Italia;
4. Medici con cittadinanza UE, che si sono laureati in un Paese UE;
5. Medici con cittadinanza UE, che si sono laureati in un Paese NON UE;
6. Medici con cittadinanza NON UE, che si sono laureati in Italia;
7. Medici con cittadinanza NON UE, che si sono laureati in un Paese UE;
8. Medici con cittadinanza NON UE, che si sono laureati in un Paese NON UE.

168

Ipotesi n. 1 – Medici cittadini ITALIANI laureati nella UE

Il medico italiano laureato nella UE, prima di potersi iscrivere all’Ordine ed esercitare la professione in Italia, deve ottenere il riconoscimento della laurea comunitaria. In Italia l’autorità competente a pronunciare il riconoscimento delle lauree in medicina e in odontoiatria è il Ministero della Salute, al quale va presentata apposita domanda utilizzando la modulistica disponibile sul sito internet del Ministero: www.salute.gov.it/ProfessioniSanitariePubblico/.

Il Ministero della Salute esamina la domanda e, trattandosi di laurea conseguita nella UE, solitamente conclude tale esame piuttosto rapidamente con l’emanazione di un formale decreto di riconoscimento con valore abilitante del titolo che, a questo punto, è omologato e quindi utile per poter iscriversi all’Ordine (non è necessario sostenere l’esame di abilitazione).

Il medico ha due anni di tempo, quindi, per presentare domanda di iscrizione all’Ordine dei Medici competente per territorio (ossia quello della provincia dove il medico risiede) e, una volta iscritto, è legittimato ad esercitare la professione in Italia.

Ipotesi n. 2 – Medici cittadini ITALIANI laureati fuori della UE

Anche in questo caso il medico deve innanzitutto ottenere il riconoscimento del titolo da parte del Ministero della Salute, al quale è necessario presentare apposita domanda. Trattandosi però di laurea conseguita al di fuori della UE, il Ministero della Salute indice una Conferenza dei Servizi a cui partecipa anche il Ministero dell’Università. Tale

Conferenza esamina il piano di studi del candidato e, alla fine, può pervenire a tre differenti conclusioni:

- Accoglimento dell'istanza con immediato decreto di riconoscimento;
- Prescrizione al candidato di una verifica della sua formazione attraverso una prova attitudinale oppure indicando gli esami universitari da sostenere presso un Ateneo italiano;
- Rigetto dell'istanza.

Nel primo caso (accoglimento dell'istanza) il medico ha due anni di tempo per chiedere l'iscrizione all'Ordine, come detto al punto precedente.

Nel secondo caso (esami o verifica integrativi) il medico deve rivolgersi ad una Università e completare la formazione, come richiesto dalla Conferenza dei Servizi. Solo dopo aver completato questo passaggio, potrà ottenere il diploma di laurea valevole in Italia, cui dovrà seguire l'esame di abilitazione e, infine, l'iscrizione all'Ordine.

Nel terzo caso, il medico non può ottenere l'iscrizione all'Ordine e quindi non è legittimato ad esercitare in Italia.

Ipotesi n. 3 - Medici cittadini UE laureati in Italia

Il medico cittadino UE gode del cosiddetto "diritto di stabilimento", cioè può liberamente stabilirsi (cioè risiedere stabilmente) in un Paese dell'Unione Europea per esercitare la professione.

Non è quindi necessario che abbia il permesso di soggiorno previsto dalla legge sull'immigrazione, ma comunque deve fissare la sua residenza in Italia, proprio per dimostrare il suo effettivo "stabilimento".

Dal punto di vista del titolo, la laurea in Italia ovviamente non ha bisogno di alcun riconoscimento, per cui il medico UE laureato in Italia, dopo aver superato anche l'esame di abilitazione, può immediatamente chiedere l'iscrizione all'Ordine professionale competente per territorio (quello della provincia dove risiede).

169

Ipotesi n. 4 - Medici cittadini UE laureati nella UE

Fermo restando quanto detto sopra relativamente al diritto di stabilimento, il fatto che la laurea sia stata conseguita non in Italia ma in un Paese UE impone al medico di chiederne il riconoscimento al Ministero della Salute, come descritto al punto n. 1.

Siccome in questo caso si sta parlando di un medico non italiano e laureato all'estero, prima di poter ottenere l'iscrizione all'Ordine (e quindi di poter esercitare la professione in Italia) è necessario che dimostri di conoscere la lingua italiana e le normative che regolano l'esercizio della professione in Italia. Tale verifica è svolta dall'Ordine professionale a cui il medico rivolge domanda di iscrizione. Se tale verifica si conclude positivamente, l'Ordine procede alla sua iscrizione all'Albo. In caso contrario indica un termine entro il quale il medico deve sostenere una nuova verifica, dando tempo al richiedente di acquisire una buona padronanza della lingua e una buona conoscenza delle normative italiane.

Ipotesi n. 5 - Medici cittadini UE laureati fuori della UE

Fermo restando quanto detto sopra relativamente al diritto di stabilimento, il fatto che la laurea sia stata conseguita in un Paese non comunitario impone al medico di chiederne il riconoscimento al Ministero della Salute, come descritto al punto n. 2.

Anche in questo caso, dopo il riconoscimento del titolo (o il superamento degli esami o verifiche integrative), è necessario svolgere la prova di verifica di conoscenza della lingua italiana e delle normative nazionali, come descritto al punto n. 4.

Ipotesi n. 6 – Medici non UE laureati in Italia

I medici cittadini non UE sono soggetti alle regole previste dalle leggi sull'immigrazione, per cui devono essere in possesso di un permesso di soggiorno in Italia in corso di validità. Ai fini dell'iscrizione agli Albi professionali, le tipologie di permessi di soggiorno considerate valide sono le seguenti:

- Per motivi di lavoro (autonomo o subordinato) o in attesa di occupazione;
- Per motivi familiari;
- Per motivi di studio e formazione, limitatamente al periodo di studio e formazione, con la precisazione che tale tipologia di permesso di soggiorno consente al medico l'esercizio di attività lavorativa per un tempo non superiore a 20 ore settimanali e, comunque, per non più di 1040 ore di lavoro annue.

Il permesso di soggiorno ha sempre una scadenza per cui deve essere periodicamente rinnovato presso la Questura. Il mancato rinnovo comporta la cancellazione dall'Albo e, quindi, l'impossibilità di proseguire ad esercitare la professione in Italia. È ovviamente titolo valido anche la carta di soggiorno a tempo indeterminato, che sostituisce il permesso di soggiorno temporaneo.

Per quanto riguarda il titolo di studio, la laurea conseguita in Italia non pone alcuna necessità di riconoscimento. Tuttavia bisogna valutare se tutto il corso di laurea è stato svolto in Italia oppure se una parte degli esami sono stati sostenuti all'estero e solo gli altri in Italia. In questo secondo caso, infatti, la frequenza solo parziale del corso di laurea in Italia consente l'iscrizione all'Albo del richiedente solo se congiunta al possesso di un permesso di soggiorno per motivi di lavoro (autonomo o subordinato), in attesa di occupazione o per motivi familiari. Viceversa, se il medico è in possesso di un permesso di soggiorno per motivi di studio, lo svolgimento parziale del corso di laurea in Italia non consente l'iscrizione all'Albo professionale italiano.

Infine è necessario verificare se il medico sia stato ammesso a frequentare il corso di laurea in Italia in soprannumero grazie ad una apposita autorizzazione e finanziamento del suo Paese di provenienza perché in questo caso il medico, una volta terminati gli studi, non può rimanere a lavorare in Italia ma deve rientrare nel suo Paese di origine, che gli ha finanziato gli studi.

Tutti questi aspetti (regolarità del soggiorno, regolarità del titolo) sono valutati dal Ministero della Salute al quale l'Ordine chiede un previo parere prima di poter iscrivere all'Albo il richiedente, anche perché la normativa sull'immigrazione attribuisce al Ministero la valutazione circa la compatibilità con i flussi migratori in ingresso. Di conseguenza l'Ordine si attiene al parere espresso dal Ministero.

Ipotesi n. 7 – Medici non UE laureati nella UE

Per quanto riguarda i motivi del soggiorno in Italia, valgono le stesse indicazioni date al punto precedente.

Per quanto riguarda, invece, il titolo di studio, è necessario il previo riconoscimento da parte del Ministero della Salute, come descritto al punto n. 1.

Infine è necessario procedere alla verifica della conoscenza della lingua italiana, come descritto al punto n. 4.

Ipotesi n. 8 – Medici non UE laureati fuori dalla UE

Per quanto riguarda i motivi del soggiorno in Italia, valgono le stesse indicazioni date al punto n. 6.

Per quanto riguarda, invece, il titolo di studio, è necessario il previo riconoscimento, come descritto al punto n. 2.

Infine è necessario procedere alla verifica della conoscenza della lingua italiana, come descritto al punto n. 4.

Caso particolare: laurea non comunitaria già riconosciuta da un Paese UE

L'eventuale riconoscimento della laurea non comunitaria da parte di un Paese UE non comporta l'automatico riconoscimento del titolo anche in Italia.

È perciò necessario che il medico presenti comunque al Ministero della Salute la domanda di riconoscimento come descritto al punto n. 2, facendo presente di aver già ottenuto il riconoscimento in un altro Paese UE.

Caso particolare: lavoro occasionale in Italia

Le direttive comunitarie prevedono che il medico cittadino UE possa liberamente svolgere atti medici in tutti i Paesi della UE, senza bisogno di stabilirsi in un Paese, ma svolgendo solo attività occasionali. In questo caso si parla di "Libera prestazione di servizi".

In questo caso il medico, che deve essere legalmente stabilito in uno Stato UE per esercitarvi la stessa professione, deve informare il Ministero della Salute con una dichiarazione preventiva (almeno 30 giorni prima di compiere atti medici in Italia) indicando luogo e data di esecuzione degli atti medici in Italia. Nel caso in cui sussistano tutte le condizioni previste dalla norma di riferimento, il Ministero della Salute comunica la propria decisione positiva circa l'effettuazione, in Italia, della libera prestazione dei servizi da parte del professionista. Il medico, a questo punto, può svolgere gli atti medici che ha dichiarato di voler eseguire, senza bisogno di iscriversi all'Ordine e senza bisogno di fissare la residenza in Italia e senza necessità di dimostrare di conoscere la lingua italiana.

In casi di documentata urgenza, il medico può inoltrare al Ministero la sua dichiarazione anche entro un termine più breve dei 30 giorni ordinari.

La modulistica per la dichiarazione della libera prestazione di servizi è disponibile sul sito internet del Ministero della Salute: www.salute.gov.it/ProfessioniSanitariePubblico/.

È opportuno sottolineare che l'esercizio della professione medica in Italia senza l'iscrizione all'Ordine è consentita solo e soltanto nel caso sopra descritto: per prestazioni occasionali rese da medici UE e previa comunicazione al Ministero della Salute. I medici non comunitari non possono svolgere alcun atto medico in Italia, nemmeno occasionale, se prima non abbiano ottenuto l'iscrizione all'Ordine (la quale, come visto sopra, è condizionata al riconoscimento del titolo, alla regolarità del soggiorno, all'accertamento della conoscenza della lingua italiana).

Tempi per la valutazione delle istanze

La domanda di iscrizione all'Albo, presentata all'Ordine per tutti i casi sopra descritti, necessita di una adeguata istruttoria che consiste nella verifica dei dati autocertificati dal medico e, quando necessario, nell'acquisizione del previo parere favorevole da parte del Ministero della Salute.

Tale attività istruttoria può necessitare di più o meno tempo, in dipendenza della semplicità o complessità del caso specifico.

In ogni caso l'Ordine delibera definitivamente sull'accoglimento o il rigetto dell'istanza entro il termine legale massimo di tre mesi dalla data di presentazione della domanda.

Passando a considerare più nel dettaglio i profili infermieristici, atteso che il reclutamento dall'estero è affrancato dai limiti stabiliti dai decreti flussi, la questione principale segnalata dagli osservatori interpellati è nuovamente quella del riconoscimento dei titoli di studio. Per esercitare la professione in Italia, un lavoratore straniero deve infatti soddisfare due criteri: *a)* possedere una qualifica professionale riconosciuta dal Ministero della Salute; *b)* essere iscritto al Collegio Ipavsi (Infermieri Professionali Assistenti Sanitari Vigilatrici d'Infanzia) della provincia di residenza o di lavoro (i migranti, prima dell'iscrizione, devono superare un esame per comprovare la conoscenza della lingua italiana e, inoltre, nel caso di cittadini extracomunitari, possedere i requisiti speciali relativi alla pratica infermieristica in Italia).

Il riconoscimento del titolo di studio acquisito all'estero (indipendentemente dalla nazionalità del lavoratore), ai fini dell'esercizio della professione infermieristica, è regolato secondo quanto previsto dalla Direttiva europea di riferimento (Direttiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali) che stabilisce che: *a)* l'ammissione ai corsi di formazione per gli infermieri responsabili dell'assistenza generale dovrebbe essere subordinata al completamento di un periodo di 10 anni di istruzione generale; *b)* la formazione degli infermieri responsabili dell'assistenza generale dovrebbe comprendere almeno tre anni di studio o 4.600 ore di formazione teorica e clinica, tenendo conto che la durata della formazione teorica deve rappresentare almeno un terzo e la durata della formazione clinica almeno la metà della durata minima del percorso di formazione. In Italia sono richiesti, oltre ai 10 anni di istruzione generale propedeutici all'iscrizione al corso, tre anni di formazione professionale infermieristica: si tratta di requisiti che molti candidati non sono in grado di dimostrare. Tali norme - lo ricordiamo - si applicano anche ai cittadini europei che intendono esercitare la loro "libertà di stabilimento" [Sezione 1.4], così come ai cittadini extra-europei che abbiano già ottenuto il riconoscimento del proprio titolo di studio in un altro Paese dell'Unione Europea. Inoltre, se 3.600 erano le ore di formazione che occorreva dimostrare per essere ammessi alle misure compensative (richiesta che già escludeva gli immigrati provenienti da diversi Paesi), a partire dal 2019 l'orientamento del Ministero è divenuto più restrittivo, con la tendenza a escludere dalla procedura tutti coloro che non possiedono i requisiti sopra ricordati. Ciò si è tradotto in una elevata percentuale di dinieghi, ovvero nella rinuncia da parte di molti a inoltrare la domanda di riconoscimento. Infine, il problema forse più "imbarazzante" è

costituito dai tempi eccessivamente lunghi richiesti per il riconoscimento, anche quando il candidato possiede tutti i requisiti necessari, che si scontra con le esigenze di disporre rapidamente di risorse umane indispensabili.

La procedura per il riconoscimento può infatti, teoricamente, portare a tre diversi esiti: *a)* l'emanazione di un decreto di riconoscimento; *b)* il diniego della richiesta, nella cui comunicazione saranno specificati i motivi ostativi; *c)* la convocazione per l'espletamento di "misure compensative" da effettuarsi presso un corso universitario per infermieri, ovvero una comunicazione formale che impone al candidato di sostenere una prova attitudinale. Il decreto di riconoscimento perde efficacia se il richiedente non si iscrive al rispettivo Collegio Ipsavi entro due anni dalla data di emissione.

Con Decreto del 18 giugno 2002, il Ministero della Salute aveva autorizzato le Regioni a occuparsi delle richieste di riconoscimento dei diplomi di infermiere conseguiti nei Paesi extra-europei. Solo alcune (Calabria, Campania, Liguria, Lombardia, Piemonte, Sardegna, Toscana, Valle d'Aosta, Veneto e le due Province Autonome di Trento e Bolzano) avevano deciso di esercitare questo ruolo. Peraltro, negli ultimi tempi, a fronte della postura più "severa" assunta dal Ministero, quasi tutte le Regioni hanno via via rinunciato a questo incarico, tenuto anche conto che nel tempo è molto migliorata la capacità dei candidati di accedere direttamente al sito del Ministero per l'inoltro della domanda.

173

Come mostrano i dati riferiti alla regione Lombardia [Box 2.3.2], **la percentuale di esiti positivi varia considerevolmente a seconda del Paese di cittadinanza** (che nella maggior parte dei casi coincide con quello nel quale è stato ottenuto il diploma). Ciò dipende, del tutto verosimilmente, dalla eterogeneità dei sistemi formativi nazionali, che in pochi casi rilasciano un titolo coerente con le disposizioni di legge e a maggior ragione con l'interpretazione restrittiva che spesso le autorità assumono. Già da un nostro studio risalente ad alcuni anni fa²⁰¹ era emerso come questi requisiti si traducevano, per molti migranti, in una sostanziale perdita di tempo e denaro (secondo le stime, si potevano spendere 3.000-5.000 euro per procurarsi i documenti necessari e la loro traduzione). La situazione sembra da questo punto di vista invariata, o addirittura resa ancor più difficile dal combinato disposto della tendenza ad applicare le norme in maniera più rigida rispetto al passato e del proliferare di operatori e agenzie che, a scopo di profitto, alimentano illusorie aspettative nei candidati che non possiedono i requisiti idonei a garantirgli un certo margine di successo. Oggi come nel passato, inoltre, emerge una **scarsa capacità del sistema, nel suo complesso, di riconoscere e mettere a valore l'esperienza**

²⁰¹ Zanfrini L., Bonetti P. (2013): "Italy", in Schuster A., Desiderio M.V., Urso G. (eds), *Recognition of Qualifications and Competences of Migrants*, International Organization for Migration, Brussels, pp. 89-118.

comunque accumulata, riorientando coloro che non possiedono i requisiti per ottenere il riconoscimento dei titoli di infermiere verso altre opportunità lavorative o formative nell'ambito dello stesso settore sanitario e assistenziale, ovvero **introducendo dei dispositivi istituzionali che consentano di riconoscere le esperienze di lavoro e di tirocinio ai fini dell'assolvimento delle misure compensative**. A maggiore ragione varrebbe la pena riflettere sulle modalità utili a valorizzare l'esperienza che molti lavoratori stranieri hanno accumulato in questi mesi di emergenza sanitaria, durante i quali come vedremo meglio successivamente sono stati autorizzati a esercitare la loro professione se in possesso di un titolo abilitante, ancorché non riconosciuto dallo Stato italiano.

Box 2.3.2 - L'esperienza della Lombardia

PoliS-Lombardia ha svolto, su mandato regionale (ai sensi dell'articolo 1, comma 10-ter, del decreto-legge 12 novembre 2001, n. 402, convertito in legge dall'articolo 1 della legge 8 gennaio 2002, n. 1 e del decreto del Ministero della salute 18 giugno 2002), l'attività istruttoria per il riconoscimento dei titoli abilitanti dell'area sanitaria conseguiti in Paesi extracomunitari dal 2006 al 2021.

Dal 1° giugno 2006 al 30 giugno 2021 [vedi Tabella 2.3.1] sono state presentate all'Istituto 1.416 domande. Di queste, 1.376 per il titolo di infermiere (97,2%), 33 per ostetrica (2,3%), 7 per tecnico di radiologia (0,5%).

Nel complesso, 902 domande sono state presentate da persone singole (63,7%) e 514 (36,3%) da soggetti a vario titolo delegati a presentare la richiesta (es. agenzie per il lavoro, agenzie di intermediazione, datori di lavoro).

Le cinque cittadinanze prevalenti tra chi ha avanzato le domande sono provenienti da: Albania (486), Moldavia (149), Ucraina (120), Perù (115) e India (101). Tra le altre, significative anche le domane pervenute da cittadini brasiliani (80) e rumeni (61). Le altre nazionalità sono presenti con singole richieste e fino al massimo a 50 in tutto il periodo.

Dal 2011, anno a partire dal quale il dato è disponibile, su 558 domande, 492 sono state presentate da persone di genere femminile (88,2%), 66 di genere maschile (11,8%).

Tra le domande presentate, 584 hanno ricevuto un esito positivo (41,2%) e 307 negativo (21,7%). Delle restanti 525 domande (37,1%) non è pervenuto da parte del Ministero a PoliS-Lombardia l'esito definitivo della procedura. La percentuale di risposte positive sul totale delle domande di cui PoliS-Lombardia è a conoscenza dell'esito (891) è del 65,6%.

In base a quanto previsto dall'articolo 5 del decreto del Ministero della salute 18 giugno 2002, il decreto di riconoscimento titolo, una volta adottato, è trasmesso all'interessata all'indirizzo indicato. Dell'avvenuto riconoscimento, è contestualmente informato l'ente che ha istruito la pratica. La procedura si applica anche nel caso di diniego del riconoscimento. I casi nei quali non sono noti a PoliS-Lombardia gli esiti del procedimento comprendono: motivi ostativi a seguito dei quali non sono pervenuti riscontri su diniego o eventuali rivalutazioni; misure compensative per le quali non è stata ricevuta comunicazione; domande all'esito delle quali non è giunta nessuna comunicazione

Più in dettaglio, le domande presentate per il titolo di infermiere (1.376) hanno avuto un riscontro positivo in 570 casi (41,4%), negativo in 298 (21,7%), non noto a PoliS-Lombardia in 508 casi (36,9%). La percentuale di risposte positive sul totale delle domande di cui PoliS-Lombardia è a conoscenza dell'esito (868) è del 65,7%.

Per il titolo di ostetrica (33), le domande con esito positivo sono state 12 (36,4%), negativo 9 (27,3%), non noto a PoliS-Lombardia 12 (36,4%). La percentuale di risposte positive sul totale delle domande di cui PoliS-Lombardia è a conoscenza dell'esito (21) è del 57,1%.

Per il riconoscimento del titolo di tecnico di radiologia (7), le domande con esito positivo sono state 2 (28,6%), negativo 0, non noto a PoliS-Lombardia 5 (71,4%). La percentuale di risposte positive sul totale delle domande di cui PoliS-Lombardia è a conoscenza dell'esito (2) è del 100%.

A partire dal 2012 è disponibile il dato sul domicilio alla data della richiesta. Su 430 richieste per il periodo 2012-2021, le tre province lombarde maggiormente presenti risultano essere Milano (191), Brescia (42) e Bergamo (34). Le richieste sono pervenute da persone domiciliate in tutte le province lombarde e anche da province di altre Regioni.

Fonte: PoliS-Lombardia - Accademia di Formazione per il Servizio Socio-sanitario Lombardo

Tab. 2.3.1 - L'esperienza della Lombardia

Anno	Numero richieste	Età media*	Femmine	Maschi	Richiesta diretta	Richiesta altro soggetto/intermediata	Infermieri	Ostetrica	Tecnico radiologia	Nazionalità con più domande	Risposte note**	Esito positivo**
2006	139	31	/	/	50	89	139	0	0	Romania (57)	124	117
2007	194	30	/	/	61	133	193	1	0	Albania (83)	164	153
2008	226	27	/	/	54	172	224	2	0	Albania (171)	137	125
2009	131	30	/	/	75	56	128	3	0	Albania (55)	53	43
2010	168	32	/	/	138	30	159	7	2	Albania (34)	100	36
2011	128	34	109	19	114	14	120	7	1	Albania (25)	89	34
2012	134	33	118	16	123	11	134	0	0	Albania (30)	83	26
2013	54	32	44	10	49	5	53	1	0	India (14)	29	20
2014	46	33	40	6	44	2	43	1	2	Ucraina (8)	25	8
2015	44	33	39	5	42	2	40	3	1	Albania, Ucraina (7)	21	7
2016	38	34	36	2	38	0	34	3	1	Albania (10)	18	4
2017	29	33	28	1	29	0	29	0	0	Albania (8)	22	6
2018	31	35	29	2	31	0	29	2	0	Albania (8)	17	5
2019	31	35	28	3	31	0	29	2	0	Albania (7)	4	0
2020	16	33	15	1	16	0	15	1	0	Albania (5)	4	0
2021	7	32	6	1	7	0	7	0	0	Albania (3)	0	0
Totale	1.416	/	492	66	902	514	1.376	33	7	/	891	584

* All'anno della richiesta

** Note a PoliS-Lombardia sul totale delle domande presentate all'Istituto al 1° settembre 2021

Fonte: PoliS-Lombardia - Accademia di Formazione per il Servizio Socio-sanitario Lombardo

Nel considerare tale questione occorre però sottolineare come, oltre alle implicazioni di tipo procedurale – che ad oggi restano ancora in buona misura da aggredire, nonostante del problema si parli ormai da anni –, vada posta particolare attenzione a quelle di tipo sostanziale, atteso che, in base all'esperienza, **la preparazione degli infermieri formati all'estero non sempre può essere ritenuta adeguata**. Entrambe le ragioni concorrono a rendere, anche per gli infermieri, più frequente il reclutamento di operatori stranieri che hanno studiato in Italia, che provengono da altri Stati dell'Unione Europea (Romania e Polonia innanzitutto) o al più da Paesi extra-europei che si sono o si stanno affermando, sul mercato internazionale del lavoro, come grandi esportatori di personale infermieristico (Filippine, India, Perù), così da poter vantare livelli di preparazione adeguati alle richieste dei Paesi economicamente avanzati.

Al di là di una ricorrente narrazione che lamenta la farraginosità, i costi e la durata della procedura di riconoscimento (tutti aspetti rilevanti ed entro certi termini sicuramente migliorabili), occorre infatti essere consapevoli – come sottolineato dai rappresentanti dell'Ordine interpellati per questo studio – di come la fluidità della procedura dipende anche dal comportamento delle istituzioni dei Paesi d'origine e dalla rispettiva normativa; e di come, soprattutto, il suo esito – e gli eventuali “debiti” da colmare – dipendono dalla durata del corso di studi (che in molti Paesi è inferiore agli standard europei) e dal livello di qualificazione raggiunto. Specularmente, l'Italia può risultare poco attrattiva per professionisti che provengono da Paesi in cui gli infermieri godono di un mansionario più ricco e qualificato (potendo ad esempio prescrivere farmaci ai pazienti).

In particolare, secondo quanto suggerito dagli esperti interpellati per questo studio, la valutazione della preparazione e dell'idoneità a svolgere la professione in Italia deve contemplare molteplici aspetti e tenere conto dei modi alquanto eterogenei di organizzazione dell'assistenza sanitaria e del ruolo dei diversi profili professionali al loro interno. E, sebbene si tratti di un punto che va al di là degli obiettivi di questo *Libro Verde*, anche **l'inserimento nel contesto lavorativo deve misurarsi con i possibili esiti critici generati da aspettative non necessariamente convergenti, tributarie del differente contesto in cui è avvenuta la socializzazione al lavoro**. Tutti aspetti, quelli appena richiamati, di cui occorre tenere conto anche nella progettazione di eventuali programmi pre-partenza.

Significativamente, proprio per rispondere all'acutizzazione del fabbisogno di personale sanitario, il Dpcm “Cura Italia” (n. 18/2020) ha consentito l'esercizio

temporaneo, durante l'emergenza epidemiologica, delle professioni sanitarie presso le strutture pubbliche a coloro che hanno conseguito all'estero la relativa qualifica, in deroga alla complessa procedura burocratica per il riconoscimento dei titoli regolata dal DPR 394/1999. Successivamente, la legge n. 21/2021 di conversione del c.d. Milleproroghe (d.l. 183/2020) ha esteso tale previsione anche ai casi di impiego presso strutture private autorizzate o accreditate. Nel dettaglio, fino al 31 dicembre 2021, l'esercizio temporaneo delle professioni sanitarie e di operatore socio-sanitario, in deroga alle disposizioni sul riconoscimento dei titoli abilitanti all'esercizio delle professioni sanitarie, è consentito nelle strutture sanitarie del Servizio Sanitario Nazionale e in quelle private autorizzate o accreditate, purché impegnate nell'emergenza da Covid-19. A tal fine, gli interessati – che devono in ogni caso essere titolari di un permesso di soggiorno che consenta l'esercizio di una attività lavorativa – possono presentare apposita istanza, corredata di un certificato di iscrizione all'albo dello Stato di provenienza, alle regioni e province autonome.

La norma, dunque, consente la contrattualizzazione di personale sanitario anche senza procedere al riconoscimento dei titoli, ma non contiene alcuna deroga in relazione all'eventuale ingresso (e permanenza per motivi di lavoro) in Italia dei cittadini extra-europei, con la conseguenza che continuano a essere applicabili le disposizioni in materia di permesso di soggiorno e flussi [Sezione 1.2]. Dunque, se si escludono gli infermieri – per i quali come abbiamo visto è consentito l'ingresso al di fuori delle quote programmate –, ai lavoratori extracomunitari appartenenti alle altre qualifiche (sanitarie) è stato invece consentito l'ingresso solo nel rispetto dei vincoli previsti dalla normativa sull'immigrazione, salvo che non siano impegnati nell'ambito di un contratto di appalto o che abbiano ottenuto l'ingresso nel nostro Paese per finalità di formazione professionale (ai sensi, rispettivamente, delle lett. i) ed f) dell' art. 27 del d.lgs. n. 286/98).

Questi provvedimenti, dettati dall'emergenza, risulta abbiano prodotto effetti limitati, sebbene non siano ad oggi disponibili dati precisi né analisi sistematiche delle esperienze di inserimento. Sicuramente, questo intervento "tampono" non ha certo l'ambizione di aggredire – se non per quel che riguarda i fabbisogni immediati e connessi alla crisi sanitaria – la situazione di sofferenza in cui versa il settore e che sembra anzi destinata ad aggravarsi. Tra l'altro, le nuove assunzioni programmate dagli ospedali pubblici (attraverso la riapertura delle graduatorie) hanno generato un deflusso dagli ospedali privati e dalle strutture per lungo-degenti, mettendoli in grande difficoltà nella gestione del turnover. Il reclutamento di operatori stranieri è una delle opzioni possibili, nella consapevolezza condivisa di come non si tratti di una soluzione

“chiavi in mano”, ma di una strada che richiede investimenti importanti nella selezione – fondamentale è poter contare su intermediari affidabili –, nell’inclusione – con la necessità di offrire un sostegno anche di tipo logistico, in particolare per l’alloggio –, nella formazione linguistica e spesso anche nell’aggiornamento professionale, oltre che nella preparazione alle prove per il riconoscimento del titolo di studio.

Ciò che tutti auspicano è, dunque, la costruzione di soluzioni di tipo più strutturale, in grado di garantire il fisiologico turnover degli operatori e di rispondere a bisogni crescenti e sempre più differenziati. In tale prospettiva, due temi in particolare meritano attenzione.

Il primo riguarda **la necessità di mettere a valore il patrimonio di risorse umane d’origine immigrata già presente**. L’Associazione dei medici stranieri in Italia stima in ben 77.500 il totale tra medici, infermieri, operatori socio-sanitari e tecnici di laboratorio che vivono in Italia e lavorano soprattutto in strutture private come cooperative o Rsa, spesso con contratti a termine o di semplice collaborazione nei servizi di base (guardie mediche, pronto soccorso, ambulatori dei distretti sanitari) e con stipendi inadeguati. La stessa associazione, dal suo osservatorio privilegiato – essendo tra l’altro destinataria di sistematiche richieste di personale da parte tanto delle strutture private quanto degli assessorati alla sanità delle diverse regioni (oltre 13.000 quelle pervenute negli ultimi anni) – ha formulato una propria **proposta di riforma del quadro normativo che individua alcuni criteri che dovrebbero regolare la possibilità di esercitare la professione di medico**, indipendentemente dal possesso della cittadinanza italiana, anche all’interno del servizio pubblico. Oltre alla buona conoscenza della lingua e dell’articolazione del sistema sanitario, la proposta contempla il requisito di avere svolto regolarmente la professione in Italia per un periodo pari ad almeno cinque anni²⁰² come criterio idoneo a dimostrare una sufficiente familiarità con il contesto socio-culturale del Paese, condizione ritenuta indispensabile per esercitare una professione che ha una significativa componente relazionale. Per questa stessa ragione, si ritiene più problematico il reclutamento di personale residente all’estero – se non nel quadro, ad esempio, di schemi per la migrazione temporanea volti ad accrescere le competenze dei professionisti coinvolti –. Ciò non dimeno, la pressante richiesta di medici da parte delle strutture sanitarie è speculare all’elevato numero di professionisti stranieri che avanzano, tramite l’Associazione, la loro candidatura, e che spesso finiscono poi col dirottarsi verso Paesi meno “respingenti”.

178

²⁰² <https://www.foadaodi.info/futuroquotidiano-il-manifesto-della-buona-immigrazione/>

Sempre nella prospettiva di una valorizzazione dei professionisti d'origine straniera, un ulteriore aspetto da sottolineare riguarda l'opportunità di riconoscere anche le competenze di tipo *soft* per **migliorare la capacità di risposta ai bisogni sanitari di una società sempre più eterogenea** nella sua composizione [Sezione 3.6] e per intercettare il c.d. **"turismo sanitario"**, fenomeno in crescita a livello internazionale e che coinvolge anche l'Italia, sebbene in misura certamente inferiore a quella che si potrebbe immaginare in ragione del prestigio del nostro sistema sanitario e dei diversi elementi che rendono l'Italia un Paese potenzialmente attrattivo.

La valorizzazione dei professionisti già residenti in Italia e lo stesso miglioramento della capacità attrattiva del Paese sono temi rilevanti, ma certo non risolutivi rispetto alla emergenza in cui potrebbe di qui a poco trovarsi il sistema della sanità in mancanza di significativi investimenti nello sviluppo dei capitali umani e nel riconoscimento sociale ed economico di queste professioni. In questo quadro prospettico va collocato anche il ruolo del personale di origine straniera e delle politiche migratorie. La stessa AMSI ritiene che **un ampliamento della possibilità per gli studenti stranieri di frequentare Atenei italiani dovrebbe costituire il canale privilegiato per il reclutamento di giovani medici**, in relazione tra l'altro al grande apprezzamento che le Facoltà di medicina vantano a livello internazionale. Ciò implica, come sollecitato dagli stessi ordini professionali, l'erogazione di un congruo numero di borse di studio. Questo è del resto stato, tradizionalmente, il canale di ingresso in Italia dei medici stranieri e degli altri operatori sanitari, approdati con un visto per ragioni di studio fin dagli anni '1970 e poi, con non poche difficoltà (atteso che fino all'approvazione del Testo Unico sull'immigrazione la stessa conversione in permesso per lavoro non era contemplata dalla legge), non di rado attraverso il matrimonio con un/a italiano/a, riusciti a conquistarsi una stabilità professionale anche nell'ambito del servizio pubblico.

Tale soluzione si presenta, del resto, come più eticamente sostenibile rispetto al drenaggio di personale medico già formato nei Paesi d'origine, che spesso sottrae risorse preziose a sistemi sanitari nazionali che già soffrono di fortissime carenze. **L'auspicio è anzi che l'Italia possa concorrere, attraverso le sue scelte in questa materia, a una strategia di cooperazione sanitaria** in cui la mobilità internazionale dei giovani in formazione e degli operatori in forza rifletta obiettivi di sviluppo dei capitali umani, aggiornamento professionale, diffusione delle tecnologie sanitarie, con un occhio di riguardo ai Paesi d'origine degli operatori sanitari che lavorano in Italia (sul piano operativo, si può ad esempio pensare a forme di "gemellaggio" tra Paesi e presidi sanitari). A tale proposito è significativo ricordare che l'AMSI, con il

Movimento Internazionale “Uniti per Unire” in collaborazione con numerose associazioni e organizzazioni sanitarie e mediche, ha fondato la Confederazione internazionale UMEM- Unione Medica Mediterranea con lo scopo di risolvere le criticità dei servizi sanitari, medici, infermieri, professionisti della sanità e proteggerli nel loro esercizio professionale ed al tempo stesso di salvare la salute di chi soffre.

Anche per il reclutamento di personale infermieristico si guarda con interesse alla possibilità di istituire forme di gemellaggio tra gli Atenei italiani e quelli di Paesi stranieri, ovvero di attivare - sulla scorta di alcune esperienze pionieristiche - corsi infermieristici all'estero, investendo contestualmente nella preparazione di operatori destinati a restare nel proprio Paese e di altri coinvolgibili in esperienze di mobilità internazionale, eventualmente solo temporanea. Una strada alternativa è quella percorsa ad esempio della Germania che, a fronte di una considerevole carenza di personale infermieristico, ha attivato da tempo una propria strategia di reclutamento all'estero (Italia inclusa); tra gli altri programmi, merita di essere citato il “Triple Win nurses” [Box 2.3.3], che prevede anche una formazione integrativa agli infermieri formati in Paesi che registrano un'eccedenza di offerta. In ogni caso, essendo la materia di competenza regionale, alcune regioni hanno elaborato una propria strategia che prevede, ad esempio, la sottoscrizione di accordi con alcuni Paesi d'origine degli immigrati.

Box 2.3.3 - Triple Win nurses - Sustainable recruitment of nurses from three countries

Germany's nursing sector is already feeling the impact of a significant shortage of nurses today. At present, vacancies outnumber the amount of qualified job seekers on the job market. According to expert estimations, the nursing sector will need 150,000 new nurses by 2025. Demographic changes in the country will exacerbate this situation in the medium and long term.

By contrast, in Bosnia and Herzegovina, Tunisia and the Philippines, there is a surplus of qualified experts that cannot be absorbed by the local labour markets. This has resulted in a high level of unemployment among nurses in these countries.

Objective

The recruitment of qualified foreign nurses is alleviating the nursing shortage in Germany and reducing unemployment in the nurses' countries of origin. The migrants' remittances and the transfer of know-how contribute to development in the countries of origin.

Approach

The BA's International Placement Services (ZAV) and GIZ have established a joint project for the placement of qualified nurses with German companies. The migration from the

participating countries of healthcare personnel who can demonstrate a suitably high standard of training presents a wide range of opportunities for everyone involved and generates threefold benefits ('triple win'): 1) Pressure is eased on labour markets in the countries of origin; 2) Migrants' remittances provide a developmental stimulus in their countries of origin; The shortage of nurses in Germany is alleviated.

Migrating in this way provides the nurses with the chance to improve their future prospects. The project cooperates with the employment agencies in the partner countries as well as with ZAV, to select nurses and provide them with preparatory language and professional courses, and then place them in work. It provides them with support in their country of origin, upon arrival in Germany and during their stay there.

GIZ supports the process with its international field structure, focusing on the promotion of the nurses' German language skills, their professional preparation for the placement, and encouraging their integration after their arrival in Germany. GIZ also coordinates the recognition process for the qualifications acquired abroad. The other contributor to the project, ZAV, is responsible for placing the candidates.

The project is based on placement agreements that have already been concluded between ZAV and the employment agencies in the partner countries. This means that after their foreign credentials have been recognised in Germany, the nurses who have been placed can take up employment commensurate with their qualifications and in the medium term will be entitled to a settlement permit.

In selecting partner countries, the project takes into consideration those countries which have a surplus of well trained nurses. This is intended to prevent brain drain. In other words, placing nurses in Germany must not create a shortage of nurses in the countries of origin. Furthermore, the high standard of the nurses' qualifications means that they can integrate more effectively when in Germany. In the light of these considerations, the project plans to include Bosnia and Herzegovina, the Philippines and Tunisia as partner countries. The standard of training in these countries is nearly the same as in Germany, and some nurses already have a good command of German.

The cooperation between ZAV, GIZ and the employment agencies in the partner countries permits the well coordinated management of the labour migration in a spirit of partnership. The project promotes development and labour policy objectives, while at the same time observing a culture of welcome and appreciation.

Results

From the beginning of the project until now, more than 4,000 nurses have been placed with German employers, in clinics, geriatric care homes and out-patient services. Of these above 2,700 have already started working in Germany. The demand continues to grow, both among the nursing staff and on the part of the employers. Project monitoring has verified that the selected nurses possess a high level of professional qualification. The employers were highly satisfied with the international nurses.

The experience gleaned from the pilot project has made it possible to address the needs of the employers, the nurses and the countries of origin in a more targeted fashion – a promising situation with advantages for all three sides.

Fonte: <https://www.giz.de/en/worldwide/41533.html>

In definitiva, lo ribadiamo ancora una volta, grande attenzione va prestata alle **implicazioni etiche della gestione della mobilità internazionale del lavoro in un settore così delicato come appunto quello della sanità**. Al di là delle indicazioni delle agenzie internazionali e della stessa Unione Europea – con la raccomandazione a moderare le politiche di reclutamento all'estero in base a codici di condotta che prevenivano fenomeni di “*care drain*” dai Paesi che maggiormente soffrono di carenze di professionisti della sanità –, le strategie di attrazione del personale sanitario dovrebbero inquadrarsi in un sistema di *governance* globale. La pandemia dovrebbe – ma il condizionale è d'obbligo – costituire un monito rispetto ai costi e ai rischi di strategie individualistiche/nazionalistiche che trascurano come la salute è, ad un tempo, una risorsa individuale e un bene collettivo.

Significativamente, l'ordine degli infermieri professionali ha voluto contribuire al presente studio invitando a riflettere da una prospettiva globale – attenta cioè alle disuguaglianze su scala planetaria – sul futuro della professione infermieristica [Box 2.3.4], una delle professioni chiave per garantire l'accesso ai servizi di base, ma al tempo stesso tra quelle maggiormente coinvolte nei processi di mobilità sovranazionale – atteso che oggi un infermiere su otto, a livello internazionale, esercita la sua professione in un Paese diverso rispetto a quello in cui è nato o si è formato –. **Una migrazione non gestita**, si segnala, **può esacerbare le carenze e contribuire a un accesso iniquo ai servizi sanitari**. E si sottolinea l'esigenza di una *governance* infermieristica che si esprima anche attraverso un'adeguata rappresentanza nelle sedi decisionali, laddove si decide il disegno delle politiche sanitarie e, in particolare, degli investimenti indirizzati alla formazione di personale infermieristico e al rafforzamento delle competenze dei giovani infermieri. Così come la necessità di raccogliere gli appelli dell'Organizzazione Mondiale della Sanità a favore della cooperazione transnazionale e, in particolare, dell'implementazione di programmi di *training on the job* e di iniziative di *retention* nei Paesi che maggiormente soffrono per l'esodo di personale sanitario.

182

Box 2.3.4 - La mobilità internazionale degli infermieri

La mobilità internazionale degli Infermieri vede il coinvolgimento di circa il 15% di professionisti che vanno a lavorare in Paesi differenti da quelli nei quali si sono formati. Questa condizione deve essere governata dalle istituzioni nazionali attraverso il coinvolgimento etico di tutte le organizzazioni professionali deputate alla certificazione delle competenze e l'integrazione all'interno delle reti professionali per l'esercizio delle competenze avanzate nei settori specialistici dell'assistenza.

Occorre anche:

- rinforzare le condizioni di lavoro, la retribuzione economica e la possibilità di sviluppo professionale degli Infermieri nei Paesi principalmente sede di migrazione attraverso progetti di cooperazione internazionale finalizzati alla crescita strutturale, formativa e tecnologica dei sistemi sanitari locali;
- aumentare la disponibilità di posti al corso di laurea di Infermiere anche attraverso la revisione e il costante monitoraggio della domanda di occupazione dal mercato del lavoro e appropriate sinergie di offerta accademica da parte delle università vicine per territorio;
- revisionare i meccanismi contrattuali e salariali per contrastare la disoccupazione e enfatizzare la valorizzazione delle competenze specialistiche e post-base in relazione alla domanda di servizi sanitari;
- implementare politiche di attrattività e retention del personale, monitoraggio e gestione dei flussi infermieristici interni e pianificazione di azioni future per l'assunzione e l'impiego, tenendo conto del Codice globale di pratica dell'OMS sul reclutamento internazionale del personale sanitario;
- prevenire il burnout e revisionare gli standard di personale infermieristico in rapporto alle realtà non solo ospedaliere ma anche per i servizi distrettuali e territoriali;
- identificare e sviluppare modelli organizzativi, assistenziali, sanitari e sociosanitari sostenibili che valorizzino l'ambito delle cure primarie per fronteggiare la crescente domanda di assistenza anche all'interno dei servizi territoriali, distrettuali e della comunità (scuola, penitenziari, etc...) in ottica di prossimità e miglioramento dell'accesso alle cure contrastando le disuguaglianze;
- dare una risposta politica coordinata attuando accordi condivisi di collaborazione internazionale e di reciprocità al fine di rendere fruibile la formazione specialistica sulla base della domanda prevalente di salute nei diversi Paesi del mondo con la duplice finalità di consentire la permanenza nei propri Paesi alle nazioni con un esubero di infermieri e l'aumento delle assunzioni degli infermieri nei Paesi destinazione della migrazione; o collaborare con associazioni di volontariato, enti gestori, ministeri, Regioni e Comuni nella gestione dei bisogni di salute delle comunità di migranti e alla formazione specifica del personale di assistenza e dei volontari;
- investire nella formazione dell'Infermiere e definire percorsi di carriera premianti, contestualmente invertendo la stagione dei tagli delle risorse per la sanità e tornando ad investire risorse e interventi legislativi come oggi lascia supporre il PNRR quale nuova stagione per il rilancio dell'organizzazione dei servizi sanitari; o implementare le competenze specialistiche dell'Infermiere come, ad esempio, la figura dell'Infermiere di Famiglia e Comunità (IFeC), come attore, integrato nell'equipe di lavoro con gli altri professionisti, nella riforma della assistenza distrettuale, territoriale e presa in carico dei bisogni assistenziali in maniera proattiva; o creare percorsi formativi più omogenei a livello europeo che facilitino lo scambio internazionale e la mobilità dei lavoratori all'interno dell'Unione Europea, anche per fini di ricerca, studio e sviluppo delle competenze professionali.

2.4.

L'Italia non vuole la "wanted migration"? Oltre l'approccio respingente nella gestione della migrazione altamente qualificata e imprenditiva*

Tra i rilievi critici che sono spesso mossi alle politiche migratorie contemporanee vi è la loro impronta selettiva, ovvero la loro ambizione ad attrarre soprattutto la c.d. "talented migration" mantenendo contestualmente chiusa ogni porta d'ingresso ufficiale alla migrazione a bassa qualificazione, con la sola eccezione degli schemi migratori stagionali [cf. Sezione 1.1].

Sgombrando il campo da ogni equivoco, con l'approfondimento proposto in questa sezione non si vuole certo sposare la filosofia "darwinista" che, per certi versi, affiora dall'approccio del "Nord globale". Le considerazioni proposte in questo capitolo integrano dunque quelle svolte nelle altre sezioni del presente *Libro Verde*, nella consapevolezza che il "bisogno" di lavoro immigrato si addensa oggi sui profili a medio-bassa qualificazione e che è soprattutto per questi ultimi che occorre colmare i deficit e le criticità sul fronte della regolazione istituzionale. Tuttavia, pare al tempo stesso opportuno interrogarsi sulle **ragioni che rendono l'Italia così proprio attrattiva nei confronti della migrazione altamente qualificata e dei potenziali investitori.**

185

In termini complessivi, si può affermare che sono i caratteri del modello italiano d'integrazione – che registra un'altissima concentrazione di lavoratori stranieri nelle occupazioni manuali a bassa o nulla qualificazione, come già sopra discusso – a spiegare perché l'Italia tenda ad attrarre soprattutto un'immigrazione con livelli di istruzione medio-bassi, talvolta addirittura nulli. **Tale modello di integrazione di "basso profilo" influisce negativamente sui processi di accumulazione del capitale umano,** accentuando una criticità del sistema Paese che permane nel confronto internazionale, nonostante i progressi registrati negli ultimi anni nel passaggio alla scuola superiore e all'università. Fenomeni eloquenti, al riguardo, sono costituiti dalla distribuzione per livello di istruzione delle forze lavoro straniere (che le vede decisamente svantaggiate rispetto a quelle italiane), dai

* Questa sezione è stata scritta da Laura Zanfrini

diffusi episodi di *overqualification* tra gli stessi (pochi) immigrati con elevati titoli di studio, dal fatto che gli stranieri sono meno coinvolti dei lavoratori nazionali nella formazione continua, nonché dall'alta incidenza di ragazzi e giovani stranieri tra quanti abbandonano precocemente la scuola e vanno a ingrossare le fila dei NEET²⁰³.

La questione dell'attrazione di migranti a elevata qualificazione e ad alto potenziale va dunque inquadrata in una più complessiva analisi delle prospettive di un "salto di qualità" nell'approccio all'immigrazione; dunque con un'attenzione anche per gli impatti simbolici, ovvero di ridefinizione dei processi di costruzione sociale del ruolo dei lavoratori stranieri, oggi saldamente ancorati all'assioma della complementarità²⁰⁴ [Sezione 1.2]; ma con un'attenzione anche per gli effetti contro-intuitivi di percorsi di mobilità professionale che si realizzano all'interno di un quadro di opportunità fortemente influenzato da questi processi. **L'Italia può anzi essere assunta a caso emblematico rispetto ai costi che produce l'assenza di schemi migratori adeguati all'attrazione di competenze e talenti:** come ci ricorda l'OCSE²⁰⁵, "attrarre migranti qualificati è un mezzo per portare competenze e collegare meglio i Paesi in una circolazione globale di idee e innovazione".

186

Emblematico, al riguardo, il fenomeno dell'imprenditorialità nata dall'immigrazione, atteso che **l'attrazione di investitori e aspiranti imprenditori dovrebbe costituire un obiettivo strategico nel quadro di un sistema di governance delle migrazioni economiche.** Invero, sebbene sia spesso celebrata come il principale viatico di mobilità lavorativa e sociale, nonché di generatore di ricchezza per l'economia nazionale, anche la partecipazione degli stranieri al lavoro autonomo e imprenditoriale riflette una struttura di opportunità segmentata in base all'origine etnico-nazionale. La narrazione sulle c.d. imprese etniche omette spesso di segnalare come la quota di migranti che lavorano in proprio sia decisamente più bassa di quella degli italiani; e, soprattutto, come la stragrande maggioranza delle attività "imprenditoriali" siano ditte individuali, raramente espressione di un progetto migratorio orientato alla creazione imprenditoriale. Il passaggio al lavoro autonomo è certamente, per molti, una strategia di affrancamento e di progressione reddituale, sebbene sovente realizzata con strategie basate sul contenimento dei costi di produzione e non di rado su pratiche di "auto-sfruttamento" del tutto simili a quelle che hanno consentito, in tempi non

²⁰³ Per l'approfondimento di tutti questi temi si rimanda alle diverse edizioni dell'annuale Rapporto ISMU sulle migrazioni.

²⁰⁴ Zanfrini L. (2019): *Beyond the Complementarity Postulate. How Immigration Challenges the Sustainability of the Italian Accumulation Regime*, "Rivista Internazionale di Scienze Sociali", n. 1, pp. 85-104.

²⁰⁵ OCDE (2020): *How to make Labour Migration Management Future-Ready?*, "Migration Policy Debates", n. 21, January; citazione a pag. 3.

troppo lontani, a molti ex operai nostrani di trasformarsi in piccoli imprenditori e riuscire a stare sul mercato. D'altro canto, secondo quanto emerso dallo studio appena concluso realizzato dalla nostra Fondazione nel quadro del progetto NES - *Newcomer Entrepreneurship Support*²⁰⁶, per molti (la maggior parte?) degli immigrati l'avvio di una impresa esprime più l'aspettativa di un lavoro e di un reddito dignitosi - obiettivi evidentemente non così facili da raggiungere nell'ambito del lavoro alle dipendenze - che non una reale vocazione imprenditoriale volta alla creazione di sviluppo e ricchezza. Non a caso, **le iniziative avviate o rilevate dai migranti riflettono - e riproducono - l'etnicizzazione del mercato del lavoro** che li porta a concentrarsi nelle attività a basso valore aggiunto, generando talvolta situazioni di saturazione e competizione interna allo stesso mondo dell'immigrazione. Al tempo stesso, l'ampio affidamento che gli imprenditori migranti fanno al capitale sociale incorporato nei network etnici e nelle altre reti informali costituisce un'arma a doppio taglio: se per un verso consente di superare barriere d'ingresso (di natura finanziaria e non solo) altrimenti invalicabili, per l'altro inibisce i processi di apprendimento di conoscenze e competenze strategiche (linguistiche ma anche relative alla conoscenza in senso lato del contesto in cui si opera e delle istituzioni con cui un'impresa è chiamata a interfacciarsi) e dunque la progressiva autonomizzazione dell'imprenditore e la sua capacità di mettere a valore nuove opportunità di crescita connesse alla partecipazione a reti formali di stakeholder. Da ultimo, l'ampia **contaminazione con l'economia informale e irregolare** costituisce un'ulteriore area di criticità, non fosse altro perché indica una strategia di sopravvivenza per imprese che arrancano per stare sul mercato: ciò è emerso in maniera drammatica durante la pandemia, quando molti imprenditori "informali" si sono scoperti privi dei requisiti per accedere ai diversi tipi di "ristori" varati dal governo proprio perché buona parte della loro attività pregressa non era stata regolarmente fatturata.

Per altro verso, i testimoni privilegiati interpellati nell'ambito dello studio appena citato - esperti e responsabili di incubatori - hanno descritto un **contesto decisamente poco amichevole verso gli aspiranti imprenditori**, costretti a una corsa a ostacoli costellata da infiniti passaggi burocratici ed enormi difficoltà di accesso al credito: difficoltà comuni a tutti i (piccoli) imprenditori, tanto stranieri quanto italiani, ma accentuate, nel caso dei primi,

²⁰⁶ Il progetto, coordinato dal Migration Policy Group (MPG) di Bruxelles e sostenuto da JP Morgan Chase Foundation, mira a favorire l'empowerment di incubatori/acceleratori d'impresa e altri servizi per l'imprenditorialità con riferimento alle specifiche esigenze di nuovi o potenziali imprenditori immigrati - incluse le persone rifugiate - nelle aree metropolitane di Milano, Francoforte, Amburgo, Londra, Parigi e Stoccolma. Cf. <https://www.ismu.org/progetto-nes-newcomer-entrepreneurship-support/>

dall'esistenza di barriere linguistiche e comunicative. Quest'ultimo aspetto risulta rilevante anche per un'analisi della capacità del sistema-Italia di attrarre investimenti dall'estero, giacché il peso, di per sé già molto rilevante, degli adempimenti burocratici e dei relativi costi, è ulteriormente aggravato dalla **scarsa capacità di esprimersi in lingue diverse dall'italiano da parte degli operatori di front-office** (nella pubblica amministrazione ma non solo), circostanza che rende le procedure da seguire ancor più complesse e incomprensibili. Analogamente, la **bassa bancabilità dei migranti** (ulteriormente accentuata nel caso delle donne straniere) riflette e amplifica i limiti di un sistema creditizio che premia più le garanzie personali e patrimoniali che non le idee e lo spirito imprenditoriale; a maggior ragione nel caso di chi arriva da fuori portando con sé il proprio "sogno nel cassetto" e grande motivazione a realizzarlo, ma è privo di quelle risorse patrimoniali e relazionali necessarie per accreditarsi presso le agenzie creditizie. Infine, il **bassissimo grado di digitalizzazione delle imprese migranti** riflette ancora una volta una debolezza comune all'intero universo delle micro-imprese italiane (pur con qualche rilevante eccezione di imprenditori stranieri che stanno per certi versi operando da apripista), facendo emergere la necessità di azioni capillari per il rafforzamento delle competenze digitali, come peraltro sta già avvenendo all'interno di molti corsi per aspiranti imprenditori.

In questi anni, in numerosi contesti locali si è infatti assistito a una certa **proliferazione di iniziative e agenzie a sostegno dell'imprenditorialità immigrata**. Prendendo ad esempio l'area milanese, oggetto dello studio realizzato nell'ambito del progetto NES – e certamente una delle più vivaci a livello nazionale –, si rileva come nel loro complesso i servizi erogati e le iniziative promosse dal sistema di supporto coprono un'ampia gamma di interventi, che spaziano dalla sensibilizzazione e informazione alla consulenza normativa, dalla formazione di base (es: competenze linguistiche e culturali) alla formazione aziendale specifica, dal sostegno mirato a specifici target (es: per imprenditrici donne o rifugiati) all'accesso ai finanziamenti [Box 2.4.1]. Peraltro, le organizzazioni di supporto spesso concentrano i loro sforzi e le loro competenze su uno o alcuni di questi ambiti; più raramente sono strutturate per svolgere attività nella maggior parte delle aree, ossia sono in grado di offrire una sequenza integrata di interventi che prevede le seguenti fasi: orientamento e consulenza, formazione, accompagnamento nella formulazione del *business plan*, supporto e facilitazioni per l'accesso al credito, tutoraggio sia in fase di *start up* che post-avvio. Ma soprattutto, l'anello debole del sistema di supporto alla creazione e azione imprenditoriale – con implicazioni dirette anche rispetto alla capacità di attrarre investitori dall'estero – è il deficit di integrazione tra i diversi servizi e tra le diverse

agenzie, che sarebbe invece indispensabile a garantire il sistematico “rilancio” tra un servizio e l’altro, oltre che risultare propedeutico al consolidamento di un “eco-sistema innovativo” in grado di catalizzare le energie imprenditoriali dei migranti già presenti e di quelli intenzionati a venire in Italia. Si tratta, per riprendere testualmente quanto emerso dal progetto, di **favorire la creazione di eco-sistemi multi-stakeholder** che vedano un ruolo rilevante di attori quali le pubbliche amministrazioni e l’associazionismo nato dall’immigrazione (oltre che dei soggetti della società civile già attivi in questo campo) e che favoriscano processi di innovazione incrementale e collettiva attraverso il gioco combinato di competizione e collaborazione, istanze inclusive e necessità di selezionare e premiare le imprese in grado di reggere una competizione leale. La promozione di azioni di sensibilizzazione ed “educazione” rivolte ad altrettanti attori strategici (dalle istituzioni finanziarie alle associazioni categoriali) sarà fondamentale per **promuovere la valorizzazione dei capitali umani e del potenziale di imprenditorialità di categorie sociali ampiamente escluse dai processi di creazione di ricchezza**, di cui i migranti sono in un certo senso esempi paradigmatici. Del resto, lo scenario post-pandemico, con l’eccezionale disponibilità di risorse per la ripresa ma, anche, con l’aspettativa di un salto di qualità nei modelli competitivi – dal punto di vista di temi quali la digitalizzazione e la transizione ecologica ma anche dell’inclusività e dell’equità sociale, come evidenziato dal PNRR, che tra l’altro menziona esplicitamente interventi di sostegno alle PMI – costituisce un contesto sicuramente promettente.

Box 2.4.1 - I principali bisogni delle imprese di migranti e rifugiati

- 1) L'accesso ai finanziamenti e alle facilitazioni creditizie, come problema già pressante e ben noto nello scenario pre-pandemia, che ora tende ad accentuarsi
- 2) Incremento del grado di digitalizzazione, sia come veicolo di interazione con i servizi di supporto, sia come strumento di gestione cruciale (o inevitabile) in una situazione di “nuova normalità” e quindi nel medio-lungo termine
- 3) Miglioramento delle abilità e competenze linguistiche nelle procedure regolamentari/burocratiche necessarie per accedere e fare impresa, anche considerando che oggi entrambe le abilità rappresentano una risorsa fondamentale per poter beneficiare del sostegno pubblico di emergenza
- 4) Accesso a consigli e suggerimenti di esperti, che vanno dai suggerimenti su se/come entrare nel mercato alle conoscenze tecniche, anche per migliorare la resilienza aziendale nel periodo attuale
- 5) Incremento della partecipazione a reti formali/istituzionali, dato che – e, ancora, con un'attenzione particolare alle attuali incertezze – un'inclusione più forte e attiva in esse può fornire agli imprenditori migranti l'accesso alle risorse (informazioni, finanziamenti, relazioni con gli stakeholder più rilevanti) e opportunità (es: conoscenza e coinvolgimento)

in iniziative dedicate) che possono essere essenziali per la sopravvivenza o lo sviluppo dell'impresa

Fonte: Progetto NES, *Notes on Gaps, Needs and the Way Forward*, https://www.ismu.org/wp-content/uploads/2021/02/NES_Note_Gaps-Needs-Way-Forward_February-2021.pdf

Partendo da questo background, lo studio realizzato per la redazione del presente *Libro Verde* ha approfondito in particolare il tema delle barriere che rendono ostico – quando non lo scoraggiano definitivamente – il percorso di quanti vorrebbero realizzare in Italia le loro aspirazioni imprenditoriali. Un desiderio che può avere origine da ragioni diverse: dunque, può di volta in volta trattarsi vuoi di persone che provengono da Paesi a forte pressione migratoria, che per tanti motivi non offrono un contesto adeguato alla creazione d'impresa e possono contare sulla presenza in Italia di comunità diasporiche variamente in grado di supportarli; vuoi ancora di soggetti che hanno capitali da investire in un Paese europeo, ovvero coltivano piani di espansione internazionale delle loro attività e valutano il “pacchetto di incentivi” più conveniente; vuoi infine di stranieri che “amano” l'Italia o vi sono legati per qualche ragione e sarebbero potenzialmente disponibili a sostenere, ad esempio, iniziative con un'impronta filantropica, senza necessariamente trasferirsi a vivere qui. **È rispetto a tutte queste tre categorie di potenziali creatori di ricchezza e opportunità occupazionali che l'Italia esibisce un approccio “respingente”** rivelando, al di là di alcune disfunzioni a livello normativo e procedurale, una diffusa incapacità nel cogliere come l'interesse a investire capitali, competenze e idee dovrebbe di per sé costituire un motivo di orgoglio e un incentivo a coltivare la propria capacità attrattiva; obiettivo, quest'ultimo, da intendersi come componente integrante di una più ampia strategia volta a rendere il sistema nazionale più “amichevole” nei confronti di chi dispone di capitali umani ed economici da mettere a frutto. Peraltro, ragionando con lo sguardo tragiurato al futuro, è utile tenere conto di come le variabili che influenzano le decisioni individuali – e dunque la capacità di attrarre talenti e investitori – sono molteplici e includono non solo elementi come la qualità della vita e dei sistemi di welfare, ma anche aspetti quali la possibilità di stabilizzarsi, acquisire la cittadinanza, godere di un ambiente socio-culturale aperto verso la diversità²⁰⁷.

190

Nel formulare un giudizio sul livello di apertura dell'Italia nei confronti di quella che è internazionalmente considerata la “*wanted migration*” **occorre però prendere atto di alcuni recenti progressi** che sembrerebbero indicare come si

²⁰⁷ Papademetriou D., Hooper K. (2019): *Connecting Approaches to Selecting Economic Immigrants: Points-Based vs. Demand-Driven Systems*, Migration Policy Institute, Washington.

sia intrapresa una nuova direzione di marcia, più coerente con le ambizioni di internazionalizzazione dell'economia italiana. In particolare, per quel che riguarda l'ingresso, il soggiorno e la mobilità per un periodo superiore a tre mesi di lavoratori stranieri altamente qualificati coinvolti in trasferimenti intra-societari (i c.d. *expat*) effettuati da parte di imprese stabilite al di fuori dell'Unione Europea, sia presso una filiale/rappresentanza della stessa impresa, sia presso un'impresa appartenente allo stesso gruppo (definita dalla legge "entità ospitante"), con una circolare congiunta del 20 dicembre 2019, il Ministero dell'Interno e il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali hanno fornito indicazioni operative relativamente alla semplificazione della procedura di rilascio del nulla osta per i lavoratori con la qualifica di dirigente, i lavoratori specializzati, i lavoratori in formazione e i lavoratori già in possesso di permesso di soggiorno ICT rilasciato da altro Stato membro e in corso di validità. Alle entità ospitanti che abbiano sottoscritto col Ministero dell'Interno, d'intesa col Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, un apposito Protocollo d'Intesa con cui si impegnano a garantire la sussistenza dei requisiti in essa previsti, è ora consentito di sostituire la richiesta di nulla osta con una mera comunicazione allo Sportello Unico per l'Immigrazione della proposta di contratto di lavoro/lettera di incarico.

Ancor più rilevanti le recenti modifiche e semplificazioni degli ingressi e soggiorni di investitori, che **hanno eliminato due dei principali ostacoli che venivano segnalati, ossia l'obbligo di sottoscrivere l'accordo di integrazione e l'inclusione di questa tipologia di ingressi all'interno delle quote annuali.**

191

Ciò nondimeno, la disciplina relativa all'ingresso degli investitori, e in particolare i requisiti previsti (un investimento pari ad almeno 500mila euro e la creazione di almeno tre nuovi posti di lavoro) continuano a essere oggetto di contraddittorio: se da alcuni tali criteri sono ritenuti troppo selettivi e colpevoli di dirottare i potenziali investitori verso altri Paesi, da altri sono ritenuti adeguati all'esigenza di esercitare un controllo sugli impieghi del denaro che affluisce nel Paese e su chi questo denaro gestisce. Pressoché unanime è invece il giudizio circa la discrezionalità, forse eccessiva, che i Consolati si trovano a esercitare in una materia di interesse per l'economia nazionale. Dal nostro studio è emersa, dunque, innanzitutto **la necessità di chiarire meglio le condizioni per l'ottenimento di questo tipo di visto, riducendo i margini di discrezionalità dei Consolati** e introducendo requisiti meno generici. Tra i suggerimenti vi è quello di subordinare il rilascio del permesso di soggiorno alla costituzione della società entro pochi mesi dall'ingresso in Italia, con integrale versamento del capitale sociale, e di condizionare i successivi rinnovi alla verifica che siano stati regolarmente

assunti almeno tre dipendenti (requisito che non è attualmente chiaro come debba essere dimostrato al momento della costituzione della società).

Per quanto invece concerne la possibilità di ottenere il c.d. “start-up visa”, essa è subordinata alla disponibilità di 250.000 euro (da impiegare integralmente per l’avvio dell’impresa) e alla presentazione di un *business plan* relativo al lancio di un’attività “innovativa”, da intendersi come un’impresa il cui modello di business ha un forte carattere tecnologico e come scopo esclusivo o prevalente la produzione, lo sviluppo e la commercializzazione di beni o servizi innovativi di alto valore tecnologico. Una definizione che, in maniera abbastanza discutibile, esclude le iniziative che, pur non possedendo tali specifiche caratteristiche, potrebbero portare un contributo all’economia.

Una problematica specifica, segnalata da alcuni partecipanti allo studio, è poi quella che investe gli amministratori delle società neo-costituite da parte di investitori stranieri. Secondo la disciplina dettata dall’art. 26 del Testo Unico sull’immigrazione, e le indicazioni contenute nel Decreto Interministeriale 850/2011, il visto per lavoro autonomo per cittadini stranieri che rivestano la carica di presidente, membro del consiglio di amministrazione, amministratore delegato, revisore dei conti in società per azioni, a responsabilità limitata, o in accomandita per azioni, può essere rilasciato solo per società già in attività da almeno tre anni. Questa previsione penalizza le società di nuova costituzione, nonostante la rilevanza dei loro investimenti in Italia: **sarebbe dunque opportuno** – sempre secondo alcuni degli esperti coinvolti nello studio – **prevedere una deroga, consentendo l’ottenimento del visto anche prima che siano trascorsi i tre anni di attività**, in presenza di garanzie quali un capitale sociale versato superiore a una certa somma (ad es. 500.000/1.000.000) e/o un fatturato superiore a un certo ammontare conseguito nel primo anno di attività. Si tratta però, è bene precisarlo, di un auspicio che non trova un consenso unanime, giacché **altri raccomandano di prestare molta attenzione**, anche sulla scorta di recenti vicende sconcertanti, **al rischio di favorire investimenti speculativi**.

Va da sé che, al di là del giudizio che si può dare di questi requisiti, la capacità dell’Italia di attrarre investimenti dall’estero sconta la presenza di ostacoli importanti, che vanno dagli elevati costi del lavoro e pressione fiscale ai problemi atavici della giustizia amministrativa. Si tratta di ostacoli che il PNRR promette di affrontare in gradi diversi, tenuto conto anche delle implicazioni che essi hanno sulla capacità attrattiva e competitiva in senso lato del Paese. La sfida, dunque, non riguarda unicamente la disponibilità di schemi migratori capaci di catalizzare capitali e talenti, ma l’intero eco-sistema che dovrebbe attrarre i progetti imprenditoriali e investimento. Ad oggi, **l’impressione generale è che le politiche per l’attrazione di lavoratori autonomi e**

imprenditori abbiano sortito uno scarso successo nell'intercettare un flusso che si stima, a livello mondiale, coinvolgesse circa 30.000 investitori nell'epoca pre-Covid (2019), quasi il doppio di quelli registrati solo quattro anni prima, grazie anche alla buona riuscita dei programmi lanciati da diversi Paesi, in particolare proprio in Europa. Oltre alla qualità della vita, l'agilità degli schemi migratori costituisce la variabile critica: è facile intuire come su quest'ultimo aspetto l'Italia sconti una posizione assai poco competitiva. In particolare, secondo l'interessante analisi proposta da un gruppo finanziario canadese²⁰⁸, **l'investor visa italiano sarebbe il più complesso a livello europeo - se lo si misura attraverso il numero e l'onerosità degli adempimenti richiesti, i tempi d'attesa e la ricorsività delle richieste a ogni rinnovo** - e disegnato secondo l'ordinario processo per l'ottenimento di un permesso di soggiorno da parte di uno straniero, invece che essere adattato alle caratteristiche particolari degli investitori. Per converso, l'opzione di investire in Italia risulta costosa anche in termini economici e l'investimento minimo richiesto è superiore a quello di molti altri Paesi competitor. Infine, gli estensori dello studio citato osservano come i programmi italiani non siano stati fatti oggetto di una adeguata azione di marketing rivolta in particolare al mondo finanziario e più precisamente a quella che definiscono *l'investment migration industry*; il cui interesse, però, dipende **dalla semplicità e dalla scalabilità del processo**, ovvero dalla possibilità di intercettare un elevato numero di investitori interessati. Di qui il suggerimento di rivedere il ventaglio di opzioni da offrire ai potenziali investitori [Box 2.4.2], così da poter intercettare un flusso che potrebbe rivelarsi estremamente prezioso nel quadro della ripresa post-Covid, sia per il suo impatto economico diretto, sia per il rafforzamento delle reti economiche, commerciali e finanziarie che legano l'Italia ai Paesi d'origine dei migranti.

193

Box 2.4.2 - Recommendations for new Investor Visa Investment Options

From our analysis, we observe that the Italian Investor Visa has not gain traction with international investors due to the following reasons: *a)* The investment minimum requirements are too high compared to other European programs; *b)* The complex application process weighted negatively on the competitiveness of the programs; and *c)* The immigration agents were not able to properly distribute the IIV in the international market through their extensive network.

Also, it is clear that in the aftermath of COVID-19 Italy will face certain economic challenges, such as the government's access to liquidity and capital.

Therefore, we have designated new programs to address each of these challenges.

²⁰⁸ STUART (2020): *Italy Investor Visa. White paper proposal*, July.

The following investment options will allow the IIV to reach its potential, meet the economic objective of the country and offer financial rewards to the private sector:

A Bond option (€500,000 investment + a €50,000 non-refundable contribution). The investor must make a 5-year investment in a term note, issued and guaranteed by the Italian Government. The investment is returned with no interest at the end of the 5-year period and can be financed through a designated organization. This option will help tackle government liquidity problems and support SMEs.

A Private Equity option (€300,000 investment). Capital transfer for the acquisition of units in investment funds or venture capital funds dedicated to the capitalization of companies; capital injected whose maturity, at the moment of the investment, is at least 5 years; and at least 100% of the investment is in commercial companies with a head office in Italian territory. This option will help to further support SMEs.

A Real Estate option (€1M investment OR €500,000 investment in a specific property). Real Estate investment in specific properties designed for refurbishment or regions suffering from severe price depreciation. Properties designated for refurbishment must be older than 30 years and in need of significant renovations. The minimum investment can include the cost of renovations. Specific properties will exclude property markets suffering from housing unaffordability. This option will offset devaluation of real estate in the most at-risk regions of the country.

A Commercial Enterprise option (€500,000 investment in a limited company, to be held for at least 5 years OR €250,000 investment in stakes or shares in innovative start-ups). Stakes or shares of limited companies, incorporated and resident in Italy pursuant to article 73 of the TUIR (DPR 917/1986) OR stakes or shares in innovative start-ups, i.e. the companies referred to in art. 25, par. 2, of decree-law no. 179 of 18 October 2012, converted with amendments by law no. 221 of 17 December 2012 and subsequent amendments. This option will help to further support SMEs.

Application fees are €10,000, and the approved applicants would need to hold the investment for 5 years in exchange for a 5-year resident permit.

Fonte: STUART (2020): *Italy Investor Visa. White paper proposal*, July

Tuttavia, nella valutazione dei futuri scenari competitivi vi è un aspetto in particolare che è bene focalizzare. I partecipanti al nostro studio hanno infatti sottolineato il fatto che i requisiti previsti dalla legge, se per un verso appaiono del tutto comprensivi, per l'altro **mal si prestano ad assecondare i progetti imprenditoriali di immigrati dotati di idee, talenti e voglia di fare, ma sprovvisti di risorse finanziarie, tanto più se parliamo di volumi di capitali così consistenti**. In termini ancor più espliciti, mal si prestano a intercettare le ambizioni imprenditoriali dei migranti e potenziali migranti che l'Italia è maggiormente in grado di attrarre (o di accogliere, nel caso ad esempio dei richiedenti asilo). La valorizzazione di questo potenziale imprenditoriale richiede dunque l'implementazione di progetti *ad hoc*, sistemi di sponsorizzazione e *mentorship* supportati da organizzazioni imprenditoriali e della società civile, sulla scorta di alcune esperienze già avviate [vedi ad es. Box 2.4.3], strategie di riconoscimento e promozione del *Diversity Value* che i

migranti portano con sé. Il *Diversity Visa Program*, attivo negli Stati Uniti d'America [Box 2.4.4], che consente l'ingresso di soggetti intraprendenti e ambiziosi che pure non dispongono né di un familiare né di un datore di lavoro che possa fungere da sponsor, rappresenta un possibile schema di riferimento.

Box. 2.4.3 - Mygrants



CHI SIAMO

Mygrants è una delle 730.000 imprese costituite da imprenditori stranieri - attive - e iscritte al Registro delle imprese presso la Camera di Commercio. Per imprese "a conduzione straniera" si intendono "le imprese in cui la partecipazione di persone non nate in Italia è complessivamente superiore al 50%, facendo la media della composizione delle quote e delle cariche attribuite".

IL PRODOTTO

Fondata il 23 febbraio 2017 da Chris Richmond N'zi e Aisha Coulibaly, Mygrants è la prima app basata sul microlearning sviluppata appositamente per fornire ai migranti, attraverso 8.500 moduli quiz tematici disponibili in 3 lingue, diversi servizi, tra cui:

- informazione aggiornata
- formazione personalizzata
- posizionamento professionale (inserimento lavorativo, imprenditorialità, istruzione superiore).

Il microlearning digitale ci permette di offrire al/alla migrante la possibilità di:

- validare le competenze formali e/o informali pregresse
- identificare aree di interesse, punti di forza, lacune e ulteriori esigenze formative
- sfruttare al meglio le esperienze pregresse.

INNOVAZIONE

La principale componente innovativa di Mygrants consiste nel rendere il più oggettiva possibile la misurazione della performance dei/delle discenti, creando benchmark omogenei e cluster di valutazione. Gli strumenti digitali di raccolta e analisi dei dati descrivono i percorsi di apprendimento di ogni Trainee durante tutta la durata del programma di formazione, informando i/delle discenti dei loro progressi, al fine di stimolarli/e e coinvolgerli/e nell'apprendimento attivo.

ANALISI DATI

Mygrants analizza i dati raccolti per facilitare l'incontro tra le competenze espresse e i profili professionali ricercati dal mercato del lavoro. Grazie al database di oltre 90.000 profili validati e aggiornati quotidianamente, le aziende private hanno la possibilità di ricercare, identificare, tracciare (l'andamento settimanale), selezionare e programmare l'inserimento lavorativo del/della migrante più adatto/a in base al ruolo richiesto.

POSIZIONAMENTO

Mygrants è online dal 1 aprile 2017 ed è utilizzata da più di 130.000 Trainees, dislocati in 20 regioni d'Italia, che vi trascorrono una media di 212 minuti al giorno. Sono state identificate 20.000 persone di grande talento, 2.000 delle quali hanno poi trovato lavoro.

Mygrants è utilizzata anche in Africa da oltre 15.000 Trainees, principalmente situati in 3 Paesi (Ghana, Costa d'Avorio, Nigeria).

TRAGUARDI

Oggi, il team di Mygrants è composto da 14 persone provenienti da 8 Paesi diversi; il 70% è donna e il 65% ha un background migratorio.

Nei suoi primi 3 anni di attività, Mygrants è cresciuta in modo esponenziale; per questo diversi investitori - tra cui 3 Business Angel e 3 Fondi di investimento - hanno creduto in essa e investito oltre 1 milione di euro.

Oggi Mygrants collabora con importanti realtà nazionali e internazionali tra cui TIM, ItaliaCamp, Deloitte, UnipolSai, Camera Nazionale della Moda Italiana, Fondazione Adecco, Hogan Lovells, Unicef Italia, Unicef International, GoodWall, Cartedo e Atingi, e Beiersdorf.

Dal 28 dicembre 2019 Mygrants è una Benefit Corporation con sede a Catania, Sicilia - Italia.

Box. 2.4.4 - Diversity Visa Program

Up to 55,000 green cards are granted annually to immigrants from countries where relatively few immigrants to the United States originated in recent years (fewer than 50,000 in the prior five years). This Diversity Visa program plays several important roles in the U.S. immigration system. While originally designed to facilitate immigration from Ireland, it has allowed a pathway to the United States for migrants from some African countries (such as Egypt, Ethiopia, Cameroon, and the Democratic Republic of Congo) and from a diverse array of countries in other regions, ranging from Turkey to Ukraine to Nepal, with large numbers coming from countries facing upheaval and conflict.

It is the only pathway that allows enterprising and ambitious people from around the world to make their way to the United States without having a family member or employer already in the country to sponsor them. Through opening immigration to individuals from more countries, it plays a diplomatic role in spreading information about and hopefully positive experiences with the United States to countries that do not already have strong U.S. connections. And, though applicants are not required to have more than a high school diploma or equivalent, or two years of mid-level work experience, Diversity Visa recipients are, overall, a highly educated group, with an estimated 50 percent holding a bachelor's or higher degree. Therefore, the Diversity Visa program should be preserved in its current form.

Fonte: Migration Policy Institute (2021): Rethinking the U.S. Legal Immigration System. A Policy Road Map, Policy Brief, May, pag. 11.

196

Le testimonianze condivise durante i focus group realizzati per questo studio segnalano come non esista, in Italia, una sede "ufficiale" presso la quale consultare le proposte finanziabili (un esempio cui attingere è <http://artbonus.gov.it/>). Sarebbe dunque auspicabile - e relativamente facile da realizzare - **la creazione di una piattaforma**, collegata al sito investorvisa.mise.gov.it, **con l'offerta di un "catalogo" di progetti finanziabili**, per esempio nel campo del recupero di immobili di valore artistico-culturale; ma anche nel campo delle iniziative di utilità sociale e volte all'inclusione: gli stessi progetti di sostegno dei progetti imprenditoriali collegati alla gestione delle migrazioni potrebbero trovare in questa sede una loro vetrina.

Restando sempre nell'ambito delle migrazioni "desiderabili", come si è soliti definirle a livello internazionale, passiamo ora a considerare gli schemi migratori utili a consentire l'ingresso di determinate categorie di professionisti ad alta qualificazione (sono esclusi i profili sanitari, per i quali abbiamo proposto approfondimento *ad hoc* alla Sezione 2.3) e le criticità rilevate nella loro implementazione.

Analogamente a quanto avvenuto in tutti i Paesi a sviluppo avanzato, le imprese di grandi dimensioni e con un profilo internazionale operanti in Italia

hanno progressivamente ampliato i propri bacini di reclutamento e, rispetto a profili molto specifici, attingono oggi a un mercato globale del lavoro, **scontrandosi con pastoie burocratiche che rallentano il processo di assunzione**: un effetto tanto più costoso quando si tratta di selezionare personale di cui si ha un immediato bisogno.

Come si è avuto modo di anticipare, l'ingresso di migranti qualificati è, in linea di principio, agevolato dall'esistenza di un dispositivo comune ai diversi Paesi europei che va sotto il nome di *Carta Blu*. Sulle ragioni che hanno determinato, con poche eccezioni, un tendenziale fallimento di questo istituto ci si sofferma in altra parte di questo *Libro Verde* [Sezione 1.4]. Concentrandoci qui sull'esperienza italiana, si possono segnalare ulteriori elementi che riguardano da un lato i profili professionali di applicabilità e dall'altro i criteri interpretativi cui gli Sportelli Unici si riferiscono per il rilascio del nulla osta. Partendo da questi ultimi, gli esperti interpellati per lo studio osservano come nel valutare la capacità di sostenere i costi diretti e indiretti dell'assunzione molte prefetture optano per un approccio eccessivamente "prudenziale", limitandosi a considerare i risultati dell'ultimo esercizio indipendentemente dai livelli di capitalizzazione dell'azienda, dalla sua condotta pregressa, dall'eventuale afferenza a gruppi multinazionali in grado di prestare adeguate garanzie e via dicendo. I dinieghi all'ingresso sarebbero più frequenti di quanto comunemente non si pensi, concorrendo a scoraggiare le aziende interessate a ricorrere all'assunzione tramite *Carta Blu*. Peraltro, come discuteremo più avanti, i fabbisogni di personale delle imprese italiane sono in questi anni evoluti e si sono articolati sia dal punto di vista delle professionalità coinvolte, sia da quello della flessibilità temporale richiesta, sollecitando risposte diversificate e duttili, sia pure saldamente ancorate a garanzie in capo ai datori di lavoro e, in diversi casi, anche alla capacità delle aziende coinvolte di farsi carico "a 360 gradi" delle esigenze del lavoratore e dei suoi eventuali familiari al seguito, così come già avviene nella gestione dei c.d. *expat*.

Tuttavia, nel quadro di una riflessione sul sistema di *governance* delle migrazioni economiche, occorre a nostro avviso prestare attenzione (anche) ad altri tipi di attori, sia sul lato della domanda, sia sul lato dell'offerta di lavoro. Sul primo fronte, si tratta di considerare le esigenze delle piccole e medie imprese, asse portante del sistema produttivo nazionale, ma spesso non in grado di sostenere gli investimenti necessari ad attrezzare una politica di gestione transnazionale dei processi di selezione delle risorse umane. Al contempo, **gli schemi migratori finora sperimentati dai diversi Paesi risultano sostanzialmente inadeguati a rispondere a una domanda di lavoro polverizzata e ad elevata specificità**, che riguarda spesso profili tecnici a media qualificazione, diversi da quelli intercettabili da strumenti come la *Carta*

Blu, ossia pensati per professionisti esperti e a elevata qualificazione/istruzione.

Un primo passo utile a rendere i canali migratori legali più coerenti coi caratteri dell'economia italiana potrebbe consistere **nell'estensione della possibilità di ingresso tramite *Carta Blu* anche a personale specializzato ma sprovvisto di un diploma di laurea di almeno tre anni**, attualmente richiesto dalla legge. L'estensione potrebbe in prima battuta riguardare il personale che corrisponda alle indicazioni della Direttiva 2009/50/CE, ossia dotato di qualifiche professionali superiori "attestate da almeno cinque anni di esperienza professionale di livello paragonabile ai titoli di istruzione superiore e pertinente nella professione o nel settore specificati nel contratto di lavoro o nell'offerta vincolante di lavoro". Facendo però attenzione a non complicare ulteriormente la trafila con la richiesta di complesse attestazioni basate su procedure estranee alla realtà dei Paesi di provenienza (e considerando anche l'ipotesi di innalzare il salario minimo attualmente richiesto, circa 25.000 euro annuali, così da evitare utilizzi impropri).

Tuttavia, provvedimenti di questa natura - per quanto in linea con le indicazioni emerse dal dibattito anche in altri Paesi europei - non sembrano sufficienti a colmare il gap tra i fabbisogni di personale qualificato/specializzato delle imprese italiane e l'attuale configurazione delle politiche di governo delle migrazioni economiche. Ciò di cui si avverte l'esigenza è di **costruire e sperimentare nuovi dispositivi di ingresso inquadri in una strategia di supporto alle imprese (in particolare quelle di piccola e media dimensione)** - con un ruolo sia delle autorità di governo sia delle strutture associative - accompagnandole alla scoperta e alla valorizzazione di nuovi bacini di talenti in Paesi diversi dall'Italia.

Sul fronte dell'offerta di lavoro, si tratta certamente di favorire il *matching* con la domanda - anche attraverso dispositivi digitali a supporto del processo di identificazione delle competenze - ma anche, e soprattutto, di **investire in programmi di sviluppo del capitale umano nei Paesi d'origine dell'immigrazione** diretta verso l'Italia e l'Europa. L'impreparazione con la quale molti giovani affrontano i percorsi migratori è ormai un problema noto e che sta spingendo diversi Paesi a promuovere programmi pre-partenza (per un approfondimento vedi Sezione 3.1). Di questo tema si parla da diversi anni anche in Italia e non sono mancate iniziative concrete. In particolare, si osserva come **la valenza premiale della partecipazione a questi programmi** (l'impegno, ad esempio, ad apprendere la lingua italiana oltre che competenze di tipo professionale) **potrebbe nel tempo consolidare un sistema di filtri per certi versi analogo ai classici "sistemi a punti"** [Sezione 1.3], evitandone però gli eccessi selettivi, poco coerenti sia col profilo dell'immigrazione interessata

all'Italia sia con la composizione dei fabbisogni professionali. Colpisce tuttavia il sistematico sotto-utilizzo dei contingenti d'ingresso previsti, in alcuni anni, dai decreti flussi [Sezione 1.2]. Tanto più se si considera come, a nostro avviso, non manchino condizioni facilitanti sulle quali fare leva per favorire lo sviluppo di questo tipo di iniziative. Tra di queste, la diffusa presenza in Africa, Asia ed America latina di centri di formazione ed educazione gestiti da missionari italiani e istituti religiosi cattolici, insieme alla vocazione filantropica tradizionalmente coltivata dall'associazionismo imprenditoriale (specie quello artigianale). In particolare, **lo scenario geo-politico odierno invita a guardare al partenariato Europa-Africa-Mediterraneo come al framework entro il quale progettare programmi per la migrazione circolare** (vedi l'approfondimento proposto nella Sezione 3.3). Non si tratta solo di favorire una maggiore integrazione tra le politiche migratorie e le politiche di cooperazione allo sviluppo che fino ad oggi, con poche eccezioni – come quella relativa all'Albania – hanno marciato in parallelo senza quasi mai incontrarsi. Si tratta, soprattutto, di **fondare le politiche migratorie su principi di ordine etico e solidaristico, ovvero inquadrarle in una strategia di sviluppo del capitale umano nei Paesi d'origine degli immigrati** (come del resto abbiamo già avuto modo di discutere a proposito del settore sanitario [Sezione 2.3]). Agendo, parallelamente, in direzione del sostegno delle reti commerciali e dei processi di internazionalizzazione del sistema produttivo. Al tempo stesso emerge **l'opportunità di passare dalle politiche migratorie, così come sono solitamente intese, alle politiche di gestione - e incentivazione! - della mobilità umana, in particolare quella dei giovani in formazione o nella loro fase di ingresso sul mercato del lavoro**, attraverso programmi di scambio e gemellaggio tra Paesi europei ed extra-europei.

199

Infine, le esigenze di mobilità connesse agli sviluppi di un'economia sempre più globalizzata e interdipendente richiederebbero **la messa a punto di dispositivi che agevolino il soggiorno di breve durata in Italia di professionisti che non fanno parte delle categorie oggi contemplate dalla disciplina del visto di ingresso "per affari"** (Decreto Interministeriale 850/2011), riservato a colui che «*intenda viaggiare per finalità economico-commerciali, per contatti o trattative, per l'apprendimento o la verifica dell'uso e del funzionamento di beni strumentali acquistati o venduti nell'ambito di contratti commerciali e di cooperazione industriale*». Questa definizione, infatti, ne impedisce l'applicazione a categorie quali, ad esempio, i componenti di troupe cinematografiche, le modelle che arrivano in Italia in occasione delle sfilate, il personale non direttamente alle dipendenze di società che hanno venduto

macchinari in Italia ma devono effettuare riparazioni o verifiche²⁰⁹. Le soluzioni potrebbero consistere sia nel rendere la definizione di “affari” più ampia e articolata (nella scia di quanto fatto con l’Accordo tra l’Unione Europea e il Regno Unito, che ancora non è stato chiarito se si applicherà in Italia), sia – preferibilmente – nell’**introdurre dei permessi di lavoro di breve durata, che prevedano una procedura di ingresso molto semplificata**, investendo il datore di lavoro della responsabilità di sottoscrivere una assicurazione sanitaria e di prestare le altre necessarie garanzie, sulla falsariga di quanto già avviene nel mondo anglosassone, e più precisamente negli Stati Uniti [B-1 Temporary Business Visitor | USCIS], in Canada [Short-term, 15 or 30 days, work permit exemption - Canada.ca], in Australia [Temporary work visas (homeaffairs.gov.au)] e nel Regno Unito [Browse: Work in the UK - GOV.UK (www.gov.uk)]. Peraltro, per specifiche categorie di professionisti che soggiornano per periodi brevi (es. i lavoratori dello spettacolo), potrebbe risultare ancor più funzionale **l’introduzione di “vouchers” acquistabili on line o alla frontiera che già includano tutte le necessarie coperture assicurative**. Va da sé che, al di là dell’impatto quantitativo immediato di questo tipo di provvedimenti (ossia del numero di visti di ingresso che sarebbero rilasciati), una “svolta” in tal senso rappresenta una componente essenziale di una strategia di rilancio del sistema-paese e della sua capacità attrattiva in senso lato; la stessa strategia che ha ad esempio portato a inserire nel PNRR un ambizioso progetto di sviluppo di “Cinecittà” con una destinazione di ben 300milioni di euro, e che dovrebbe trovare sponda in strumenti di gestione della mobilità internazionale del lavoro al passo con le esigenze di una economia globalizzata²¹⁰. Occorre, in altre parole, scongiurare il rischio che le soluzioni introdotte per prevenire frodi e utilizzi impropri ingessino il sistema e dirottino verso altri Paesi professionalità, capitali e talenti preziosi.

200

Infine, la pandemia, imprimendo una straordinaria accelerazione al lavoro da remoto, ha fatto emergere **l’assenza di un dispositivo che consenta l’ingresso**

²⁰⁹ Evidenze raccolte durante lo studio ci dicono, ad esempio, come l’impossibilità di rientrare nei contingenti di ingresso per lavoro autonomo da un lato, nonché la mancanza di un ordine professionale di riferimento (ovvero di una associazione iscritta in elenco tenuto presso pubbliche amministrazioni) dall’altro, blocca sostanzialmente l’ingresso a professionisti di questi settori dirottandoli verso altri Paesi. Nel caso ad esempio delle modelle/indossatrici, si tratta di una categoria assimilata dalla normativa ai lavoratori dello spettacolo per i quali il Decreto interministeriale in materia di visti di ingresso n. 850/2011 stabilisce che il visto di ingresso per lavoro autonomo possa essere rilasciato soltanto “a lavoratori stranieri di chiara fama, o di alta e nota qualificazione professionale, e di artisti o complessi ingaggiati da noti enti teatrali, dalla R.A.I., da note emittenti televisive private o da enti pubblici di particolare rilevanza”. Al di fuori di tali fattispecie, la normativa applicabile è quella riconducibile al Testo Unico sull’immigrazione.

²¹⁰ Il testo del PNRR (pag. 151) parla espressamente dell’attivazione di flussi turistici e commerciali legati alla sistemazione delle compagnie cinematografiche e televisive.

e il soggiorno in Italia dei “nomadi digitali”²¹¹, ovvero di coloro che potrebbero scegliere di stabilirsi nel *Bel Paese* – apprezzandone il patrimonio paesaggistico e culturale e lo stile di vita – per svolgere a distanza un’attività professionale per conto di aziende o clienti di altri Paesi. La limitazione riguarda nello specifico i cittadini extra-europei, atteso che non esiste nella normativa alcun visto d’ingresso tagliato su questa categoria di lavoratori. Paradossalmente, il visto per residenza elettiva (che in linea di principio riflette proprio l’apprezzamento per l’Italia e il desiderio di soggiornarvi non per necessità) esclude esplicitamente la possibilità di svolgere un’attività lavorativa – incluse quelle svolte da casa attraverso tecnologie digitali – e può essere rilasciato solo a coloro che siano in grado di mantenersi senza lavorare (sostanzialmente i pensionati e i redditieri che dispongano di un reddito annuo attualmente fissato pari a 31.000 euro), peraltro con notevole discrezionalità da parte dei consolati nel suo rilascio. Analogamente, i visti per motivi turistici o d’affari escludono, tecnicamente, la possibilità di esercitare un’attività lavorativa, sia pure a favore di clienti e committenti di altri Paesi. L’unica possibilità – in assenza di un’impresa disponibile a sponsorizzare un ingresso tramite la *Carta Blu* (soluzione evidentemente inadeguata per i *free-lance*) – è la richiesta di un permesso per lavoro autonomo. Quest’ultimo, però, al di là dei requisiti che occorre possedere, può essere rilasciato solo nei limiti stabiliti dai decreti flussi (peraltro manca una banca dati ufficiale presso la quale poter verificare se vi sono ancora posti disponibili) e il suo rilascio sconta, ancora una volta, la discrezionalità delle autorità consolari. Secondo gli esperti consultati per questo studio, molte sarebbero le richieste rigettate (in caso di rigetto, l’unica alternativa teoricamente percorribile è quella della richiesta di uno *start-up visa*, il cui rilascio è però subordinato, come si è visto, a condizioni ben più onerose tanto da renderla sostanzialmente impraticabile); molte di più quelle che sarebbe possibile canalizzare verso l’Italia attraverso l’attivazione di specifiche leve attrattive. Il caso in esame può essere considerato paradigmatico di come **un approccio “respingente” abbia spesso la meglio su uno di tipo “incentivante”**, in grado di intercettare – se non addirittura suscitare – un interesse a scegliere l’Italia per lo sviluppo dei propri progetti professionali. Proprio mentre proliferano le iniziative in tal senso lanciate in altri Paesi [Box 2.4.5] o comunque in corso di dibattito.

201

Box 2.4.5 – Requirements for Costa Rica’s digital nomad visa

As indicated by the final text of the law, the requirements to qualify for Costa Rica’s proposed digital nomad visa are as follows:

²¹¹ <https://medium.com/agileinsider/digital-nomads-in-italy-b16688cb0b39>

- Proof of a stable monthly salary, fixed income or a average monthly income, during the last year, for an amount equal to or greater than \$3,000. If the applicant chooses to request benefits also for their family group, the income may be combined with a spouse or one of the other family members and must in that case reach the sum of \$4,000. In either case, it must be income that can be continue to be received even if the person is not in their country of origin.
- Obtain a medical insurance policy that covers the applicant throughout their stay in Costa Rica. The General Directorate of Migration and Foreigners will determine the conditions or minimum coverage that this policy must have.
- Make a one-time payment for the granting of a non-resident visa, as a Worker or Remote Service Provider. The amount has yet to be determined.
- Any other requirement derived from the General Migration Law and Immigration Law No 8764.

Fonte: The Tico Times, August 18, 2021 (<https://ticotimes.net/2021/08/11/costa-rica-signs-law-to-attract-digital-nomads>)

Per altro verso, è facile invece intuire come **la gestione di questo tipo di flusso potenziale potrebbe felicemente integrarsi con le azioni di contrasto allo spopolamento** dei territori interni e di rivitalizzazione dei “borghi”. Laddove altri Paesi fanno, a volte “impunemente”, ricorso alla leva del vantaggio fiscale, l’Italia potrebbe mettere in campo l’*Italian way of life* intercettando una domanda destinata sicuramente a crescere in presenza di condizioni favorevoli. Anche in questo caso vi sono da sottolineare le interessanti sinergie col testo del PNRR. Sicuramente l’impulso alla digitalizzazione – in particolare l’estensione della banda ultra-larga a tutto il territorio nazionale, prevista entro il 2026 – costituisce una pre-condizione *hard* per l’attrazione di questo tipo di professionisti. Al contempo, il contrasto alle disuguaglianze territoriali (solo per citare un dato, ben il 45% degli investimenti nella connettività a banda ultra-larga previsti dal PNRR si svilupperanno nelle regioni del Mezzogiorno) potrebbe trovare nello sviluppo del lavoro da remoto – nella forma del *southworking*, come l’ha suggestivamente definito lo Svimez²¹² – un importante ambito di investimento. Il “Piano Nazionale Borghi” (PNRR, pag. 148) definisce, a sua volta, un programma di sostegno allo sviluppo economico-sociale delle zone svantaggiate basato sulla rigenerazione culturale dei piccoli centri e sul rilancio turistico; laddove la strategia nazionale per le aree interne (i tre quinti dell’intero territorio nazionale) prevede il sostegno di investimenti che ne innalzino l’attrattività (PNRR, pag. 282). D’altro canto, la prospettiva di una integrazione tra le politiche migratorie e quelle per la rivitalizzazione delle aree a rischio di declino non è una peculiarità italiana: proprio nei giorni in cui completiamo questo *Libro Verde*, la Spagna sta progettando l’introduzione di

²¹² Svimez (2020): *L’economia e la società del Mezzogiorno. Rapporto 2020*, Il Mulino, Bologna.

un *digital nomad visa*, che consentirà un soggiorno di al massimo 12 mesi per i lavoratori da remoto che sceglieranno uno dei centri aderenti alla *Red Nacional de Pueblos Acogedores para el Teletrabajo*, tutti al di sotto dei 5.000 abitanti e con problemi di spopolamento. Analogamente, a fine agosto un progetto di legge presentato al Parlamento della Grecia prevede, insieme a nuove norme per l'attrazione di investimenti, una serie di modifiche al quadro legislativo in vigore proprio per intercettare questo nuovo trend²¹³.

In definitiva, quanto abbiamo discusso in questa Sezione dimostra come il carattere vincolistico della normativa, motivato dall'esigenza di evitare gli abusi, finisca col disincentivare l'ingresso e la permanenza delle componenti economicamente più vantaggiose dell'immigrazione. Più in profondità, sembrerebbe che l'Italia, al di là di una certa narrativa, continui a percepire l'immigrazione, di volta in volta, come un fenomeno indesiderabile e da contenere nelle sue dimensioni, oppure come un serbatoio di manodopera flessibile e a buon mercato, estraneo alle strategie di riposizionamento competitivo e di rafforzamento dell'internazionalizzazione del sistema produttivo.

²¹³ <https://www.uglobal.com/en/immigration/posts/greek-investment-immigration-laws-set-for-key-reforms/>. Il disegno di legge propone di prevedere uno speciale visto per nomadi digitali della durata di due anni per i richiedenti stranieri. I candidati prescelti dovranno dimostrare di aver lavorato per un datore di lavoro non greco negli ultimi 12 mesi e di avere un contratto di lavoro valido, a tempo determinato o indeterminato, che copra l'intero periodo di validità del visto. Si propone di fissare la soglia minima di reddito mensile in 3.500 euro mensili; quelli con coniugi dovrebbero guadagnare il 20% in più mentre per ogni figlio dovrebbero mostrare un ulteriore 15% di guadagni. Né i richiedenti né i loro familiari a carico sarebbero autorizzati a lavorare per un datore di lavoro greco durante il loro soggiorno con questo visto.

Parte terza
Approfondimenti tematici 205

3.1.

Misure e programmi pre-partenza*

Negli ultimi anni si è assistito a un crescente riconoscimento dell'importanza che possono avere alcune misure e azioni poste in essere nei Paesi di origine dei migranti, in un periodo antecedente a quello della loro partenza²¹⁴.

Sono inclusi nel suddetto quadro diversi tipi di interventi: percorsi volti a informare i potenziali migranti circa i sistemi legali e le relazioni di lavoro nel Paese di destinazione, corsi di preparazione al viaggio e di familiarizzazione con il sistema delle rimesse, sessioni formative volte a introdurre i futuri migranti alla cultura della società verso la quale stanno migrando o all'apprendimento della lingua, misure volte a sviluppare le competenze professionali e trasversali dei migranti (diverse evidenze di alcuni programmi pre-partenza hanno dimostrato che queste ultime risultano particolarmente rilevanti nel processo di preparazione dei migranti alla loro nuova vita in un Paese di destinazione, essendo funzionali all'integrazione a prescindere dal livello di istruzione²¹⁵.)

207

Il dibattito circa l'integrazione dei migranti, infatti, questione chiave nell'agenda delle politiche migratorie dei Paesi di destinazione, ha portato i diversi stakeholder coinvolti a **considerare il legame tra migrazioni e competenze quale binomio sempre più imprescindibile per assicurare una migrazione sicura, ordinata e regolare** a cui allude l'omonimo Patto globale promosso e approvato dalle Nazioni Unite nel 2018.

Da una parte, infatti, per i Paesi di destinazione, le misure pre-partenza possono servire a facilitare la migrazione legale, a rafforzare l'effetto positivo della migrazione sullo sviluppo, sostenendo così anche obiettivi più ampi di coesione sociale e a migliorare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro (non è raro che le misure pre-partenza poste in essere siano dirette a specifici

* Questa sezione è stata scritta da Francesca Giuliano

²¹⁴ ICID (2017): *Towards Sustainable Migration. Interventions in countries of origin*, Italian Centre for International Development, Roma.

²¹⁵ Chindea, A. (2015): *Headstart to Integration: A Global Review of Pre-departure Support Measures for Migrants*, IOM, Budapest.

segmenti del mercato del lavoro, come ad esempio il settore del lavoro domestico e della cura). D'altra parte, i Paesi d'origine, attraverso i diversi programmi di formazione pre-partenza possono cercare di assicurare la protezione dei loro cittadini all'estero, preparandoli alle diverse fasi di reclutamento, viaggio e inserimento occupazionale e mitigare così i rischi del cosiddetto "acculturative stress"²¹⁶.

In questo senso, ad esempio, i governi di Paesi come Indonesia, Nepal e Filippine, con l'obiettivo di sostenere il benessere dei loro lavoratori migranti, sostenerne la riqualificazione e proteggerne i diritti, hanno sviluppato un sistema che impone a questi ultimi il rispetto di alcuni passaggi doverosi prima che essi intraprendano il percorso migratorio, tra i quali l'obbligo di partecipazione a vari eventi prima della partenza, variabili per durata, contenuto e gruppo target²¹⁷ [Box 3.1.1].

Box 3.3.1 - Programmi pre-partenza e salute mentale

In Nepal l'orientamento prima della partenza, obbligatorio dal 2004 per tutti gli aspiranti lavoratori migranti, prevede delle sessioni formative basate su un programma elaborato dal *Foreign Employment Board*, un ente di welfare focalizzato sulla protezione dei lavoratori migranti nepalesi. All'inizio del 2021 quest'ultimo ha completato la revisione del programma di orientamento pre-partenza esistente al fine di renderlo più tempestivo, completo e vantaggioso per i lavoratori in uscita.

Come previsto dalle nuove modifiche alla formazione di orientamento prima della partenza, il programma aggiornato include anche dei moduli sulla salute mentale e fisica. Poiché la maggior parte dei lavoratori migranti nepalesi possiede un basso livello di istruzione e può non essere pienamente consapevole dei potenziali rischi per la salute, compresa quella mentale, i programmi di orientamento pre-partenza possono risultare fondamentali anche in questo ambito. Infatti, attraverso dei moduli formativi dedicati, i programmi pre-partenza possono contribuire a ridurre i rischi fornendo, ad esempio, informazioni adeguate sulle possibili cause della cattiva salute mentale, sull'accesso ai centri di assistenza sanitaria e sensibilizzando le lavoratrici migranti al fine di ridurre gli abusi fisici.

Fonte: Regmi P.R., Aryal N., Van Teijlingen E., Simkhada P., Adhikary P. (2019): *Nepali migrant workers and the need for pre-departure training on mental health: a qualitative study*, "Journal of immigrant and minority health", 22(5), 937-981.

208

Sulla medesima scia, inoltre, una novità ha coinvolto il governo indiano che, nel recentissimo aprile 2021, ha lanciato il primo programma online di orientamento pre-partenza (*Pre-Departure Orientation Training*, PDOT) per i

²¹⁶ Poudel O.P., Thapa B., Bhandary S. (2020): *Pre-departure psychological distress*, BioRxiv.

²¹⁷ Asis M., Agunias D.R. (2012): *Strengthening pre-departure orientation programmes in Indonesia, Nepal and the Philippines*, "Issue in Brief", no. 5. IOM - MPI.

lavoratori migranti al fine di integrare la formazione in presenza; l'iniziativa è stata sviluppata in considerazione delle restrizioni Covid-19 approfittando della tecnologia quale strumento facilitante per i futuri migranti che non sono in grado di partecipare ai momenti di formazione di persona²¹⁸.

Spostando il focus sui Paesi di destinazione, nel corso degli anni, diversi Stati dell'Unione Europea hanno introdotto all'interno dei loro schemi di gestione delle migrazioni alcune specifiche condizioni come lo screening delle conoscenze dei migranti nella lingua e/o nella cultura del Paese di destinazione. Elementi da sempre tipici dei cosiddetti sistemi a punti, questi interventi politici, definiti con l'obiettivo di migliorare l'integrazione nel mercato del lavoro dei potenziali migranti e ridurre così il sottoutilizzo delle loro competenze, hanno, a loro volta, innescato l'introduzione di nuove misure pre-partenza nei Paesi d'origine.

Nel contesto nazionale italiano, ad esempio, una delle principali sfide inerenti al mercato del lavoro nazionale è la ricerca di un equilibrio tra la domanda espressa dal sistema economico-produttivo italiano, prevalentemente orientata verso professionalità scarsamente qualificate, e il rischio che questo fenomeno si configuri come causa di segregazione e sfruttamento che inficia gravemente il processo di integrazione²¹⁹. In questo contesto, sebbene i dati disponibili sull'impatto di specifici tipi di misure siano ancora molto limitati, appare fondamentale attivare strategie pre-partenza che permettano una qualificazione puntuale della nuova manodopera straniera, in particolare in quei settori che, pur dimostrando una richiesta importante di manodopera, sono parallelamente più esposti al fenomeno della segregazione e quindi a maggiori rischi.

209

Guardando ai recenti sviluppi, con decreto del 9 gennaio 2019 del Direttore Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Autorità Delegata del FAMI, è stato adottato l'Avviso pubblico 2/ da finanziare a valere sul Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione 2014-2020 per la presentazione di progetti di formazione professionale e civico linguistica pre-partenza finalizzati all'ingresso in Italia per motivi di lavoro subordinato, di formazione professionale e per ricongiungimento familiare²²⁰.

²¹⁸https://www.mea.gov.in/pressreleases.htm?dtl/33776/Inaugural_launch_of_online_Predeparture_Orientation_Training_Programme

²¹⁹ Zanfrini L. (2019): "Il Lavoro", in Fondazione ISMU, *Ventiquattresimo Rapporto ISMU sulle migrazioni 2018*, FrancoAngeli, Milano, pp. 129-150.

²²⁰ <https://www.lavoro.gov.it/Amministrazione-Trasparente/Bandi-gara-e-contratti/Pagine/Avviso-pubblico-per-la-presentazione-di-progetti-da-finanziare-a-valere-sul-Fondo-Asilo-Migrazione-e-Integrazione-2014-2020.aspx>

In altri Paesi membri, le misure pre-partenza indirizzate ai potenziali migranti vengono declinate diversamente: la Repubblica Ceca, ad esempio, distribuisce un video e degli opuscoli intitolati “*Next Stop - the Czech Republic*” con l’intento di informare i migranti prima della partenza dal loro Paese d’origine sulle condizioni di base del soggiorno nella Repubblica Ceca così come sui possibili rischi. I suddetti materiali informativi pre-partenza vengono distribuiti, su base continuativa, in diverse versioni linguistiche (6 lingue) attraverso le ambasciate della Repubblica Ceca all’estero e vengono altresì pubblicati sui loro siti web.

In altri Paesi ancora i programmi pre-partenza sono destinati principalmente a coloro che migrano per motivi familiari, mentre nel caso dell’Estonia, del Belgio o della Finlandia, le misure di pre-arrivo vengono attuate solo per i rifugiati reinsediati e trasferiti [Box 3.1.2]²²¹.

Box 3.1.2 - Orientamento pre-partenza e reinsediamento

I programmi pre-partenza sono considerati da molti come parte integrante dei programmi di reinsediamento, ossia il trasferimento dei rifugiati dallo Stato presso il quale hanno cercato protezione a uno Stato terzo che ha accettato di ammetterli sul proprio territorio.

La maggior parte dei Paesi membri dell’Unione Europea offre, infatti, dei momenti di formazione ai rifugiati selezionati per il reinsediamento, prima che essi lascino il Paese di primo asilo.

Ad oggi, nonostante ci siano poche evidenze degli effetti a lungo termine dell’orientamento pre-partenza, la ricerca suggerisce che tali misure possano giocare un ruolo fondamentale nel processo di integrazione dei rifugiati nel Paese di reinsediamento e che sia necessario compiere maggiori sforzi affinché si crei un continuum tra le attività pre-partenza e la fase di post-arrivo. (In questo contesto, il progetto LINK IT, implementato dall’OIM e finanziato dal Fondo Asilo Migrazione e Integrazione dell’Unione Europea nel 2018, si è concentrato sul rafforzamento del legame tra il sostegno all’integrazione dei rifugiati prima della partenza e dopo l’arrivo, con l’obiettivo di offrire migliori risultati di integrazione per i rifugiati siriani reinsediati da Giordania, Libano e Turchia in Germania, Portogallo, Romania e Regno Unito).

Secondo gli esperti, la maggiore sfida nella creazione di un continuum dell’integrazione è rappresentata dal fatto che diversi stakeholder sono spesso coinvolti in fasi differenti del processo di reinsediamento, il che comporta una perdita di informazioni causata il più delle volte alla mancanza di una comunicazione efficace tra le parti.

Fonte: Fratzke S., Kainz L. (2019): *Preparing for the Unknown: Designing effective pre-departure orientation for resettling refugees*, Migration Policy Institute.

²²¹ EMN (2018): *Ad-Hoc Query on AHQs on pre-arrival integration measures in country of origin*, European Migration Network.

Tuttavia, nonostante la necessità di sostenere l'integrazione dei migranti durante le fasi preliminari del loro percorso sia, ormai, diffusamente riconosciuta, **l'efficacia delle formazioni e il superamento di test obbligatori disposti dai Paesi di destinazione per raggiungere il suddetto obiettivo è una questione ancora controversa**: le lungaggini amministrative che possono verificarsi tra il completamento dei requisiti richiesti ai potenziali migranti e la loro prima ammissione nel Paese di destinazione possono, ad esempio, ridurre l'efficacia dei programmi pre-partenza. L'Italia, nello specifico, all'interno del Decreto flussi, emanato annualmente dal Presidente del Consiglio dei ministri, ha in alcuni anni riservato delle quote ai lavoratori stranieri che abbiano completato programmi di formazione e istruzione nei Paesi d'origine [cf. Sezione 1.2]. Queste ultime sono rimaste spesso e in gran parte inutilizzate a causa dei rallentamenti verificatisi nelle procedure amministrative.

Inoltre, un altro aspetto delle misure pre-partenza e delle condizioni definite dai Paesi di destinazione che si espone a critiche e accende i dibattiti concerne la dimensione puramente strumentale delle suddette. In alcuni casi, queste misure possono essere concepite dai Paesi di destinazione come mezzi per privilegiare l'immigrazione di candidati appartenenti a determinate e specifiche categorie (e limitarne altri)²²². La natura apertamente selettiva dei requisiti di integrazione prima della partenza non ha, perciò, sempre facilitato le condizioni di cooperazione con i Paesi di origine²²³.

Infatti, analizzando il *framework* generale dei programmi pre-partenza, **è possibile costatare come l'approccio dominante sia stato per lungo tempo di tipo unilaterale**, tale per cui le misure in essere sono state progettate e attuate unilateralmente o dai Paesi di destinazione, o, in misura molto minore, da quelli di origine. Tale modalità di intervento ha, secondo molti, creato una sorta di divario, ampio o stretto, reale o solo percepito, tra gli interessi perseguiti dai Paesi d'origine e quelli propri dei Paesi di destinazione.

In risposta a ciò, soprattutto a partire dai suggerimenti apportati dall'Agenda europea per l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi del 2011²²⁴, che riconosce un ruolo determinante ai Paesi d'origine nei processi di integrazione dei migranti, l'Unione Europea e i suoi Stati membri hanno concettualizzato un nuovo approccio volto a oltrepassare quello tradizionale che considerava il Paese di destinazione (o quello di origine) e gli immigrati come destinatari del processo di integrazione quali unici soggetti in campo, per dare invece spazio

²²² Groenendijk K. (2011): *Pre-departure integration strategies in the European Union: Integration or immigration policy?*, "European Journal of Migration and Law", 13(1), pp. 1-30.

²²³ Desiderio M.V., Hooper K. (2015): *Improving migrants' labour market integration in Europe from the outset: a cooperative approach to predeparture measures*, European University Institute, RSC Policy Briefs.

²²⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0455&from=IT>

a un **approccio “a tre vie”**²²⁵ che coinvolge i Paesi di destinazione, i Paesi di origine e i migranti stessi, ponendo sotto una nuova luce il concetto di integrazione.

Questa visione è stata riaffermata nella riunione del Consiglio Giustizia e Affari interni del 5 e 6 giugno 2014, quando gli Stati membri dell’Unione Europea hanno sottolineato l’importanza di un ulteriore sviluppo della cooperazione tra i Paesi di accoglienza e i Paesi di origine durante la fase precedente la partenza.

A fronte di ciò, alcuni “partenariati per la mobilità”, MP, sono stati promossi e impiegati come principali strumenti volontari e non vincolanti di cooperazione con Paesi partner selezionati. Attraverso questi partenariati, che consistono in una dichiarazione politica e in una lista di azioni proposte, diversi progetti pilota sono stati attuati congiuntamente dalle agenzie governative dei Paesi d’origine con il forte coinvolgimento dei datori di lavoro nei Paesi di destinazione ed è stata prevista, altresì, la continua creazione di centri risorse per la migrazione e la mobilità (*Metropolitan Migrant Resource Centre, MMRC*)²²⁶ “per fornire risorse e sostegno agli individui e ai Paesi partner nei settori delle competenze e dell’incontro tra domanda e offerta di lavoro”²²⁷.

212

Nonostante i partenariati per la mobilità, in quanto accordi di *soft law* tra l’Unione Europea e i singoli Paesi d’invio, siano stati spesso considerati uno strumento debole nella gestione delle migrazioni legali e finanche etichettati da alcuni studiosi della materia quali “partenariati di insicurezza” non solo a causa della loro natura non vincolante ma altresì per l’approccio riservato ai lavoratori migranti come “unità economiche”²²⁸, esistono degli esempi a livello comunitario che ne dimostrano il valore aggiunto. Tra questi, i casi di maggior successo sono quelli in cui uno Stato membro abbia modificato il proprio ordinamento giuridico per accogliere la mobilità di un cittadino del Paese terzo.

Infine, a novembre 2020 è stato presentato il Piano d’azione per l’integrazione e l’inclusione 2021-2027, tramite il quale **la Commissione europea ha continuato a orientare gli Stati membri verso una considerazione sempre maggiore delle misure pre-partenza in un’ottica di co-programmazione e co-**

²²⁵ Garcés-Masareñas B., Penninx R. (2016): *Introduction: Integration as a three-way process approach?*, Integration processes and policies in Europe, pp. 1-9.

²²⁶ Pillinger J. (2015): *Running an Effective Migrant Resource Centre: A Handbook for Practitioners*, IOM.

²²⁷ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1369_en.htm.

²²⁸ Kunz R., Lavenex S., Panizzon M. (2011): *Mobility Partnerships: ‘insecurity partnerships’ for policy coherence and migrant workers’ human rights*, Multilayered Migration Governance, Routledge, London.

progettazione con i Paesi terzi²²⁹. In seguito a questa rinnovata consapevolezza europea, a fine maggio 2021 il Parlamento europeo ha approvato in seduta plenaria una risoluzione volta a incoraggiare e favorire nuovi canali per la migrazione legale di manodopera. Tra i diversi input avanzati dalla risoluzione, interessante risulta la proposta di coinvolgere imprese e società civile nella creazione di strutture e di programmi di formazione pre-partenza, oltre che la promozione di un dialogo strutturato con i Paesi terzi, tramite l'istituzione di vertici periodici tra l'Unione Europea e i vari Stati²³⁰.

²²⁹ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni sul Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione (2021-2027) [COM (2020), 758 finale].

²³⁰ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0260_IT.html

3.2.

Sinergie virtuose tra gestione delle migrazioni climatiche e risposta ai fabbisogni del mercato del lavoro*

Negli ultimi anni, l'emergere di nuove minacce e il moltiplicarsi dei cosiddetti rischi della modernità hanno avuto un forte impatto sul fenomeno migratorio, contribuendo in maniera significativa a offuscare e sconvolgere ulteriormente i confini già non netti tra migrazione volontaria, forzata²³¹ e immobilità²³², migrazione interna e internazionale, e a mettere in discussione le tradizionali "definizioni" di persone in movimento, nonché i rigidi schemi e i canali legali della migrazione economica, rafforzando al tempo stesso e in maniera paradossale gli approcci di chiusura alle migrazioni degli Stati membri dell'Unione Europea.

215

Tra le "nuove" minacce e sfide odierne figurano in prima linea il cambiamento climatico e i suoi eventi e processi che vengono descritti a più riprese come "moltiplicatori" dei tradizionali *driver* della migrazione. Un report dell'*Intergovernmental Panel on Climate Change* afferma che sono proprio i fenomeni migratori a risentire maggiormente della minaccia climatica²³³. Al giorno d'oggi, infatti, la frequenza e intensità con la quale disastri e processi climatici si verificano sono in costante aumento e ciò ha fatto sì che negli ultimi anni il numero degli individui costretti a spostarsi per eventi climatici abbia superato quello di coloro che lo fanno o sono costretti a farlo a causa di conflitti e violenze. Il *Global Report on Internal Migration* riporta che nel **2019 circa 50,8 milioni di individui sono stati costretti ad abbandonare le proprie case a causa di questi eventi e processi, talvolta irreversibili**²³⁴. Tuttavia, mentre la migrazione climatica si afferma come realtà e fenomeno destinato a

* Questa sezione è stata scritta da Annalisa Currò

²³¹ La tradizionale dicotomia che caratterizza ogni discorso sulla mobilità umana viene ulteriormente sconvolta dagli eventi ed i processi climatici.

²³² McLeman R., Gemenne F. (2018): *Handbook Environmental Displacement and Migration*. Oltre ai diversi tipi di migrazione, esiste anche quello spesso poco considerato della cosiddetta non migrazione o immobilità, citazione alle pp. 71-72.

²³³ IOM (2008): *Migration and Climate Change*, N. 31, IOM Migration Research Series, citazione a pag. 15.

²³⁴ IDMC GRID (2020): *Global Report on Internal Migration 2019*.

intensificarsi negli anni, i “migranti climatici”²³⁵ rimangono invisibili agli occhi sia del diritto internazionale che di quello nazionale. Ad oggi, quella di chi fugge dalla propria terra a causa dei cambiamenti climatici è una fattispecie che non ha alcun riconoscimento specifico e i “migranti climatici” vengono considerati “semplici” migranti economici, a livello informale, nonostante alla base del deterioramento delle proprie condizioni economiche vi siano gli impatti del cambiamento climatico e delle sue plurime manifestazioni²³⁶. Ciò mette in discussione la validità stessa della terminologia utilizzata con riferimento ai flussi migratori che, in particolar modo nel caso della migrazione climatica, sembra non riuscire a cogliere le dinamiche che agiscono dietro di essa. La terminologia è senza dubbio di fondamentale importanza in quanto “definisce” questi individui e conferisce loro dei diritti, la possibilità o meno di essere accolti, di ottenere asilo o di chiedere forme di protezione internazionale. Infatti, la mancanza di un accordo sulla questione terminologica e sulle definizioni appropriate, sia a livello internazionale che a livello dell’Unione Europea, rimane uno dei principali ostacoli all’inserimento di questi “nuovi” migranti all’interno di normative che regolano la migrazione economica o alla creazione di nuove forme e strumenti di protezione. Nonostante ciò, a livello europeo, la questione della migrazione climatica è stata più volte presa in considerazione e discussa e molti Paesi membri si sono schierati per **l’inclusione** di essa **all’interno del Global Compact sulla Migrazione del 2018**²³⁷. Inoltre, negli anni precedenti, alcuni Paesi membri dell’Unione, quali Svezia, Finlandia, Danimarca, Cipro e Italia hanno adottato diverse soluzioni di riconoscimento e protezione, almeno sulla carta, per coloro che fuggivano per motivi ambientali e climatici, seppur in alcuni casi esse siano state abrogate o modificate in senso restrittivo²³⁸. In maniera significativa, **l’ordinamento italiano in merito all’immigrazione prevede anche nell’ultimo Decreto Sicurezza ed Immigrazione (D.L. 130/2020) il rilascio di un permesso di soggiorno per calamità naturale che è stato ridisegnato e può essere convertito anche in un permesso di lavoro**. Oltre a questi tentativi a livello nazionale e alle proposte di ampliamento e revisione della Direttiva Qualifiche e della Diretta per la Protezione Temporanea, è stata considerata la possibilità di sfruttare i canali legali della migrazione economica allo scopo di proteggere ed assistere i “migranti climatici”. **Già nel 2013, la Commissione**

216

²³⁵ Il termine riportato è utilizzato provvisoriamente dalla comunità internazionale ma non può essere considerato ufficiale, perciò è riportato fra virgolette.

²³⁶ La complessità del fenomeno climatico deriva anche dalle sue molteplici manifestazioni, quali eventi e processi, che complicano ulteriormente il quadro della migrazione climatica.

²³⁷ Kälén W. (2018): *The Global Compact on Migration: A Ray of Hope for Disaster-Displaced Persons*, “International Journal of Refugee Law”, Vol 30, No 4, pp. 664–667; citazione a pag. 2.

²³⁸ In seguito alla crisi migratoria del 2015, Finlandia, Svezia e Danimarca hanno apportato delle modifiche restrittive o abrogato le disposizioni riguardanti la protezione umanitaria per motivi ambientali o climatici.

Europea²³⁹ aveva sottolineato l'importanza di favorire lo spostamento di questi individui vulnerabili tramite i canali legali di ingresso per la migrazione/mobilità lavorativa²⁴⁰, in particolare quella di tipo circolare, stagionale e/o temporanea che sembrano conformarsi pienamente al concetto di migrazione sostenibile²⁴¹ [Sezione 1.1], moltiplicando da un lato i benefici e la resilienza ai rischi futuri per i migranti delle aree fortemente colpite dal cambiamento climatico, e dall'altro offrendo incentivi ai Paesi di destinazione²⁴². L'Unione Europea dispone già di una Direttiva per i lavoratori stagionali²⁴³ [Sezione 1.4] che consente ai Paesi membri di garantire dei permessi lavorativi stagionali per un periodo di tempo che non deve essere inferiore ai cinque mesi e superiore ai nove mesi nell'arco di un anno. Sebbene la Direttiva in questione non consideri la questione climatica, è importante sottolineare che un tale approccio non rappresenta un elemento di totale novità nel contesto dell'Unione Europea. Infatti, si è già verificato un caso di successo, nel quale è stato possibile sfruttare la flessibilità di questi canali per creare dei programmi complementari volti a proteggere ed assistere individui che sono stati costretti a spostarsi per cause ambientali e climatiche.

È questo il caso del **Temporary and Circular Labor Migration Project (TCLM)** tra Spagna e Colombia finanziato con il supporto della Commissione Europea e dell'OIM Colombia che è stato implementato tra il 2006 e il 2008. Originariamente ideato dall'*Unió de Pagesos* (UP)²⁴⁴, il programma nasceva con l'obiettivo di reclutare lavoratori stagionali in Colombia per sopperire alla mancanza di manodopera nel settore agricolo spagnolo²⁴⁵. Al tempo stesso, esso consentiva ai migranti beneficiari, il trasferimento sicuro e legale e il soggiorno temporaneo in Spagna con una possibilità di guadagno tramite il lavoro stagionale. **L'aspetto innovativo di questo programma è legato al suo target di riferimento**, ossia inizialmente i gruppi di soggetti vulnerabili quali

²³⁹ European Commission (2013): *Climate Change, Environmental Degradation, And Migration an EU Strategy on Adaptation to Climate Change*, Commission Staff Working Document Accompanying The Document Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions, citazione a pag. 28.

²⁴⁰ Manieri M. (2020): *Asylum in a Climate-Change World: Bridging the Protection Gap in the EU*, "Green European Journal" / *Ibid.* European Commission (2013); citazione a pag. 28.

²⁴¹ Betts A., Collier P. (2018): *Sustainable Migration Framework*, *European Migration Network Norway Occasional Papers*, University of Oxford, Oxford.

²⁴² UNFCCC COP-21 (2015): *Human Mobility in the Context of Climate Change*, UNFCCC-Paris COP-21, Recommendations from the Advisory Group on Climate Change and Human Mobility, November 2015, p. 7.

²⁴³ Direttiva 2014/36/EU del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 Febbraio 2014 sulle condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di impiego in qualità di lavoratori stagionali.

²⁴⁴ Unió de Pagesos (UP) è il principale sindacato agricolo della Catalonia che nel 2001 ha concluso un accordo bilaterale con la Spagna per gestire i flussi migratori tra i due Paesi.

²⁴⁵ De Moor N. (2011): *Labour migration for vulnerable communities: a strategy to adapt to a changing environment*, (COMCAD Working Papers, 101). Bielefeld: Universität Bielefeld, Fak. für Soziologie, Centre on Migration, Citizenship and Development (COMCAD), <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-380647>; citazione alle pp. 14-15.

popoli indigeni o madri single, e successivamente e in maniera innovativa alle **comunità colpite dai disastri dovuti al cambiamento climatico**. Infatti, quando nel 2006 l'area del Sud-Est della Colombia venne devastata dalle eruzioni del vulcano Galeras e dalle inondazioni, il programma offrì agli abitanti delle aree colpite un'alternativa di sussistenza tramite il lavoro stagionale agricolo in Spagna²⁴⁶. Successivamente, il programma venne esteso anche ad altre comunità rese vulnerabili a causa di eventi e processi dovuti al cambiamento climatico.

Il successo del TCLM è dovuto principalmente alla sua capacità di sfruttare le necessità e bisogni delle varie parti interessate, alla sua gestione e struttura, e alle sue potenzialità in termini di benefici. Infatti, generando una **situazione di triple win**, a trarre beneficio dal programma non sono solo i migranti coinvolti ma anche le loro famiglie, i loro Paesi e di origine e quelli di destinazione. Per i primi, infatti, l'inclusione all'interno di un simile programma rappresenta non solo un'occasione di guadagno e di sussistenza alternativa ma anche di spostamento e soggiorno legale e quindi più sicuro, seppur temporaneo, verso e nei Paesi di destinazione. Tramite l'invio delle rimesse alle rispettive famiglie, i migranti possono accrescere il proprio reddito e impiegarlo nell'acquisto di un alloggio in una zona più sicura, al riparo da possibili futuri eventi e disastri, o per avviare un piccolo business²⁴⁷. Simultaneamente, le rimesse sociali sono anche note per il loro impatto positivo sulle economie dei Paesi di origine, specialmente nei periodi di crisi²⁴⁸, contribuendo al loro sviluppo. Inoltre, durante il loro periodo di lavoro all'estero, i migranti coinvolti possono diventare dei veri e propri agenti di sviluppo grazie al know-how e alle tecniche acquisite sia in ambito agricolo che economico. Infatti, proprio le nuove conoscenze acquisite e l'esperienza possono essere considerate un **"brain gain"** in opposizione al **"brain drain"**, in quanto esse potranno essere impiegate, una volta che i migranti beneficiari rientreranno nei Paesi di origine, in attività agricole ed economiche volte a promuovere l'economia locale, apportando benefici sia alla comunità di origine che all'economia del Paese stesso. Inoltre, un ulteriore aspetto positivo del programma riguarda la maggiore resilienza dei migranti beneficiari ai cambiamenti delle condizioni climatiche consentita dall'apprendimento di alternativi mezzi di sostentamento che potrebbero ridurre le possibilità di un loro spostamento futuro. In aggiunta, le aree colpite dagli eventi e processi del cambiamento climatico possono giovare dei periodi di assenza dei lavoratori

²⁴⁶ *Ibid.* De Moor N. (2011): citazione alle pp. 14-15.

²⁴⁷ Rinke T. (2011): *Temporary and Circular Labor Migration between Spain and Colombia*, in Gemenne F., Brücker P., Ionesco D., *The State of Environmental Migration*, IDRR Sciences Po, IOM; citazione a pag. 29.

²⁴⁸ Banerjee S., Arabinda M. (2017): *Migration and Environmental Change in the Sustainable Development Goals*, in IOM (2017): *Migration in the Agenda 2030*; citazione a pag. 103.

per recuperare lo stato antecedente al disastro, in quei casi ove il recupero sia possibile²⁴⁹. Nello specifico caso della Colombia, la migrazione ha consentito il recupero delle aree colpite dalle eruzioni vulcaniche e dalle inondazioni in quanto è risultato più produttivo lasciare i terreni colpiti incolti per alcuni mesi o anni piuttosto che coltivarli subito dopo i disastrosi eventi²⁵⁰. Infine, i Paesi di destinazione possono colmare la propria mancanza di manodopera stagionale, evitando di gestire questioni legate alla migrazione permanente.

In quest'ottica, questo canale alternativo di migrazione lavorativa appare come un ottimo compromesso per i Paesi membri dell'Unione Europea riluttanti e restii nei confronti della prospettiva di ampliamento delle politiche migratorie e di asilo. Nonostante, il programma appena illustrato si sia concluso, esso rappresenta un valido esempio di come sia possibile ripensare ai canali della migrazione economica lavorativa per gestire i "nuovi" e diversi tipi di vulnerabilità che portano gli individui a migrare e che si intensificheranno nel futuro più prossimo. In particolare, il modello del TCLM risulta il più innovativo e realizzabile tra i canali della mobilità umana proprio in virtù della sua capacità di consentire una migrazione controllata, regolata e ordinata²⁵¹ in cui i benefici che interessano tutte le parti coinvolte, vale a dire i migranti, i Paesi di destinazione e i Paesi e le comunità di origine, sembrano superare di gran lunga i rischi. Se, da un lato, la minaccia climatica si pone sempre di più come sfida odierna che mette ulteriormente in discussione gli approcci di chiusura dell'Unione Europea e ogni discorso sul fenomeno migratorio stesso, dall'altro si offre come spunto per superare i rigidi schemi e canali della migrazione economica e "costringe" a considerare alternative che spostino il focus di ogni narrativa sulla migrazione dai suoi rischi ai suoi benefici.

219

²⁴⁹ In particolare, se si tratta di aree colpite da alcuni tipi di eventi o processi climatici che non comportino danni irreversibili.

²⁵⁰ Rinke T. (2011): *Temporary and Circular Labor Migration between Spain and Colombia*, in Gemenne F., Brücker P., Ionesco D., *The State of Environmental Migration*, IDRRI Sciences Po – IOM; citazione alle pag. 28-29.

²⁵¹ In conformità sia con il Patto Globale della Migrazione che con il target 10.7 degli Obiettivi Sostenibili dell'Agenda 2030.

3.3.

Migrazioni e sviluppo economico. Orientamenti della cooperazione allo sviluppo tra Unione Europea e Africa*

Il (dis)allineamento tra le priorità europee e africane

Il legame tra migrazioni e sviluppo economico si è gradualmente imposto come elemento centrale della politica dell'Unione Europea in Africa. Presente già nell'Agenda sulla Migrazione del 2015, questo concetto è ormai entrato a far parte della programmazione e dei partenariati internazionali. A marzo 2020 la Commissione e l'Alto rappresentante hanno infatti presentato la comunicazione congiunta "**Verso una strategia globale per l'Africa**" [Box 3.3.1], basata sulla "Nuova alleanza per gli investimenti sostenibili e l'occupazione" del 2018 e sul "Consenso europeo sullo sviluppo", il documento strategico che definisce le linee future della politica europea di sviluppo. Dei cinque partenariati proposti nella comunicazione, uno è dedicato specificatamente al **sostegno alla crescita e all'occupazione sostenibili** attraverso, tra altre cose, la promozione degli investimenti (partenariato 3) e un altro è focalizzato sulla **promozione di un approccio equilibrato, coerente e globale alla migrazione e alla mobilità** (partenariato 5).

221

Box. 3.3.1 - Verso una strategia globale per l'Africa

L'Unione europea (UE) e l'Unione africana (UA) hanno interessi convergenti in una serie di ambiti, tra cui la lotta ai cambiamenti climatici e la promozione di una crescita economica sostenibile e foriera di occupazione in Africa. Tuttavia, devono ancora trovare un terreno comune in materia di migrazione, gestione della sicurezza e valori fondamentali. Nel marzo 2020 la Commissione europea e l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e vicepresidente della Commissione europea (AR/VP) hanno proposto di stabilire un nuovo partenariato globale con l'Africa, sottolineando la volontà dell'Unione Europea di rafforzare i legami tra i due continenti. In linea con questa proposta di partenariato, il Parlamento europeo dovrebbe discutere una relazione d'iniziativa durante la tornata di marzo II.

* Questa sezione è stata scritta da Luca Merotta

Proposta della Commissione europea

Nel presentare il programma di lavoro della Commissione per il 2020, la presidente della Commissione Ursula von der Leyen ha annunciato che “la Commissione e l’Alto rappresentante elaboreranno una nuova strategia globale per i rapporti con l’Africa volta a rilanciare le relazioni economiche, creare posti di lavoro in entrambi i continenti e approfondire a tutti i livelli il partenariato che ci lega”. Il 9 marzo 2020 la Commissione e l’alto rappresentante hanno presentato una comunicazione congiunta dal titolo “Verso una strategia globale per l’Africa”. La comunicazione si basa sulla “Nuova alleanza per gli investimenti sostenibili e l’occupazione” del 2018 e su quadri e politiche internazionali, africani ed europei esistenti, come gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, l’Agenda 2063 dell’Unione africana, la strategia globale dell’Unione Europea e il consenso europeo in materia di sviluppo, nonché la strategia comune Africa-UE del 2007.

Propone cinque partenariati tematici: (1) un partenariato per la transizione verde e l’accesso all’energia in conformità dell’accordo di Parigi sui cambiamenti climatici; (2) un partenariato per la trasformazione digitale; (3) un partenariato per la crescita e l’occupazione sostenibili, che promuova gli investimenti attraverso finanziamenti innovativi e rafforzi “l’apprendimento, le conoscenze e le competenze, nonché le capacità nel campo della ricerca e dell’innovazione, in particolare per le donne e i giovani, tutelando e migliorando i diritti sociali ed eliminando il lavoro minorile”; (4) un partenariato per la pace e la governance e (5) un partenariato che garantisca “un approccio equilibrato, coerente e globale alla migrazione e alla mobilità”. La strategia proposta prevede anche un’azione trasversale volta a rafforzare il multilateralismo approfondendo l’alleanza UE-Africa nei consessi internazionali.

Fonte: EPRS | Servizio Ricerca del Parlamento europeo (2021): *Una nuova strategia UE-Africa – Un partenariato per lo sviluppo sostenibile e inclusivo*, marzo.

222

In occasione del prossimo summit tra Unione Europea e Unione Africana i *policymakers* europei e africani potranno tradurre la strategia in un piano d’azione concreto. Tuttavia, per ora alcune delle priorità europee non sembrano essere allineate con quelle africane. Sulla migrazione, ad esempio, le dinamiche e gli interessi regionali in Africa sono messi a dura prova dalla **problematizzazione e dal metodo securitario con cui i Paesi europei hanno approcciato un fenomeno che, per gli stakeholder africani, è tradizionalmente visto come un’opportunità economica**²⁵². Il disallineamento delle priorità sulla crescita sostenibile è invece più complesso, in particolare in merito alla volontà della Commissione europea di impostare la ripresa post-COVID, dentro e fuori l’Unione Europea, così che la produzione di energia e lo stile di vita dei cittadini siano più sostenibili e meno dannosi per l’ambiente (il cosiddetto “*Green deal europeo*”). I Paesi africani guardano con interesse alle ambiziose politiche climatiche europee ma **temono che la transizione green possa rallentare la creazione di posti di lavoro**, ostacolando così il

²⁵² Tardis M. (2018): *Les partenariats entre l’Union européenne et les pays africains sur les migrations*, Policy Paper, marzo (https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/tardis_partenariats_ue_afrique_2018.pdf)

processo di trasformazione strutturale del continente e il tentativo di uscire dalla crisi economica globale²⁵³. Nonostante la volontà di creare un partenariato indichi come l'Unione Europea consideri l'Africa e i suoi Stati come *partner* e non più come semplici *Paesi terzi*, è necessario che il dialogo alla pari consideri e risponda ai reali interessi strategici dall'altra sponda del Mediterraneo. In concreto, perché le priorità si allineino, l'Unione Europea dovrebbe guardare la migrazione, regolare o irregolare, come a un reale strumento a disposizione degli africani per lo sviluppo economico.

Uno strumento europeo per lo sviluppo economico dell'Africa: il Piano per gli Investimenti Esterni

A tale proposito vale la pena ricordare come il Piano per gli Investimenti Esterni dell'Unione Europea (PIE) [Box 3.3.2], lanciato dalla Commissione nel 2016 e conclusosi nel 2020, fu concepito come strumento di sviluppo socioeconomico dell'Africa con l'obiettivo di facilitare l'ingresso di **attori privati**, *in primis* le imprese europee, **nello sviluppo dei Paesi africani**. La logica sottostante il Piano era direttamente al servizio dell'implementazione dell'agenda europea di sviluppo internazionale in Africa e alla risoluzione delle "cause profonde della migrazione irregolare" al centro dell'Agenda della Valletta sulla migrazione del 2015. Il sostegno europeo ha coinvolto gli attori privati tanto dei Paesi membri dell'Unione Europea quanto dei Paesi partner **garantendo un'assistenza finanziaria, un'assistenza tecnica e un dialogo politico per la creazione di un ambiente favorevole agli investimenti** nei Paesi africani.

223

Box. 3.3.2 - Il Piano per gli Investimenti Esterni dell'Unione Europea (PIE)

Nel 2018 la Commissione europea ha scelto di portare i rapporti tra Unione Europea e Africa ad un livello superiore dal punto di vista strategico. In particolare, è stato proposto di dare vita a una nuova "Alleanza Africa-Europa per gli investimenti sostenibili e l'occupazione" con l'intento di stimolare gli investimenti in Africa, potenziare gli scambi commerciali, creare posti di lavoro e investire nell'istruzione e nelle competenze.

Come strumento fondamentale di questa nuova alleanza, la Commissione europea ha lanciato un Piano per gli investimenti esterni dell'Unione Europea (PIE) alla fine del 2018. Il Piano mira a finanziare il rischio degli attori privati, quali le imprese europee, perché questi ultimi investano in Paesi dove altrimenti non andrebbero. Il sostegno europeo nel quadro del Piano coinvolge tanto gli attori privati quanto i Paesi partner garantendo un'assistenza finanziaria, un'assistenza tecnica e un dialogo politico per la creazione di un ambiente favorevole agli investimenti nei Paesi africani.

²⁵³ Tenti D. M. (2021): *How Can the EU Green Deal Affect EU-Africa Relations?* (<https://www.ispionline.it/en/pubblicazione/how-can-eu-green-deal-affect-eu-africa-relations-30966>)

Il Piano adotta lo stesso approccio di altri strumenti di *blending*, un tipo di strumento sempre più utilizzato nel contesto dello sviluppo internazionale e considerato dalla Commissione come il modello per altri strumenti del budget dell'Unione per il periodo 2021-2027. Tale approccio si basa sull'esperienza del Piano d'investimenti per l'Europa (il cosiddetto "Piano Juncker") e consiste nell'impiego di fondi europei non tanto come sovvenzione bensì come garanzia per prestiti e altre operazioni di istituzioni finanziarie internazionali.

Dal lancio del piano la Commissione europea ha creato cinque finestre tematiche di investimento: energia sostenibile e connettività, finanziamento delle micro, delle piccole e delle medie imprese (MPMI), agricoltura sostenibile, imprenditori rurali e agroindustria, città sostenibili e digitale per lo sviluppo.

Fonte: Merotta L. (2019): Europa, Africa e migrazioni, in Fondazione ISMU (2019): *Venticinquesimo Rapporto sulle Migrazioni*, Franco Angeli: Milano.

Alla fine del 2020 erano stati finanziati 181 progetti su tutto il continente africano²⁵⁴, evidenziando tuttavia importanti criticità che meritano di essere analizzate poiché la logica del Piano è stata integrata nella cooperazione internazionale degli Stati membri (anche quella italiana, attraverso i "bandi profit" dell'AICS, l'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo) e nel *Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument* (NDICI), il nuovo strumento unico di cooperazione internazionale adottato come parte del Quadro finanziario pluriennale 2021-2027. Ecco dunque le principali criticità emerse.

Innanzitutto, **il Piano presenta la migrazione in modo negativo**, ovvero come qualcosa da "ridurre" o di cui "affrontare" le cause, sottintendendo che essa sia un problema da risolvere nel medio e lungo periodo. Attraverso questo collegamento, il Piano è stato visto come uno strumento di politica estera e politica migratoria piuttosto che di politica di sviluppo. Perché il Piano possa realmente soddisfare i bisogni e le priorità di sviluppo africani è necessario che i *policymakers* europei riconoscano appieno gli apporti positivi della migrazione sullo sviluppo sostenibile in linea con gli obiettivi dell'Agenda 2030.

In secondo luogo, non è certo che il Piano abbia saputo generare posti di lavoro a livello delle piccole e medie imprese locali. Al contrario, il Piano rischia di aver favorito le imprese europee di maggiori dimensioni. In questo senso il Piano ha **esacerbato le condizioni di vulnerabilità che caratterizzano il tessuto economico di alcuni Paesi africani**, generando una situazione paradossale in cui la concorrenza sleale tra imprese europee e africane costringe i pescatori e gli agricoltori africani a migrare, spesso in maniera

²⁵⁴ Per maggiori informazioni sui progetti finanziati si veda la pagina della Commissione europea sul Piano per gli Investimenti Esterni (https://ec.europa.eu/eu-external-investment-plan/home_en)

irregolare, e diventare vittime di sfruttamento in Europa²⁵⁵. Per ridurre il rischio di distorsione del mercato locale, gli aiuti allo sviluppo dovrebbero essere esclusivamente rivolti alle aziende locali, in particolare alle piccole e medie imprese²⁵⁶.

L'implementazione del Piano si è inoltre basata ampiamente su un ruolo preponderante delle delegazioni europee nei Paesi di intervento, considerate come un attore privilegiato nel **mappare e aggiornare i bisogni e i meccanismi socioeconomici nazionali e locali**. È necessario rafforzare questo approccio per comprendere appieno le sfide locali, le relazioni di potere e gli interessi degli *stakeholder* e progettare soluzioni specifiche che si iscrivano nelle complessità locali e stimolino le riforme²⁵⁷.

Infine, **l'assistenza tecnica fornita dalla Commissione europea e dagli Stati membri agli attori privati e pubblici che intendano partecipare ai progetti promossi si è scontrata con criticità nella fornitura della stessa assistenza**. In generale, gli attori privati abituati a operare internamente all'Unione Europea o al di fuori della logica di cooperazione allo sviluppo faticano a inserirsi nella logica di programmi come il Piano per gli Investimenti Esterni. Inoltre, l'Unione Europea non vanta di un curriculum sempre virtuoso nel campo dell'assistenza tecnica al settore privato nella cooperazione internazionale²⁵⁸. La Commissione europea e gli Stati membri dovrebbero ispirarsi alle buone pratiche sviluppate da altri attori, ad esempio spostando il focus sul *capacity building* e verso la fase preliminare della preparazione progettuale come hanno fatto attori francesi come Proparco e AFD.

225

Il coinvolgimento della diaspora nella cooperazione internazionale

Tra i vari altri attori privati, l'Unione Europea ha scelto di investire ingenti sforzi finanziari e strategici anche nel coinvolgimento della diaspora nello sviluppo dei Paesi di origine. **Le comunità diasporiche sono diventate negli anni un attore imprescindibile della cooperazione internazionale** grazie ad un rapido sviluppo di politiche rivolte a loro nei Paesi di origine e al crescente peso delle rimesse sui flussi finanziari indirizzati all'Africa. Nel 2019 l'Unione

²⁵⁵ Forin R. (2018): *The Tomato Conundrum* (<https://mixedmigration.org/articles/the-tomato-conundrum>); Nwoye C. I. (2020): *The EU subsidies which cause overfishing in West Africa's waters also drive illegal migration* (<https://qz.com/africa/1807878/eu-subsidies-boost-overfishing-in-west-africa-and-migration>)

²⁵⁶ Plan International (2018) *European External Investment Plan: concerns and recommendations* (<https://plan-international.org/european-external-investment-plan-concerns-and-recommendations>)

²⁵⁷ ECDPM (2018): *The European External Investment Plan - challenges and next steps for a game changer*, Briefing Note, March (<https://ecdpm.org/wp-content/uploads/ECDPM-2018-BN-102-The-European-External-Action-Plan-EIP-Challenges-Next-Steps.pdf>).

²⁵⁸ ADE (2016): *Evaluation of Blending (2007- 2014) - Independent evaluation carried out on behalf of the European Commission*, Brussels: European Commission.

Europea ha lanciato il programma biennale “EU Global Diaspora Facility” (EUDiF) con l’intento di rafforzare la capacità degli attori diasporici a posizionarsi sul piano della cooperazione internazionale, arricchendo nel contempo la base di evidenze disponibili per programmare interventi strutturali mirati ed efficaci tanto tra gli attori pubblici quanto tra quelli privati.

L’evidenza messa a disposizione dalla ricerca e dalle pratiche recenti permette, anche in questo caso, di evidenziare alcuni punti critici.

A livello sistemico, il coinvolgimento della diaspora è ostacolato da **condizioni locali sfavorevoli nei Paesi di origine**²⁵⁹. L’instabilità e i conflitti, la corruzione e la burocrazia spesso scoraggiano gli investimenti della diaspora e limitano l’impatto positivo delle migrazioni.

A livello individuale, invece, il coinvolgimento è reso difficile dalla **grande eterogeneità delle singole comunità diasporiche**, che spesso nascono e si rafforzano attraverso flussi migratori misti che coinvolgono persone (migranti volontari o forzati, migranti regolari o irregolari, migranti circolari o di ritorno) che hanno caratteristiche e interessi contrastanti.

Vi sono inoltre ostacoli socioculturali associati agli investimenti della diaspora nei Paesi di origine, in quanto i migranti devono spesso muoversi in **norme sociali e regolamentari diversi** da quelle a cui erano abituati prima della partenza.

226

Infine, **generazioni diverse di migranti adottano approcci diversi allo sviluppo economico dei propri Paesi di origine**²⁶⁰. Le prime generazioni mantengono il legame con i Paesi di origine e inviano rimesse regolarmente, avendo vissuto direttamente una condizione di povertà ed essendo convinti che l’aiuto diretto sia il mezzo migliore per contrastarla. Le seconde generazioni rimangono vicine al Paese di origine dei genitori e contribuiscono alle rimesse dei genitori o fanno donazioni alle associazioni della diaspora che si occupano di sviluppo. Le terze e quarte generazioni tendono a vedere il Paese di origine dei famigliari non più come “senza speranza” bensì in termini di opportunità, innovazione e apprendimento reciproco, immaginando un ruolo per la propria impresa.

²⁵⁹ Tittel-Mosser F. (2021): *Diaspora engagement: Africa*, Policy Paper (https://diasporafordevelopment.eu/wp-content/uploads/2021/04/EUDiF_Regional-Overview_Africa-v.3.pdf).

²⁶⁰ Bond (2015): *What Development Means to Diaspora Communities*, Policy Paper, November.

Riflessioni conclusive: le opportunità a disposizione dell'Unione Europea e degli Stati membri

L'Africa è ormai considerata sempre più come un attore imprescindibile per l'Europa e la sua strategia sul lungo termine, come testimonia l'attenzione della Commissione europea e dei suoi Stati membri a voler dialogare con i propri omologhi africani non più come semplici Paesi terzi ma come partner a tutti gli effetti.

Il partenariato sembra tuttavia ancora poco basato su un dialogo attento e alla pari circa le sfide e le priorità vissute da entrambe le parti coinvolte. Per quanto molto complesso, il disallineamento esistente su punti come **lo sviluppo sostenibile** e la **transizione ecologica** è quello che l'Unione Europea potrà ridurre con minore difficoltà poiché saprà **proporre una narrazione convincente sul compromesso tra costi di breve termine e benefici di medio e lungo termine**. In questo gli attori europei potranno contare su pratiche evidenze consolidate e ormai fortemente integrate nel DNA europeo (si pensi al focus sul *Green deal* nella ripresa post-Covid). Di conseguenza, è probabile che l'Unione Europea, coadiuvata dagli stakeholder del settore privato e no profit, si potrà muovere in un contesto in cui i *policymakers* africani si mostreranno aperti all'influenza e collaborativi. L'implementazione della politica climatica a partire dal 2021 darà agli attori europei maggiore credibilità nell'esortare gli omologhi africani a intraprendere le stesse riforme.

227

Al contrario, **il disallineamento sulla governance delle migrazioni potrebbe risultare più difficile da risolvere in quanto nasce da modi estremamente diversi di guardare al fenomeno migratorio**. Nella sua politica di sviluppo dell'Africa dello scorso settennio, l'Unione Europea ha investito ingenti risorse in **interventi securitari** volti a rafforzare la capacità dei partner africani di controllare i propri confini, considerati sempre più come anche i confini europei in un rapido processo di esternalizzazione delle frontiere. Per un continente storicamente caratterizzato da una **forte migrazione intra-regionale** come l'Africa questo approccio ha portato a un paradosso secondo cui, da un lato, si ostacola la mobilità, e quindi lo sviluppo economico, attraverso il *border management* e, dall'altro, si intende combattere la migrazione irregolare generata dal mancato sviluppo economico. Perché si possa sostenere una crescita sostenibile e inclusiva, è necessario che l'Unione Europea adotti una **nuova narrazione sulla migrazione in cui la mobilità africana può avere gli stessi potenziali di sviluppo che la libera circolazione ha avuto per i Paesi europei**. In parallelo, occorre che allo status di partner l'Unione Europea faccia corrispondere anche un vero dialogo che parta dal riconoscimento delle reali priorità degli interlocutori africani cercando un equilibrio tra controllo delle frontiere, creazione di opportunità di migrazione

regolare tra Unione Europea e Africa e facilitazione della migrazione circolare a livello regionale.

Perché l'Unione Europea e i suoi Stati membri possano promuovere gli effetti positivi del rapporto tra migrazione e sviluppo è necessario che gli stakeholder vengano scelti e attivati con attenzione e strategia.

Coinvolgere e dialogare stabilmente con le **delegazioni dell'Unione Europea nei Paesi africani nella creazione e l'implementazione dei programmi** può essere utile a mantenere una **coerenza tra volontà europea e necessità locali** in modo da poter programmare interventi efficaci e minimizzare i rischi sociali e ambientali.

Nell'ambito della cooperazione allo sviluppo le **aziende europee portano con sé un sapere tecnico che deve continuare a essere trasmesso ai partner africani**. Tuttavia, impostare il loro coinvolgimento in Africa in termini di accesso al mercato continentale senza che vi sia un sostegno diretto alle piccole e medie imprese africane rischia di generare importanti distorsioni che, nel medio termine, finiscono col **creare le stesse condizioni che spingono gli africani a emigrare irregolarmente**. Inoltre, è necessario fornire una solida assistenza tecnica alle aziende europee perché queste ultime riescano a muoversi nelle logiche della cooperazione internazionale, ad esempio fornendo **assistenza nella fase di preparazione delle proposte progettuali**. 228

La diaspora africana, infine, può essere un'**interlocutrice privilegiata nel ridurre la distanza tra il "qua" e il "là" della cooperazione allo sviluppo**. Nonostante venga usato spesso in senso collettivo, il sostantivo "diaspora" racchiude in sé un'eterogeneità di appartenenza che varia a seconda di elementi relativi alla migrazione come lo status (regolare o irregolare), l'origine (volontaria o forzata), la direzione (di ritorno, circolare) e l'anzianità (prima, seconda, terza, quarta generazione). Questa eterogeneità di appartenenza si traduce inoltre in una **diversità di approcci ai Paesi di origine e al loro sviluppo**. Perché il potenziale delle migrazioni sul contesto africano possa essere valorizzato appieno, è dunque necessario **adattare le iniziative sensibili alla specificità di ogni gruppo diasporico, raccogliendo nel contempo evidenza su tutte le sfumature con cui i migranti africani agiscono nella cooperazione internazionale**. Poiché la diaspora agisce in modo transnazionale, questa indagine dovrebbe essere portata avanti tanto nei Paesi europei, inclusa l'Italia, quanto nei Paesi di origine.

3.4.

Una proposta di sussidiarizzazione dei bassi salari*

Il basso livello di occupazione, in particolare quello femminile e giovanile, insieme al pronunciato dualismo tra protetti e non protetti e tra Nord e Sud del Paese, rappresenta uno dei problemi che da almeno mezzo secolo affliggono il mercato del lavoro italiano. A tali problemi di natura strutturale si sono aggiunti, nel corso degli ultimi decenni, fattori che hanno concorso ulteriormente alla sua polarizzazione, favorendo la creazione di ampi bacini di inattivi e di lavoratori “di seconda classe”, economicamente vulnerabili ed esposti a un elevato rischio di emarginazione. Tra questi fattori spiccano il significativo afflusso di immigrati provenienti da Paesi a basso reddito, molti dei quali hanno incontrato difficoltà a trovare impieghi regolari e sufficientemente retribuiti, e le dinamiche associate al progresso tecnico e alla nuova divisione mondiale del lavoro, che hanno contribuito all’obsolescenza di alcune competenze un tempo remunerative e messo in crisi la competitività di alcuni settori economici a medio-basso contenuto tecnologico in cui il paese era storicamente specializzato²⁶¹. Il deflagrare della crisi associata alla pandemia di COVID-19, i cui effetti sul mercato del lavoro devono ancora manifestarsi nella propria interezza, ha ulteriormente esacerbato questi problemi e, probabilmente, contribuirà ad accelerare alcune delle dinamiche polarizzatrici in atto prima della crisi.

229

La pandemia ha inoltre reso evidente la vulnerabilità di un’ampia fascia della popolazione, le cui condizioni di vita e di lavoro hanno reso particolarmente esposta sia al rischio sanitario che a quello economico conseguente al blocco di molte attività dovuto alle misure per contrastare la diffusione del virus. A tale fascia della popolazione appartiene una quota consistente degli immigrati presenti in Italia. Non pochi di essi, infatti, vivono in contesti che rendono difficile il distanziamento e l’accesso ai servizi sanitari. È quindi vero che

* Questa sezione è stata scritta da Luigi Bonatti e Silvio Traverso

²⁶¹ Amighini A., Leone M., Rabellotti R. (2011): *Persistence versus change in the international specialization pattern of Italy: How much does the ‘district effect’ matter?*, “Regional Studies”, 45, pp. 381-401.

“nonostante la sostanziale equiparazione agli italiani nella fruizione degli interventi a garanzia dell’occupazione e di sostegno al reddito, sono la loro condizione pregressa e la diffusa contaminazione con il settore informale ad averne compromesso la situazione in misura ancor più accentuata di quanto avvenuto per molti italiani”²⁶². Con gli onerosi interventi che si sono resi necessari per proteggere le categorie con redditi al di sotto o al limite della linea della povertà, **la pandemia ha anche mostrato come – oltre ad essere problematico sul piano etico – un modello socio-economico che ha alla base milioni di lavoratori, sia italiani che stranieri, impiegati in attività precarie e scarsamente remunerate comporta oneri e costi occulti per l’intera collettività**. Costi che tuttavia si manifestano in occasione di crisi economiche o che necessariamente emergeranno nel lungo periodo allorché molti di questi soggetti svantaggiati invecchieranno e disporranno di redditi insufficienti a garantirne l’inclusione sociale.

D’altro canto, la crisi del COVID-19 sembrerebbe aver aperto una finestra di opportunità – incarnata dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza finanziato dai fondi del Next Generation EU e dall’insediamento di un governo di unità nazionale appoggiato da quasi tutte le forze politiche dell’arco parlamentare – per l’implementazione di riforme ambiziose e capaci di offrire risposte efficaci ad alcuni dei problemi economici strutturali del Paese e delle tendenze che ne minacciano la coesione del tessuto sociale.

Sulla base di tali presupposti, questa Sezione del Rapporto delinea e discute l’introduzione di un sussidio diretto ai lavoratori alle dipendenze, siano essi italiani o di origine straniera, impiegati in occupazioni che pagano salari bassi.

Per introdurre la nostra proposta va innanzitutto ricordato come, in risposta al processo di polarizzazione del mercato del lavoro, le politiche pubbliche sono chiamate a sostenere gli investimenti in capitale umano, in infrastrutture digitali, in ricerca di base, così da accelerare la crescita della produttività nelle attività in cui il progresso tecnologico ha più importanza. **Altrettanto prioritario, però, è il sostegno pubblico ai lavoratori a bassa qualifica – sia quelli nati in Italia che quelli immigrati – impegnati in attività che non solo non andranno scomparendo, ma anzi sono destinate a mantenere un peso di tutto rilievo**. Si tratta di incentivare questi lavoratori, in particolare donne e giovani, a partecipare al mercato del lavoro, di ridurre l’incidenza del lavoro nero e della povertà, e di evitare eccessive disuguaglianze nei redditi da lavoro che le mere dinamiche di mercato tenderebbero ad accentuare. A tale fine, il mix di politiche pubbliche dovrebbe essere coerente con i seguenti obiettivi: a) incentivare l’offerta di lavoro di quella fascia della popolazione, sia essa

²⁶² Zanfrini L. (2021): “Il lavoro”, in Fondazione ISMU, *Ventiseiesimo Rapporto sulle migrazioni 2020*, FrancoAngeli, Milano, pp. 123-138.

italiana o di origine straniera, che attualmente si trova ai margini del mercato del lavoro e che consiste prevalentemente di donne e di giovani, rendendo più appetibili (anche per i cittadini italiani) le occupazioni che tipicamente richiedono lavoro poco qualificato; *b*) aumentare la domanda di lavoro nei settori ad alta intensità di lavoro, creando così nuove opportunità di occupazione ed avvicinando il tasso di occupazione al target che in base alla Strategia di Lisbona del 2000 l'Italia avrebbe dovuto raggiungere già nel 2010 (70%)²⁶³; *c*) ridurre il lavoro nero in questi settori; *d*) aumentare i redditi da lavoro delle famiglie a rischio di povertà, siano esse italiane o di origine straniera, diminuendo quella disuguaglianza nella distribuzione dei redditi che colpisce particolarmente i cittadini di origine straniera e gli italiani residenti nelle aree economicamente più depresse del Paese.

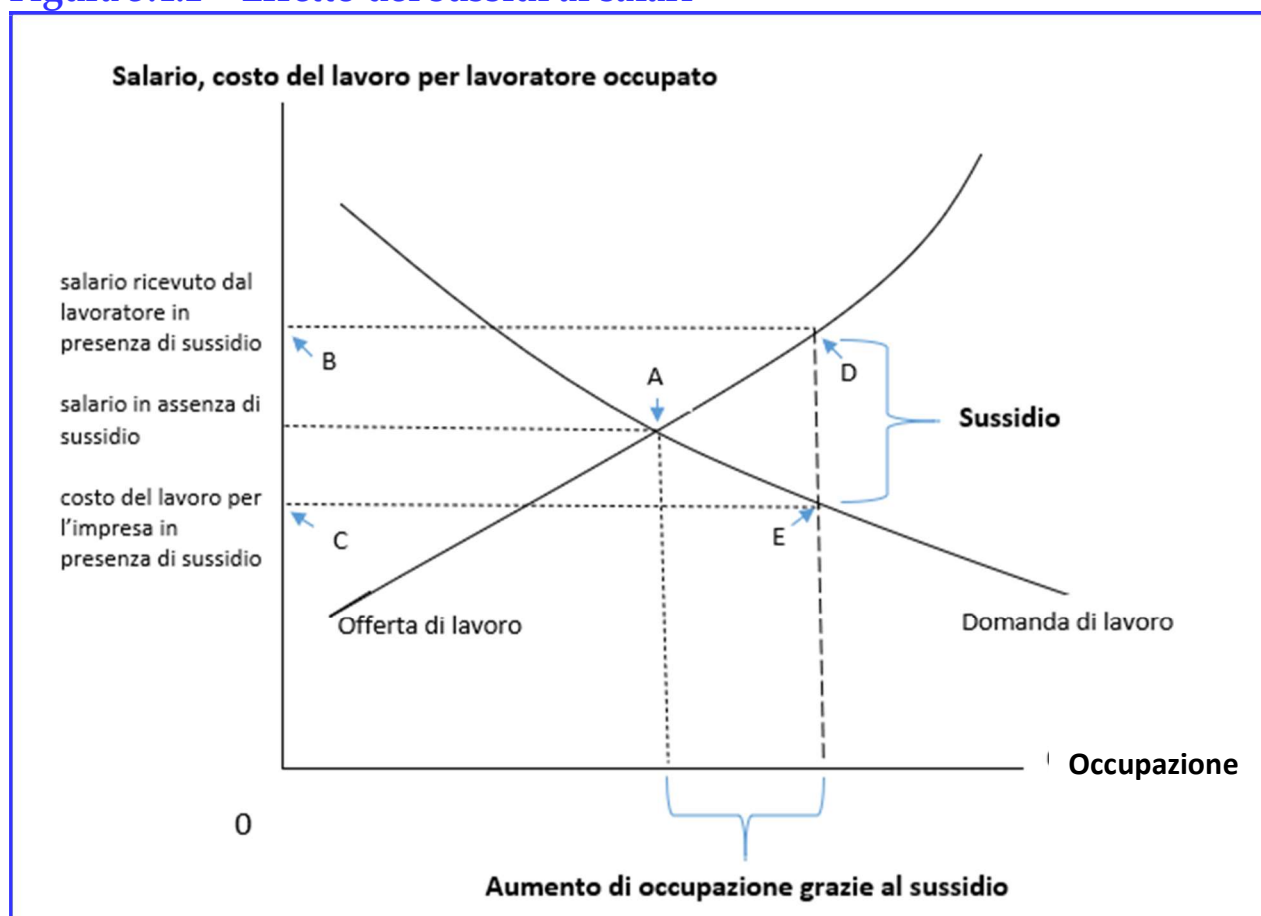
È evidente che uno strumento come il cosiddetto “reddito di cittadinanza” – o in generale una qualche forma di reddito minimo condizionale allo stato di disoccupazione – risulti difficilmente compatibile con questi obiettivi, soprattutto se fissato a un livello troppo alto relativamente ai salari che il mercato locale del lavoro è in grado di offrire. Similmente, l'imposizione di salari minimi che siano troppo elevati relativamente alla produttività media delle imprese di ampie aree del Paese rischia di ridurre l'occupazione e accrescere il numero di lavoratori irregolari. È invece rilevante, per aumentare il tasso di occupazione, che il sistema di tassazione non disincentivi il lavoro del secondo coniuge²⁶⁴: proposte di riforma del prelievo fiscale sulle persone fisiche devono quindi essere attentamente vagliate, in particolare in relazione al loro effetto sull'offerta di lavoro femminile. Anche il sistema di welfare italiano, finora sbilanciato a protezione degli anziani, va ripensato a favore delle donne che lavorano e dei giovani che allevano bambini. Infine, per conseguire gli obiettivi di cui sopra, è da valutare quanto proposto da Phelps²⁶⁵ per gli Stati Uniti, ovvero l'introduzione di sussidi pubblici permanenti e generalizzati ai salari dei lavoratori a bassa qualifica. La Figura 3.4.1 ci illustra l'effetto di tali sussidi in un mercato del lavoro concorrenziale

²⁶³ Gli obiettivi fissati nella Strategia di Lisbona erano di un tasso di occupazione complessivo pari al 70%, un tasso di occupazione femminile pari al 60% e un tasso di occupazione delle persone nella classe d'età 55-64 pari al 50%, tutti obiettivi da cui l'Italia è attualmente molto lontana.

²⁶⁴ Cf. Rapallini C. (2006): *Il quoziente familiare: valutazione di un'ipotesi di riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche*, Società italiana di Economia Pubblica, Working Paper N. 475; Colonna F., Marcassa S. (2015): *Taxation and female labor supply in Italy*, “IZA Journal of Labor Policy”, 4, Article number 5.

²⁶⁵ Phelps E.S. (1997): *Rewarding work. How to restore participation and self-support to free enterprise*, Harvard University Press, Cambridge [trad. it: *Premiare il lavoro. Come dare opportunità a chi rischia l'emarginazione*, Laterza, Roma-Bari, 1999]; Phelps E.S. (2021): *Edmund S. Phelps says more...*, Project Syndicate, May 4, <https://www.project-syndicate.org/say-more/an-interview-with-edmund-s-phelps-2021-05>

Figura 3.4.1 – Effetto dei sussidi ai salari



Note: L'introduzione del sussidio alza il salario ricevuto dai lavoratori rispetto a quanto essi riceverebbero in assenza del sussidio e abbassa il costo del lavoro per le imprese rispetto a quello in cui esse incorrerebbero in assenza del sussidio, aumentando nello stesso tempo l'occupazione totale. Il costo del sussidio per l'operatore pubblico è dato dall'area BCDE.

Nel contesto italiano, la nostra proposta prevede la corresponsione di un sussidio a favore dei lavoratori alle dipendenze impiegati a tempo pieno percettori di un salario mensile netto inferiore a 1.500 euro. L'importo del sussidio è variabile e ammonterebbe, per ciascun lavoratore, al 50% della differenza tra il suo salario mensile netto e 1500 euro, soglia oltre la quale il sussidio cesserebbe di essere erogato. In questo modo, un lavoratore che, in assenza della misura, avrebbe guadagnato 800 euro mensili²⁶⁶, percepirebbe un sussidio pari a 350 euro, equivalente a un aumento del proprio reddito da lavoro pari al 44%. Di converso, un lavoratore con un salario base di 1400 euro mensile (pari al salario mediano dei dipendenti full-time) percepirebbe un sussidio di soli 50 euro, corrispondenti a un aumento del 4% del reddito da lavoro. Un esempio numerico della struttura del sussidio appena descritta è illustrato nella Tabella 3.4.1.

²⁶⁶ Nel 2019, poco meno del 5% dei lavoratori dipendenti a tempo pieno risultava guadagnare meno di 800 euro mensili.

Tab. 3.4.1 – Struttura del sussidio

Salario al netto del sussidio	Sussidio	Salario totale	Aumento relativo salario
650	425	1.075	65%
700	400	1.100	57%
750	375	1.125	50%
800	350	1.150	44%
850	325	1.175	38%
900	300	1.200	33%
950	275	1.225	29%
1.000	250	1.250	25%
1.050	225	1.275	21%
1.100	200	1.300	18%
1.150	175	1.325	15%
1.200	150	1.350	13%
1.250	125	1.375	10%
1.300	100	1.400	8%
1.350	75	1.425	6%
1.400	50	1.450	4%
1.450	25	1.475	2%
1.500	0	1.500	0%

L'esatto ammontare degli oneri finanziari associati all'introduzione di sussidi a favore dei lavoratori a basso salario dipende da una serie di fattori, quali ad esempio le future dinamiche della domanda e dell'offerta di lavoro, che non possono essere determinate con sicurezza ex ante. Analogamente, e per via delle medesime ragioni, risulta difficile individuare con esattezza quali soggetti beneficeranno in misura maggiore della misura. È tuttavia possibile, sulla base di dati storici relativi la composizione della forza lavoro, la struttura occupazionale e quella salariale, effettuare proiezioni che consentano di avere un'idea generale del costo e dei potenziali beneficiari di una simile misura nel contesto italiano. In quest'ottica, stimare il costo complessivo e la distribuzione del sussidio mantenendo fissa la struttura occupazionale e quella salariale del 2019, l'anno precedente la pandemia di Covid-19, appare come un semplice ma utile esercizio in grado di fornire un ragionevole punto di riferimento. Le proiezioni discusse in questa sezione, dunque, fanno riferimento – se non altrimenti specificato – a questo scenario e a un sussidio strutturato secondo lo schema descritto nella Tabella sopra riportata.

Secondo i dati Istat, prima della crisi economica associata alla pandemia, il numero di occupati in Italia era pari a circa 23,4 milioni. Come accennato in precedenza, tuttavia, il sussidio di occupazione riguarderebbe esclusivamente i lavoratori dipendenti occupati a tempo pieno che, sempre secondo i dati 2019,

risultavano essere circa 14,4 milioni, pari cioè al 62% degli occupati. Di questi, circa 8 milioni beneficerebbero del sussidio in quanto percettori di un salario netto inferiore a 1500 euro mensili. Data la distribuzione del reddito, l'onere finanziario della misura risulterebbe di poco inferiore a 15,4 miliardi di euro all'anno, corrispondenti a circa lo 1% del PIL (e leggermente superiore al costo combinato di "quota 100" e "reddito di cittadinanza"). Su base mensile, l'importo medio del sussidio ammonterebbe a circa 161 euro, non molto distante dall'importo mediano (150 euro). Circa un quarto degli assegni risulterebbe superiore ai 200 euro, mentre uno su dieci supererebbe i 320 euro mensili.

Ai fini della valutazione complessiva della manovra, è sicuramente utile analizzarne l'impatto differenziale su diverse categorie di lavoratori individuati sulla base di alcune rilevanti dimensioni socio-economiche. Nello specifico, considerando quanto sia importante, all'interno del contesto italiano, l'intreccio tra immigrazione e dinamiche associate alla povertà e alla marginalità economica, nel prosieguo della discussione terremo sempre presente la cittadinanza dei potenziali beneficiari del sussidio, incrociandola con altre dimensioni rilevanti quali il genere, la macroarea di residenza, la classe di età e il settore di impiego. In generale, secondo la proiezione "statica" discussa in questa sezione, dei circa 8 milioni di lavoratori che beneficerebbero del sussidio, circa 1,3 milioni sarebbe di origine straniera (il 16% del totale) e, tra essi, circa 870 mila sarebbero cittadini extra-comunitari. L'importo medio mensile medio del sussidio si attesterebbe intorno ai 152 euro per gli italiani, 199 euro per i lavoratori provenienti da altri Paesi europei e 211 euro per i lavoratori provenienti da Paesi extra-UE. Ne consegue dunque che questi ultimi beneficerebbero di circa il 14% delle risorse complessivamente stanziare, gli stranieri comunitari di circa il 7%, mentre i lavoratori italiani del restante 79%. Nel commentare questi numeri va notato che, essendo il sussidio corrisposto sulla base di un identico criterio che non discrimina sulla base della cittadinanza, la differenza nell'entità dei trasferimenti rispecchia esclusivamente la superiore incidenza, tra i lavoratori stranieri, di condizioni associabili a una maggiore vulnerabilità economica.

Come si può evincere dalla Tabella 3.4.2, sia tra i lavoratori italiani che quelli stranieri, l'importo medio del sussidio percepito dalle lavoratrici è sistematicamente più elevato rispetto a quello percepito dai lavoratori maschi. Analogamente, osservando le differenze su base geografica, l'importo medio dell'assegno aumenta con il diminuire della latitudine. A questo proposito, si può notare come l'importo medio a favore dei lavoratori extra-comunitari residenti nel sud Italia arrivi a superare la soglia dei 300 euro mensili, un dato che colpisce ma non desta stupore, considerando le tristemente note condizioni

di lavoro in cui sono sovente impiegate braccia straniere nelle campagne del Mezzogiorno. Guardando alla distribuzione dei sussidi in base alle fasce d'età, si osserva come generalmente, in termini di entità dell'importo mediamente percepito, i maggiori beneficiari risultino essere i lavoratori under 26 e gli over 55. Si può notare, tuttavia, che mentre nel caso di lavoratori italiani il sussidio medio tende a diminuire con l'età (aumentando marginalmente per gli over 55), per i lavoratori stranieri – siano essi comunitari o extra-comunitari – esso risulta inferiore per i lavoratori nelle fasce d'età 26-36 e 36-46, ossia fasce d'età che contengono lavoratori relativamente giovani. Sebbene la nostra analisi non consenta di analizzare più in profondità tale aspetto, **tale distribuzione sembra evidenziare un doppio dualismo del mercato del lavoro italiano, che l'introduzione del sussidio contribuirebbe ad attenuare.** Da un lato, infatti, per i lavoratori italiani il dualismo parrebbe articolarsi longitudinalmente e basato su un'asimmetria generazionale in termini di garanzie e protezione tra lavoratori giovani e lavoratori più anziani. Dall'altro, dai dati sembrerebbe emergere un secondo dualismo, quello tra lavoratori italiani e lavoratori stranieri. Sebbene tale dualismo si potesse rilevare anche dai dati riportati in precedenza, la tabulazione incrociata cittadinanza-classe di età consente di apprezzare meglio come i mercati del lavoro di italiani e stranieri differiscano sostanzialmente, con questi ultimi che tendono a guadagnare relativamente di più tra i 26 e i 46 anni, ossia quell'età in cui i lavoratori hanno acquisito un certo livello di esperienza e, al contempo, sono nel pieno delle proprie forze fisiche e, dunque, possono lavorare più a lungo e più intensamente. Ciò suggerisce come il mercato del lavoro degli stranieri risponda a logiche diverse e forse più concorrenziali, sebbene questa concorrenza sia limitata a lavori a bassa remunerazione (e probabilmente più usuranti sul piano fisico), che non sono quelli per cui competono i lavoratori italiani. Infine, per quanto riguarda la distribuzione del sussidio sulla base dei settori d'impiego, la Tabella mostra come il sussidio beneficerebbe in maniera sostanziale – senza grandi differenze tra italiani e immigrati – i lavoratori occupati nell'agricoltura (i quali, tuttavia, rappresentano una quota relativamente modesta dei lavoratori totali). Inoltre, in questo caso esclusivamente per quanto riguarda i lavoratori immigrati, il sussidio medio risulta essere particolarmente elevato per il settore "Altre attività dei servizi", che raccoglie, tra le altre, tutte quelle attività indispensabili ma scarsamente remunerate che riguardano l'assistenza a persone anziane e/o non auto-sufficienti. In generale, il quadro offerto dalle proiezioni dello scenario "statico", ossia a struttura occupazionale e salariale invariata, evidenzia il **forte potenziale inclusivo della misura in oggetto.** Se implementata, tale misura contribuirebbe infatti a innalzare significativamente i redditi di molti dei lavoratori più vulnerabili, garantendo loro un aumento salariale medio di circa il 14%, che in molti casi risulterebbe sufficiente per

tramutare scenari caratterizzati da povertà ed emarginazione in situazioni di inclusione e relativa sicurezza economica.

Tab. 3.4.2 – Distribuzione sussidio per cittadinanza e altre dimensioni socio-economiche rilevanti

	Italiani		Stranieri comunitari		Extra-comunitari	
	Sussidio Mensile medio	Aventi diritto	Sussidio mensile medio	Aventi diritto	Sussidio Mensile medio	Aventi diritto
Maschio	147 €	3.779.408	164 €	215.222	192 €	565.562
Femmina	158 €	2.902.909	234 €	211.167	248 €	300.967
Nord	136 €	3.143.362	168 €	216.843	181 €	506.597
Centro	143 €	1.387.774	191 €	121.984	221 €	219.129
Mezzogiorno	180 €	2.151.181	284 €	87.562	305 €	140.803
Under 26	227 €	687.945	226 €	29.072	235 €	67.802
[26 -36)	162 €	1.565.182	182 €	105.406	196 €	234.210
[36 -46)	135 €	1.602.878	189 €	137.834	202 €	271.692
[46 -56)	136 €	1.785.212	195 €	101.287	217 €	187.624
Over 55	140 €	1.041.100	247 €	52.790	243 €	105.201
Agricoltura	254 €	242.764	270 €	48.910	278 €	79.777
Industria in senso stretto	135 €	1.687.214	131 €	94.394	149 €	206.960
Costruzioni	150 €	363.537	150 €	53.706	166 €	66.559
Commercio	162 €	895.140	181 €	25.912	202 €	78.433
Altre attività dei servizi	150 €	3.493.662	228 €	203.467	237 €	434.800

Sebbene lo scenario base appena discusso sia in grado di fornire una buona approssimazione degli oneri finanziari associati all'introduzione del sussidio e dei suoi beneficiari, è probabile che l'introduzione di una simile misura inneschi dinamiche in grado di aumentare l'occupazione. Al fine di valutarne le potenziali conseguenze, proponiamo uno scenario che prevede un arbitrario ma verosimile aumento dell'occupazione tra i gruppi economicamente più vulnerabili. Nello specifico, ipotizziamo che la misura fornisca incentivi tali per cui il 15% dei disoccupati e il 10% degli inattivi in età lavorativa che, sulla base del loro profilo, probabilmente beneficerebbero del sussidio trovino un'occupazione full time alle dipendenze. A tal fine, per prima cosa imputiamo loro un salario atteso che è pari alla retribuzione media degli occupati alle dipendenze con simili caratteristiche osservabili, tra cui il livello di istruzione, il genere, lo stato civile, la classe di età, la regione di residenza, la tipologia

familiare e la cittadinanza²⁶⁷. Fatto questo, identifichiamo i potenziali beneficiari con i disoccupati e gli inattivi il cui salario atteso (il salario imputato) risulta inferiore a 1500 euro mensili.

Secondo questa proiezione, il numero di occupati a tempo pieno aumenterebbe di quasi 1,5 milioni e gli oneri finanziari annui si accrescerebbero di 3,5 miliardi di euro. Come mostrato nella Tabella 3.4.3, la maggior parte dei nuovi occupati sarebbero costituito da donne (65%) e da lavoratori del Mezzogiorno (52%), a cui sarebbero destinati, rispettivamente, il 67% e il 60% delle risorse aggiuntive. Guardando alla distribuzione anagrafica, invece, emerge come oltre la metà (53%) dei nuovi occupati risulterebbero giovani al di sotto dei 36 anni, ai quali sarebbe destinato il 67% delle risorse aggiuntive.

Tra i nuovi occupati, circa uno su nove non sarebbe di origine italiana. A questo gruppo, che include sia i cittadini comunitari che gli extra-comunitari, sarebbe destinato circa il 15% delle risorse aggiuntive. Ancora più che nel caso dei lavoratori italiani, la maggior parte di essi sarebbe costituito da lavoratrici (69% di donne straniere, contro il 64% delle italiane), in particolare se cittadine di Paesi comunitari. Per queste nuove lavoratrici, l'importo medio del sussidio si aggirerebbe intorno ai 250 euro mensili, mentre per le lavoratrici provenienti da Paesi non comunitari arriverebbe a sfiorare i 290 euro.

237

È interessante notare come, stando alle nostre proiezioni, mentre oltre la metà (per esattezza, il 56%) dei nuovi occupati italiani proverrebbero dal Mezzogiorno, la distribuzione dei nuovi lavoratori immigrati risulterebbe più omogenea sul territorio nazionale, sebbene lievemente sbilanciata verso le regioni del Nord (53%) e del Centro (25%). Se ragionevoli, queste proiezioni sembrano suggerire che l'introduzione dei sussidi possa contribuire positivamente a due diversi obiettivi di policy: da una parte, infatti, potrebbe favorire l'aumento dell'occupazione - specie quella femminile - nelle regioni meridionali e, dall'altra, agevolare l'integrazione della forza lavoro straniera nell'economia formale del Paese.

In generale, le proiezioni relative all'aumento dell'occupazione ribadiscono il forte potenziale inclusivo della misura che, sotto ogni prospettiva andrebbe a favorire l'integrazione dei gruppi socio-economici più vulnerabili e a maggior rischio di marginalizzazione, siano essi lavoratori immigrati, donne nelle regioni più povere del Mezzogiorno o giovani in cerca di quel minimo di sicurezza economica necessaria per una serena pianificazione familiare.

²⁶⁷ In totale, considerando anche le interazioni tra diverse caratteristiche individuali (ad es., il genere con il livello di istruzione, con la cittadinanza, con lo stato civile, etc.), il salario atteso risulta la media condizionata su 190 caratteristiche individuali.

Tab. 3.4.3 – Nuovi occupati e distribuzione sussidi per cittadinanza e altre dimensioni socio-economiche rilevanti

	Cittadini italiani		Cittadini stranieri				
	Sussidio mensile medio	Nuovi aventi diritto (nuovi occupati)	Comunitari		Extra-comunitari		
			Sussidio mensile medio	Nuovi aventi diritto (nuovi occupati)	Sussidio mensile medio	Nuovi aventi diritto (nuovi occupati)	
(i) Genere							
Maschio	179 €	461.740	207 €	13.006	251 €	38.724	
Femmina	197 €	822.135	248 €	36.995	289 €	79.377	
(ii) Macroarea							
Nord	141 €	359.560	201 €	20.146	246 €	68.310	
Centro	167 €	202.897	218 €	15.328	281 €	27.426	
Mezzogiorno	222 €	721.418	308 €	14.527	363 €	22.365	
(iii) Classe di età							
Under 26	263 €	482.042	352 €	11.589	370 €	32.773	
[26 -36]	194 €	193.985	254 €	11.513	289 €	34.015	
[36 -46]	158 €	175.609	197 €	13.911	232 €	26.370	
[46 -56]	131 €	210.933	167 €	8.699	190 €	16.326	
Over 55	114 €	221.306	156 €	4.289	171 €	8.617	

Le tabelle che abbiamo elaborato per quantificare approssimativamente entità e costo dei sussidi assumono che in tutto il territorio nazionale il sussidio erogato al lavoratore ammonti al 50% della differenza tra il suo salario mensile netto e 1.500 euro. In un Paese come l'Italia, caratterizzato da consistenti e persistenti differenziali territoriali nel costo della vita, il sussidio potrebbe essere differenziato a seconda del luogo di residenza del lavoratore. Ciò sia per ragioni di equità sia affinché in ogni parte del territorio nazionale il sussidio abbia la stessa efficacia nell'incentivare la partecipazione al mercato del lavoro. A questo scopo, si potrebbero utilizzare gli indici con cui l'Istat calcola le soglie di povertà assoluta, che differenziano le soglie in base alle dimensioni del comune di residenza (centro città metropolitane, periferie città metropolitane e comuni con più di 50 mila, comuni con meno di 50 mila abitanti non facenti parte di aree metropolitane) e in base alla collocazione geografica del comune (Nord, Centro, Sud). A titolo esemplificativo, la soglia di povertà assoluta per una famiglia di 4 persone (2 adulti e 2 minori) residente in un centro città metropolitana del Sud è per l'Istat il 77% circa della soglia di povertà di una

famiglia di analoga composizione residente in un centro città metropolitana del Nord (1.219 euro mensili piuttosto che 1.578).

Per preservare l'effetto incentivante e d'integrazione al reddito dei lavoratori più poveri del sussidio, quest'ultimo dovrebbe essere esente da tassazione e non cumularsi ad altri redditi nel calcolo dell'Irpef o altre imposte a carico del lavoratore. Più complesso è il discorso per i contributi previdenziali, i quali sono salario differito e, in quanto tali, non dovrebbero avere effetti disincentivanti sull'offerta di lavoro. In realtà, ciò è solo parzialmente vero per i lavoratori poveri. Essi, infatti, sono molto spesso soggetti a stringenti vincoli di reddito e di liquidità che li portano a preferire un salario più alto nel presente alla promessa di una pensione più cospicua nel futuro. Inoltre, l'esistenza di pensioni sociali e più recentemente l'introduzione della pensione di cittadinanza costituiscono per i lavoratori a basso salario un obiettivo incentivo all'evasione contributiva e - come il reddito di cittadinanza - al lavoro nero. In attesa quindi di un'auspicabile riforma che introduca un reddito universale per gli anziani a carico della fiscalità generale, lasciando poi ai singoli la scelta di se e quanto risparmiare per la loro vecchiaia, sarebbe probabilmente preferibile escludere il sussidio dal calcolo dei contributi previdenziali.

La teoria economica suggerisce che **l'introduzione del sussidio potrebbe anche rappresentare un efficace disincentivo al lavoro nero**. Nel caso delle scelte al margine di datori di lavoro e lavoratori relative a occupazioni caratterizzate da bassi salari (cioè quelle occupazioni dove è più diffuso il lavoro irregolare), il sussidio può risultare determinante nell'indurre entrambe le parti a scegliere di formalizzare il loro rapporto con un regolare contratto di lavoro dipendente anziché ricorrere a forme di lavoro nero o "grigio", quali l'utilizzo improprio di contratti a chiamata, le false partite IVA, la partecipazioni a pseudo cooperative in qualità di soci e simili. **Proprio per le occupazioni dove il salario è più basso, l'efficacia incentivante del sussidio è massima**: se laddove il datore di lavoro pagasse 700 euro mensili, lo Stato ne aggiungesse altri 400 (pari a ben il 57%), sarebbe molto forte la convenienza per il datore di lavoro e il lavoratore a usufruire del sussidio regolarizzando il loro rapporto.

Anche i sussidi ai salari dei working poor, come molte altre misure di welfare, possono dare adito a truffe all'ente erogatore del beneficio. Tali malversazioni richiedono una forma di collusione tra datore di lavoro e lavoratore, il cui consenso è spesso estorto tramite la pressione che il primo è in grado di esercitare sul secondo, soprattutto (ma non solo) nelle aree del Paese e nei settori produttivi dove sono più scarse le opportunità di lavoro ed è più diffuso il lavoro irregolare. Nel caso più estremo, la truffa potrebbe consistere nella

richiesta da parte delle imprese di sussidi per dei finti occupati, mentre in altri casi potrebbe venire comunque imposto ai dipendenti, sotto minaccia di licenziamento o di altre ritorsioni, di spartire l'importo del sussidio con l'impresa stessa.

Oltre naturalmente al potenziamento dei controlli e dell'attività ispettiva da parte delle autorità, per limitare queste truffe sono importanti le modalità di erogazione del trasferimento. Infatti, esso dovrebbe essere corrisposto direttamente (e integralmente) al lavoratore dall'ente pubblico erogatore tramite bonifico bancario mensile. Inoltre, il pagamento del sussidio non dovrà essere automatico ma avverrà soltanto a seguito della ricezione, da parte dell'ente erogatore, di una ricevuta che documenti l'avvenuto versamento dello stipendio mediante bonifico da parte del datore di lavoro. Questa modalità di erogazione del sussidio dovrebbe infatti rendere più difficili gli accordi collusivi tra lavoratore e datore di lavoro finalizzati a truffare lo Stato.

I sussidi ai salari bassi sono uno strumento "market friendly": la misura crea un incentivo, ma è poi il mercato ad aggiustarsi in modo da ripartire il beneficio tra datori di lavoro e lavoratori. Se in un'area ad alta disoccupazione sono le imprese ad impadronirsi di una parte consistente del beneficio, si presume che questo indurrà le imprese ad assumere di più (non in nero!) e più imprese a localizzarsi nell'area, creando una pressione al rialzo dei salari e aumentando l'offerta di beni e servizi a basso costo nell'area. Peraltro, **l'introduzione di soglie, ovvero di un salario minimo che il datore di lavoro deve pagare al lavoratore per poter usufruire del sussidio, non è affatto incompatibile con i sussidi e anzi può impedire comportamenti opportunistici da parte dei datori di lavoro.** Basta però che questi minimi non siano troppo alti rispetto alla produttività media del settore e/o dell'area e possibilmente che tengano conto delle differenze nel costo della vita tra aree. Altrimenti, se troppo alti, rischierebbero di vanificare gli effetti positivi dei sussidi e riprodurre quelle situazioni - alta disoccupazione, capillare diffusione del lavoro nero ed esclusione dal mercato del lavoro di ampie porzioni della popolazione - che da decenni affliggono intere aree del nostro Paese.

È importante anche notare come **l'introduzione dei sussidi potrebbe favorire una crescita della produttività nei settori ad alta intensità di lavoro e bassa produttività.** Anzitutto, infatti, l'emersione dall'economia sommersa e la riduzione del lavoro irregolare che ne conseguirebbe consentirebbero miglioramenti organizzativi e un più facile accesso al credito, agevolando la crescita dimensionale di molte micro-imprese, con evidenti benefici in termini di efficienza. A questo proposito, è ragionevole attendersi che questa crescita dimensionale si accompagnerebbe a una riduzione del numero di lavoratori

autonomi e imprese individuali, attualmente molto elevato nel nostro Paese in confronto ad altri Paesi industrializzati, in quanto l'introduzione del sussidio favorirebbe l'occupazione alle dipendenze. In generale, la crescita dimensionale delle micro-imprese non potrebbe non avere effetti benefici sulla produttività, considerando che uno dei problemi irrisolti del sistema produttivo italiano è lo strutturale nanismo delle imprese: con una dimensione media d'impresa di 4,1 lavoratori – contro i 5,5 della Francia, i 9,3 del Regno Unito e i 12 della Germania – nel 2018 l'Italia si collocava al quintultimo posto tra 33 paesi dell'Europa centro-occidentale. A questo riguardo, una vasta letteratura economica evidenzia come, al di sotto di una certa soglia dimensionale, le imprese tendono a essere caratterizzate da livelli estremamente bassi di produttività e a pagare salari significativamente inferiori alla media dei rispettivi settori. La stagnazione della produttività italiana, infatti, può essere almeno in parte ricondotta all'elevato numero di imprese "atomistiche", la cui strutturale anemia erode, compensandole, le performance mediamente buone (e in alcuni casi eccellenti) delle imprese di medio-grandi dimensioni.

C'è infine da tener conto del fatto che la possibilità – grazie al sussidio – di garantire ai propri dipendenti meno qualificati dei salari più alti può aiutare le imprese a motivare i propri lavoratori. Le imprese, infatti, versano talvolta in "trappole della produttività": per aumentare i salari dovrebbero aumentare la produttività, ma per farlo sarebbe necessario effettuare investimenti che risulterebbero privi di senso economico in assenza di una forza lavoro sufficientemente legata all'impresa e motivata. Il sussidio potrebbe così rendere più agevole per tali imprese uscire dalla trappola e imboccare un sentiero di crescita della produttività.

I lavoratori immigrati sono sovra-rappresentati nelle occupazioni a bassa produttività e basso salario, e sarebbero pertanto tra coloro che più trarrebbero giovamento – in proporzione al loro numero e per entità del beneficio che riceverebbero – dall'introduzione di sussidi ai lavoratori a basso salario. Come anche in precedenza discusso, gli immigrati occupati nel settore agricolo e nel lavoro domestico – due settori dove l'incidenza del lavoro nero è massima – sarebbero probabilmente quelli più direttamente interessati al provvedimento. È da notare che, nel caso del lavoro domestico, a giovarsene sarebbero anche le famiglie (italiane, nella grande maggioranza dei casi) che usufruiscono di servizi di cura e quelle che ne avrebbero bisogno ma che attualmente non possono permetterseli, ma che grazie ai sussidi vi potrebbero accedere. Oltre a favorire l'emersione dal lavoro nero di chi è già impegnato in questi settori, spesso in condizioni di autentico sfruttamento, i sussidi potrebbero facilitare l'occupazione di quelle donne immigrate che attualmente

- come abbiamo visto - sono in gran numero disoccupate o figurano non partecipare al mercato del lavoro. C'è però da considerare che salari più alti e regolari contratti di lavoro renderebbero nuovamente appetibili queste occupazioni anche per non pochi lavoratori italiani a bassa qualifica, attualmente disoccupati o più frequentemente ai margini del mercato del lavoro.

Ad avviso di chi scrive, l'intervento proposto, affiancato a strumenti specifici di contrasto alla povertà per quei nuclei familiari i cui membri non sono occupabili, presenta degli evidenti vantaggi comparati nei confronti di altri interventi, quali il reddito di cittadinanza (o in generale di una qualche forma di reddito minimo universale), soprattutto se applicati a un contesto quale quello italiano in cui è prioritario aumentare il tasso di occupazione. Infatti, per quanto l'erogazione del reddito di cittadinanza sia formalmente condizionata a un impegno nella ricerca del lavoro, esso oggettivamente disincentiva all'accettazione e al mantenimento del lavoro soprattutto quei lavoratori marginali (in maggioranza donne e giovani) che risiedono in aree dove il locale mercato del lavoro è in grado di offrir loro solo occupazioni con salario molto basso. Inoltre, il reddito di cittadinanza non ha alcun effetto sulla domanda di lavoro, a differenza dei sussidi, in presenza dei quali - se i salari dispongono di margini di aggiustamento - il costo del lavoro a carico delle imprese tenderà a scendere e il salario netto del lavoratore a salire. A questo proposito, è importante come una misura del genere sia compatibile con l'imposizione di salari minimi (legali o stabiliti da contratti di lavoro nazionali con validità erga omnes), purché non troppo elevati relativamente alla produttività media delle imprese. In generale, la misura da noi propugnata è fortemente complementare ad un ripensamento del sistema di welfare italiano, che lo renda meno sbilanciato a protezione degli anziani e più a favore delle donne che lavorano e dei giovani che allevano bambini.

È anche importante sottolineare come l'introduzione di sussidi a integrazione dei salari più bassi sia del tutto complementare - e non alternativa - a quelle politiche pubbliche di sostegno agli investimenti in capitale umano, in infrastrutture digitali, in ricerca di base, che mirano ad accelerare la crescita della produttività nelle attività in cui il progresso tecnologico ha più importanza. Ciò perché in tutte le economie avanzate il progresso tecnologico ha innescato un processo di polarizzare del mercato del lavoro, nell'ambito del quale le occupazioni ad alta intensità di lavoro che richiedono lavoratori non particolarmente qualificati sono destinate a mantenere un peso di tutto rilievo. Si rende quindi necessario un intervento pubblico sistematico a sostegno di questi lavoratori, che contrasti la tendenza al loro impoverimento relativo. Ciò

riguarda in particolare i lavoratori immigrati che in Italia sono fortemente sovra rappresentati nelle occupazioni precarie e malpagate.

Infine, nell'ambito di una disamina complessiva dei costi e benefici associati alla misura, va considerato come essi largamente dipendano, oltre che dal numero di lavoratori a basso salario, dal numero totale di disoccupati e di inattivi residenti sul territorio nazionale. Prima che la pandemia ne ingrossasse ulteriormente le fila, questi ultimi erano quantificati dall'ISTAT in ben 5,5 milioni, in maggioranza donne (53,2%) e con una forte componente di giovani (40,7%). Da un lato, la presenza di un così ampio bacino di persone – sia italiane che straniere – che aspettano di essere opportunamente valorizzate e di trovare una dignitosa collocazione lavorativa rappresenta la garanzia che, malgrado le tendenze demografiche in atto, l'Italia non è necessariamente destinata a soffrire, nel prevedibile futuro, di scarsità di forza lavoro. Dall'altro, alla luce di questi numeri e di qualsivoglia proiezione sul potenziale di crescita dell'economia italiana nei prossimi anni (anche le più ottimistiche), la diminuzione della povertà e dell'emarginazione sociale che l'introduzione dei sussidi si propone favorire rischia di essere pregiudicata dal perdurare di livelli di immigrazione simili a quelli registrati nel nostro Paese negli ultimi decenni. Infatti, flussi di tale entità possono mettere a repentaglio la sostenibilità finanziaria della misura e, soprattutto, comprometterne i positivi effetti in termini di tenuta sociale riconducibili a un aumento del tasso di occupazione (soprattutto quello dei giovani e delle donne) e alla riduzione dell'incidenza della povertà e del lavoro precario e sottopagato.

243

Vogliamo concludere sottolineando come **poter accedere a un lavoro che consenta di vivere decentemente è la premessa di ogni possibile inclusione sociale, ed è per questo che i sussidi ai salari dei cosiddetti working poor – italiani o stranieri che siano – possono rappresentare un utile strumento di integrazione, e quindi di crescita civile.**

3.5.

Il riconoscimento dei titoli di studio conseguiti all'estero: un'opportunità sulla carta?*

In questa sezione tracciamo una sintetica panoramica delle possibilità esistenti per i migranti e i beneficiari di protezione internazionale nel campo del riconoscimento dei titoli di studio conseguiti all'estero, segnalando alcune criticità che determinano una scarsa fruizione di tali opportunità.

In Italia **il riconoscimento dei titoli di studio conseguiti all'estero è normato con grande cura e il relativo quadro legislativo, piuttosto ben strutturato, è molto complesso**: il sistema di riconoscimento è basato su un approccio caso per caso e le procedure variano e sono affidate a organi diversi a seconda di come si intenda utilizzare il titolo di studio estero.

245

Partecipazione a un concorso pubblico

I cittadini comunitari, nonché i titolari di permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo, i titolari di permesso di soggiorno di breve durata, i familiari di un cittadino comunitario e i titolari di permesso di soggiorno per protezione internazionale hanno diritto a essere assunti nella pubblica amministrazione italiana, purché la loro posizione non comporti l'esercizio di pubblici poteri. Se il titolo di studio è stato acquisito all'estero, per partecipare a un concorso pubblico è necessario rivolgere una richiesta di equipollenza del titolo di studio alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica²⁶⁸.

Se da un lato le regole e le procedure in questo ambito sono ben definite a livello normativo, esiste altresì, al riguardo, uno **scarso livello di informazione**

* Questa sezione è stata scritta da Annavittoria Sarli. Il contenuto di questa sezione riprende, con alcune modifiche e integrazioni, il testo "Third Country Nationals' Skills, Knowledge, Competence Recognition", pubblicato in: Zanfrini L., Monaci M., Mungiarci F., Sarli A. (2015): *Italy Country Report - At a (Possible) Turning Point Between Constraining Tradition and Promising Developments in the Field of Diversity*, "Report ISMU", realizzato nell'ambito del Progetto DIVERSE - Diversity Improvement as a Viable Enrichment Resource for Society and Economy - co-finanziato dalla Commissione Europea attraverso il Fondo EIF (Grant Agreement No. HOME/2012/EIFX/CA/CFP/4248 *30-CE-0586564/00-20) e coordinato dal Centro di ricerca WWELL dell'Università Cattolica di Milano.

²⁶⁸ Articolo 38 del d.lgs 165/2001, modificato dall'articolo 7 della legge 97/2013.

all'interno delle singole amministrazioni incaricate di indire e gestire i bandi di concorso e di fornire ai candidati le indicazioni necessarie. Per esempio, parole come "equipollenza", "equivalenza" e "corrispondenza" dei titoli di studio, che hanno significati molto diversi in termini giuridici, sono spesso confuse e utilizzate in modo errato. Questo disorienta i potenziali candidati che rischiano di intraprendere procedure errate e di fallire nel loro obiettivo.

Professione regolamentata con qualifica professionale

Le professioni non regolamentate sono quelle il cui esercizio non è normato a livello nazionale. Da un punto di vista legale possono essere esercitate senza possedere alcun titolo di studio o qualifica professionale specifica. Chi è in possesso di un titolo estero non ha quindi bisogno di farlo riconoscere per questo tipo di esercizio professionale in Italia. Al contrario, le professioni regolamentate sono quelle il cui esercizio è regolato da una normativa nazionale. Quest'ultima definisce le norme deontologiche e i titoli di studio necessari, nonché i requisiti formativi, come il tirocinio e/o l'esame di stato, da soddisfare per il conseguimento della qualifica professionale necessaria per l'esercizio della professione. Secondo la Direttiva europea 2005/36/CE, le qualifiche professionali rilasciate da un Paese europeo devono essere riconosciute da qualsiasi altro Stato membro²⁶⁹.

246

Ciò significa che i titolari di qualifiche professionali conseguite all'estero hanno il diritto di farle valutare e successivamente riconoscere dall'autorità italiana competente²⁷⁰. Le richieste di riconoscimento, contenenti la documentazione attestante i precedenti percorsi formativi dei richiedenti, devono essere indirizzate al Ministero competente per il settore professionale in questione. In alcuni casi, se esistono differenze significative tra i sistemi di istruzione e formazione dei due Paesi coinvolti, l'autorità competente può esprimere un'accettazione parziale della richiesta, subordinando il pieno riconoscimento a un periodo di tirocinio e/o a un esame. Il riconoscimento delle qualifiche professionali è sufficiente per l'esercizio della professione: quello dei titoli di studio precedenti l'ottenimento della qualifica non è richiesto a tal fine. Tuttavia, dopo il riconoscimento della qualifica è generalmente necessaria l'iscrizione all'ordine professionale di riferimento, passaggio che può richiedere ulteriori prove (di solito esami linguistici).

²⁶⁹ Guida per l'utente. Direttiva 2005/36/CE. Tutto quello che vorreste sapere sul riconoscimento delle qualifiche professionali. 66 domande, 66 risposte. <http://www.cuprofessioni.it/Europa/Guida%20Direttiva%2036-2006.pdf>

²⁷⁰ Riconoscimento delle qualifiche professionali - Guida all'utente - <http://www.politicheeuropee.it/attivita/17576/introduzione>.

Quando si tratta di qualifiche professionali rilasciate da Paesi extra-europei, si applicano regole e procedure molto simili. L'unica differenza è che il riconoscimento non è un obbligo per lo Stato italiano: l'autorità competente può esprimere un'accettazione totale o parziale della richiesta, ma anche un diniego, nel caso in cui non vengano soddisfatti dal richiedente alcuni requisiti, legati soprattutto alla precedente formazione. In questo caso, la persona che vuole esercitare una professione regolamentata in Italia deve accedere al sistema d'istruzione nazionale e compiere tutti i passi necessari per ottenere i titoli di studio e professionali richiesti.

Anche in questo caso le regole e le procedure sono molto ben definite dalla legge italiana, ma si osserva una mancanza di formazione e di informazione da parte del personale addetto. Conseguentemente **i cittadini di Paesi terzi che vogliono sottoporsi al processo di riconoscimento rischiano di trovarsi di fronte a una situazione piuttosto caotica**. Questo è un primo motivo per cui tale possibilità è scarsamente utilizzata²⁷¹. Un'altra ragione è legata al costo e all'esito incerto della procedura, nonché alla convinzione che il mercato del lavoro italiano non sia in grado di valorizzare le competenze dei cittadini di Paesi terzi.

247

Accedere all'istruzione terziaria, proseguire gli studi universitari in Italia o conseguire un titolo accademico italiano

Nel 1997 l'Italia ha sottoscritto la Convenzione di Lisbona sul riconoscimento dei titoli di studio relativi all'insegnamento superiore. Questo documento stabilisce che i titoli accademici e i periodi di studio all'estero debbano essere riconosciuti, a meno che l'istituzione responsabile non dimostri differenze sostanziali tra i sistemi d'istruzione dei due Paesi in questione, e che agli studenti e ai laureati siano garantite procedure di riconoscimento eque. In Italia la convenzione di Lisbona è stata recepita e attuata dalla legge 148 del 2002. Le autorità competenti per la valutazione dei titoli conseguiti all'estero sono le Università, che sono autonome e hanno piena competenza in materia. Una commissione didattica, composta da docenti nel settore in questione, analizza in dettaglio gli studi e i titoli precedentemente conseguiti dal richiedente e decide sull'esito della domanda. Nella maggior parte dei casi viene proposto un programma individualizzato (che consiste ad esempio nel superamento di alcuni esami e nella preparazione di una tesi di laurea), volto a colmare le lacune legate alle differenze tra i sistemi d'istruzione dei due Paesi

²⁷¹ Ricucci R. (2010): *Il riconoscimento delle competenze: un percorso ancora complesso*, "Studi Emigrazione", XLVII, n. 179, pp. 542-557.

coinvolti. In caso di rifiuto del riconoscimento, i motivi di questa scelta devono essere comunicati ufficialmente al richiedente.

Per quanto riguarda il sistema di istruzione terziaria, le regole e le procedure di riconoscimento sono piuttosto ben definite e attuate. Tuttavia, anche in questo caso, sarebbe necessario promuovere la diffusione di una più corretta informazione tra il personale addetto.

In particolare **andrebbe rafforzata l'informazione circa le opportunità di riconoscimento dei titoli accademici che, da alcuni anni, si sono aperte per i beneficiari di protezione internazionale**. A causa delle circostanze repentine in cui si è verificata la loro partenza dal Paese d'origine, queste persone si trovano spesso nell'impossibilità di presentare tutta la documentazione attestante le qualifiche conseguite all'estero, normalmente richiesta per il riconoscimento. Data la difficile relazione con le autorità del Paese d'origine, inoltre, ai beneficiari di protezione internazionale risulta di frequente impossibile superare il problema richiedendo integrazioni e informazioni compensative. **Dal 2014, in ottemperanza a quanto disposto dalla Convenzione di Lisbona, la normativa nazionale²⁷² riconosce a rifugiati e titolari di protezione sussidiaria il diritto al riconoscimento anche a fronte di documentazione incompleta o assente**. Affinché questo diritto sia di fatto garantito, è necessario che gli atenei si dotino di adeguati strumenti che permettano la verifica dell'effettivo possesso delle credenziali, anche nell'impossibilità di un'approfondita ispezione documentale. A tale scopo Il CIMEA (l'ente che su mandato del Ministero dell'Università offre informazione e consulenza sulle procedure di riconoscimento dei titoli di studio), in collaborazione con altri centri analoghi operanti in diversi Paesi europei, ha messo a punto il *pass accademico*, ossia una metodologia per la valutazione dei titoli accademici dei beneficiari di protezione internazionale non in possesso di adeguata documentazione di supporto. Questa evoluzione normativa, insieme alle metodologie elaborate per renderla effettivamente operativa, restano ancora poco note agli uffici amministrativi e agli sportelli informativi deputati a garantirne l'implementazione e diffonderne la conoscenza.

248

Il quadro normativo per il riconoscimento dei titoli accademici non prevede alcuna differenza per le qualifiche acquisite nei Paesi dell'Unione Europea o nei Paesi terzi. Tuttavia, più le informazioni fornite dal richiedente sono complete e chiare, più aumentano le possibilità che le conoscenze precedentemente acquisite vengano valorizzate. La valutazione delle qualifiche conseguite nei Paesi dell'Unione Europea ha quindi maggiori

²⁷² Il decreto legislativo 18/2014 ha previsto l'introduzione del comma 3 bis all'art. 26 del decreto legislativo 251/2007.

probabilità di successo, grazie alla possibilità di descrivere gli apprendimenti in termini di ECTS-*European Credit Transfer and Accumulation System*. Inoltre, la procedura di valutazione potrebbe risultare facilitata quando si tratti di diplomi acquisiti in Paesi che hanno firmato la Convenzione di Lisbona: i sistemi di istruzione superiore di questi Stati dovrebbero infatti conoscere lo strumento del “*diploma supplement*” ovvero un documento che fornisce una descrizione della natura, del livello, del contesto, del contenuto e dello status accademico dello studente. Inoltre con alcuni Paesi non europei sono stati stipulati accordi bilaterali che possono comportare alcune facilitazioni nelle procedure di riconoscimento dei titoli accademici, grazie al percorso di scambio di informazioni realizzato sui sistemi di istruzione coinvolti.

Un'altra strada percorribile per la valorizzazione degli apprendimenti maturati nel corso della vita è quella della validazione delle competenze acquisite in contesti non formali e informali. Il Settore Economia e Lavoro della Fondazione ISMU ha da anni dedicato a questo tema una grande attenzione, considerandolo strategico per l'integrazione socioeconomica dei migranti e dei beneficiari di protezione internazionale. Il panorama migratorio italiano si contraddistingue per un livello di istruzione complessivamente più basso rispetto alla media europea. Sarebbe miope, tuttavia, non considerare quell'insieme di saperi e abilità di cui la popolazione migrante è portatrice in virtù di esperienze vissute prima e dopo la migrazione tanto sul lavoro quanto nella vita privata. La stessa migrazione può rappresentare un'importante occasione di apprendimento e le competenze che ne derivano costituiscono un potenziale prezioso. Le metodologie e gli strumenti esistenti nel campo della validazione delle competenze consentono di far emergere e di mettere in valore tale capitale.

Non è possibile, in questa sede, dar conto in modo approfondito del quadro normativo e procedurale della validazione delle competenze in contesto italiano. Si tratta, peraltro, di un quadro estremamente frammentario e ancora in via di definizione. La validazione delle competenze, del resto, trova ancora scarsa applicazione pratica, soprattutto in riferimento a migranti e titolari di protezione internazionale.

Nella sezione successiva [Sezione 3.6], tuttavia, ci sarà modo di entrare nel merito delle potenzialità di queste metodologie per la valorizzazione del capitale umano dei migranti e di soffermarsi sulle attenzioni e sensibilità da attivare per portare a galla e mettere a frutto i saperi e le abilità che queste persone portano con sé.

3.6.

Valorizzare le soft skill per contrastare la marginalità occupazionale*

Come abbiamo visto [Sezione 1.2], sempre più spesso l'offerta di lavoro straniera (effettiva o potenziale) è alimentata anche da soggetti giunti in Italia attraverso canali differenti da quelli preposti all'ingresso dei migranti economici. Così come abbiamo avuto modo di ricordare per un verso l'importanza di sostenere la loro inclusione lavorativa e per l'altro il carattere sfidante di questo obiettivo. Categorie come i familiari ricongiunti e ancor più i richiedenti asilo e i titolari di protezione internazionale costituiscono anzi soggetti paradigmatici per cogliere l'importanza di una inclusione "di qualità" e il suo stretto legame con la sostenibilità dei processi migratori e di integrazione.

251

Il lavoro è innanzitutto importante perché impatta sul benessere della persona: le permette maggiore autonomia decisionale rispetto a questioni più o meno importanti della propria vita; favorisce il benessere psicologico facendo sentire la persona utile e dandole un'occasione per "sdebitarsi" con i cittadini del Paese ospitante; offre la possibilità di interagire con questi ultimi favorendo l'acquisizione della lingua e aumentando la probabilità di un'integrazione sostenibile; è un'occasione di sviluppo personale e professionale che potrà essere capitalizzata nel momento in cui tornerà nel proprio Paese.

È importante anche per la società ospitante: da un lato questa ha la possibilità di capitalizzare le competenze possedute dei migranti, in particolar modo nei settori in cui la richiesta di manodopera è più rilevante; dall'altro alleggerisce lo Stato da spese dirette per l'accoglienza e indirette per tutti gli interventi finalizzati a tamponare comportamenti antisociali determinati dalla difficoltà a integrarsi.

* Questa sezione è stata scritta da Diego Boerchi. Il testo riprende in forma sintetica le "Linee Guida per l'identificazione e la valutazione delle soft skill dei migranti" elaborate, a cura di Diego Boerchi, Maura Di Mauro e Annavittoria Sarli, nell'ambito del progetto DIMICOME Diversity Management e Integrazione: Competenze dei Migranti nel mercato del lavoro (PROG-2195) – CUP H79F18000400009.

La versione integrale delle Linee Guida, corredata da esempi, è scaricabile all'indirizzo <https://www.ismu.org/linee-guida-per-lidentificazione-e-la-valutazione-delle-soft-skill-dei-migranti/>

Il percorso di inserimento lavorativo di un migrante, però, è particolarmente difficile e delicato, soprattutto se si intende contrastare fenomeni di sfruttamento e ghettizzazione. Gli indicatori di qualità della posizione occupazionale sono mediamente critici per i migranti, ancor di più se titolari di protezione internazionale, con un ulteriore peggioramento della situazione per le donne.

Il migrante deve confrontarsi con un contesto occupazionale differente da quello di origine, all'interno del quale le proprie competenze non sono sempre spendibili, laddove presenti. Da un lato, infatti, abbiamo migranti qualificati che non possono svolgere in modo automatico il lavoro svolto in precedenza – o comunque per il quale hanno studiato –, e questo li conduce ad affrontare un vero e proprio processo di “elaborazione del lutto” che spesso li blocca per mesi e mesi sul tentativo di veder riconosciuta la propria professionalità. Dall'altro vi sono migranti non qualificati, a volte nemmeno alfabetizzati, che ritengono che la disponibilità ad adattarsi a qualsiasi lavoro sia l'unico strumento a loro disposizione per trovare un'occupazione, con il risultato che questa molto spesso è poco dignitosa e senza prospettive di sviluppo professionale.

Le imprese, invece, soprattutto quelle di grandezza media e piccola che caratterizzano maggiormente l'economia italiana, tendono ad agire per stereotipi, proponendo ai migranti solo alcuni lavori e non ritenendo che questi abbiano capacità e potenzialità più ampie che vengono sprecate *in primis* dall'azienda stessa.

252

Fino ad ora il termine “competenza” è stato utilizzato in modo generico, ma la letteratura e l'operatività sono solite distinguere tra competenze tecniche, o *hard skill*, e competenze non tecniche, o *soft skill*. Le prime sono quelle che è più difficile riconoscere o che alcuni non possiedono; le seconde, all'opposto, possono essere un tesoro nascosto, sia al migrante che alle imprese, che **è invece importante portare alla luce e capitalizzare**. Il migrante, molto spesso, non conosce nemmeno il concetto di soft skill, e ritiene che la differenza in fase di candidatura la facciano esclusivamente quelle tecniche. Le imprese, anche per i dipendenti italiani, spesso sottovalutano l'importanza di queste competenze, salvo poi trovarsi a gestire difficoltà legate, ad esempio, all'incapacità di collaborare di persone assunte perché tecnicamente molto competenti.

La non conoscenza e la sottovalutazione della loro importanza ha un effetto critico immediato: **migranti e imprese non sanno identificare e valutare le soft skill**. Questo comporta che alcune soft skill del migrante non vengano

capitalizzate e che altre vengano sottostimate o, più spesso, sovrastimate perché definite e misurate in modo troppo approssimativo.

In questa Sezione, si forniranno alcune indicazioni finalizzate a fornire alcune linee guida su come identificare e valutare le soft skill di migranti, processo più complesso rispetto a quello dei lavoratori autoctoni, oltre che a modificare la conoscenza e l'atteggiamento verso queste specifiche competenze.

Cosa sono le soft skill

L'espressione "soft skill" non è unanimemente riconosciuta a livello internazionale né come espressione in sé, in quanto poco usata in alcuni contesti nazionali, né come concetto, in quanto la definizione viene utilizzata di volta in volta per aspetti del lavoro, almeno in parte, differenti tra loro. In Italia, questa espressione è spesso erroneamente utilizzata come sinonimo di "competenze trasversali". È importante quindi cercare di definire in maniera univoca il significato dell'espressione prima di farvi ricorso in qualsiasi contesto e a qualsiasi livello.

Secondo lo "Skills Panorama Glossary" dell'*European centre for the development of vocational training* (Cedefop), per "soft skill" si intendono competenze utili per diversi lavori e settori, che si differenziano dalle *Sector-specific skill*, da altri definite "hard skill", che sono, invece, competenze specifiche o specializzate necessarie per svolgere particolari lavori in particolari settori. Le soft skill comprendono sia caratteristiche personali (ad esempio fiducia, disciplina, autogestione) sia competenze sociali (ad esempio lavoro di squadra, comunicazione, intelligenza emotiva). Possono essere state sviluppate non solo in contesti di apprendimento formali (es: scuola o percorsi formativi), ma anche in contesti non formali (es.: contesti di lavoro o esperienze di volontariato) o informali (es.: esperienze di vita). Il Glossario fornisce anche una specifica definizione di "*transversal skill*", identificate come quelle "competenze individuali che sono rilevanti per lavori e impieghi diversi da quelli recentemente svolti. Queste competenze sono state apprese in un contesto specifico, oppure per affrontare una specifica situazione o uno specifico problema, e possono essere trasferite in un altro contesto". Questa definizione, così formulata, sembra non riferirsi esclusivamente alle soft ma anche alle hard skill. Per questo preferiamo distinguere le "soft skill" dalle "transversal skill".

Va anche chiarito che le soft skill non fanno riferimento ad elementi motivazionali, come bisogni, valori e interessi. Per questo non è corretto considerare soft skill caratteristiche individuali come il "Coinvolgimento verso il lavoro" o l'"Interesse verso un settore di studio o di lavoro".

In questo contesto, definiamo soft skill tutte quelle competenze non tecniche che si caratterizzano per: trasversalità a lavori anche molto diversi tra loro; ruolo nel valorizzare le hard skill; difficoltà del loro sviluppo.

I processi di identificazione e valutazione delle soft skill

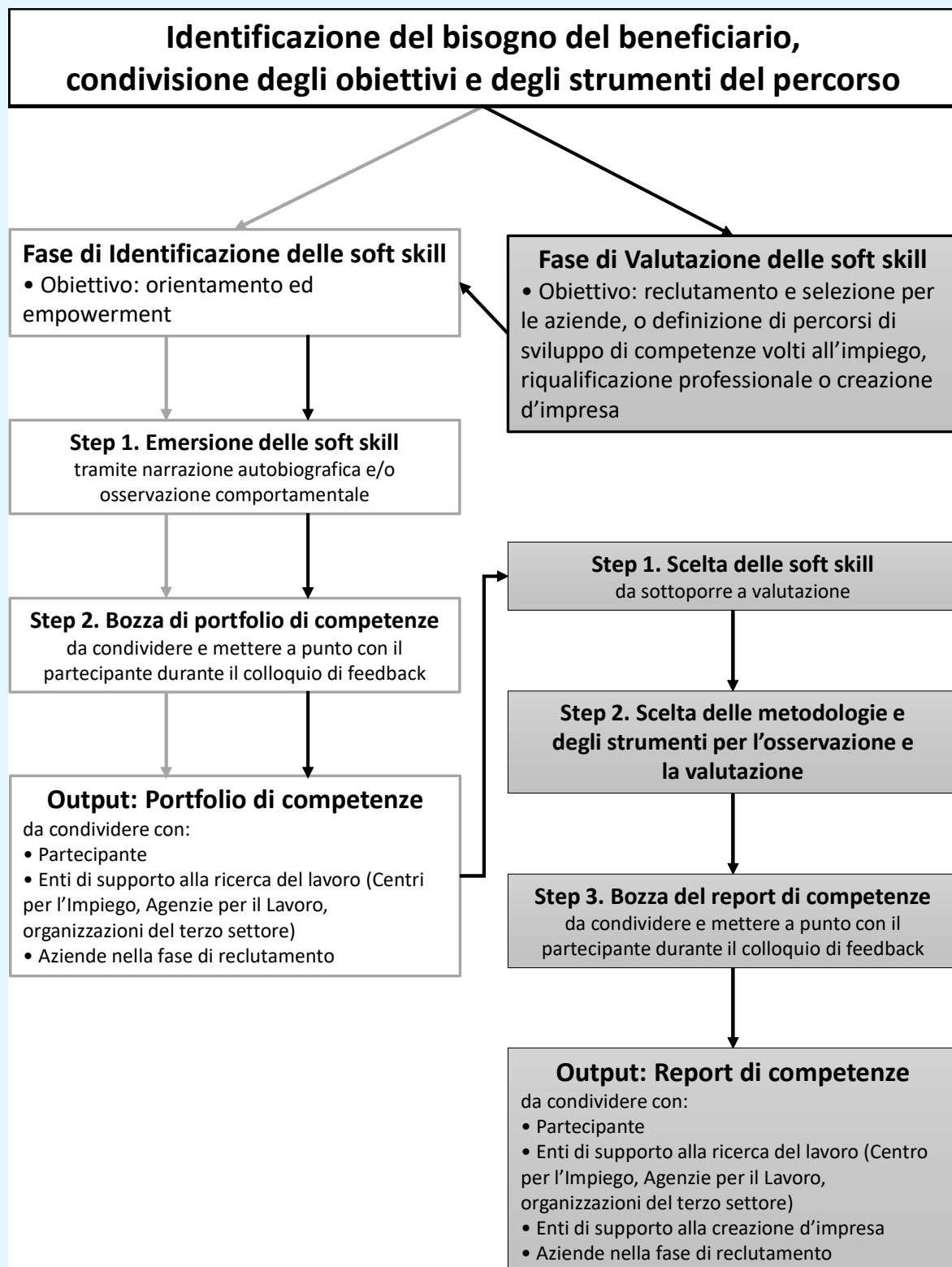
Per “identificazione” si intende un processo finalizzato a individuare e descrivere, in un apposito portfolio, un elenco di soft skill possedute dal migrante. Essa si basa principalmente sull’analisi di precedenti esperienze formative, lavorative e personali. Per “valutazione”, invece, si intende un processo finalizzato a quantificare in modo quanto più possibile oggettivo il livello di possesso di specifiche soft skill. La valutazione delle soft skill è da intendersi come un passaggio successivo all’identificazione, da attivarsi solo se necessario e solo per quelle competenze che, per l’importanza che ricoprono in relazione a specifici ruoli lavorativi o professioni, necessitano di essere misurate con precisione.

Come sintetizzato nella Figura 3.6.1, il processo qui proposto inizia con l’identificazione dei bisogni del partecipante e la condivisione degli obiettivi e degli strumenti del percorso. La fase di identificazione delle soft skill ha come obiettivo principale l’empowerment del beneficiario e il suo supporto nel processo di scelta professionale. L’identificazione avviene principalmente attraverso l’analisi di narrazioni autobiografiche, raccolte tramite colloqui individuali o esercitazioni, che possono essere condotte anche in gruppo, e tramite osservazioni in situazioni specifiche, simulate o sul campo, individuali o in gruppo (Step 1). Durante questi momenti, operatore e migrante collaborano nel tradurre le narrazioni e le evidenze comportamentali (verbali e non verbali) in un elenco di soft skill che successivamente vengono trascritte (e opportunamente descritte) dall’operatore su una bozza di portfolio. Quest’ultima viene poi condivisa (ed eventualmente modificata/integrata) con il beneficiario attraverso un colloquio di restituzione (Step 2). L’output di questa fase, il portfolio delle soft skill, può essere utilizzato sia dal beneficiario come strumento di autoconsapevolezza e di promozione personale nel mercato del lavoro, sia dagli enti preposti al supporto nella ricerca attiva di lavoro, ad esempio i Centri per l’Impiego, le Agenzie per il Lavoro o gli enti del terzo settore. Questi ultimi possono utilizzare le informazioni contenute nel portfolio per definire successivi percorsi di valutazione o di formazione/sviluppo rivolti al beneficiario. Il portfolio, raccogliendo una serie di informazioni sulle caratteristiche e sul percorso della persona migrante, può risultare utile anche ai diversi soggetti che, lavorando in rete, intervengono nelle diverse fasi del suo percorso di integrazione. Il portfolio può

eventualmente essere utilizzato anche dalle aziende per valutare un candidato in fase di selezione.

La valutazione delle soft skill, invece, ha come obiettivo principale quello di misurare e garantire l'effettivo possesso di determinate soft skill, attraverso l'intervento di un soggetto terzo qualificato e autorevole. Questa operazione prevede anzitutto la scelta delle soft skill da valutare, tra quelle evidenziate nel portfolio. La scelta, a seconda della situazione, può basarsi su ipotesi, più o meno supportate da dati, di quelle che si ritiene siano le soft skill più richieste dal mercato del lavoro; oppure sul o sui profili professionali di maggiore interesse per la persona; oppure, sul profilo di competenze definito da un'azienda per una specifica posizione aperta per la quale ci si vuole candidare (Step 1). Successivamente, l'ente valutatore definisce la metodologia e gli strumenti più idonei per l'osservazione e la valutazione delle soft skill (Step 2). Una volta realizzato questo processo, l'ente valutatore redige un report sintetico e descrittivo che comprende sia la definizione delle soft skill possedute dal migrante, sia il livello di copertura delle stesse. Il report viene in seguito condiviso (ed eventualmente rielaborato) con il migrante attraverso un colloquio di feedback (Step 3). L'output di questa fase è un report delle soft skill che può essere utilizzato dal beneficiario, in aggiunta al CV, per documentare le proprie capacità. Il report può essere utilizzato anche dagli enti di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro e dalle aziende per lo screening dei candidati a determinate posizioni professionali. Questo strumento può inoltre risultare utile per l'organizzazione di percorsi di formazione finalizzati a favorire l'inserimento o la riqualificazione professionale o mirati alla creazione o allo sviluppo di impresa. La credibilità del report e il suo peso in un processo di selezione è tanto maggiore quanto più accreditato è l'ente valutatore. Per i datori di lavoro è rilevante anche il fatto che tale soggetto sia indipendente e imparziale (ossia non abbia alcuna posta in gioco nel processo di valutazione e selezione). Alcuni potenziali enti valutatori, considerati affidabili e credibili dalle aziende, sono le organizzazioni impegnate per l'integrazione dei migranti, le università, le realtà legate alle associazioni datoriali e i sindacati.

Figura 3.6.1 - Schema del processo per l'identificazione e la valutazione delle soft skill



Disegno e attivazione del percorso

Affrontiamo ora alcune questioni trasversali ad entrambi i processi. È, innanzitutto, importante che il percorso di identificazione e valutazione delle soft skill sia concepito come parte integrante di un più ampio intervento di orientamento e avvicinamento al mondo del lavoro o di riqualificazione professionale. Ciò favorisce la motivazione dei beneficiari perché rende più concreto e visibile l'effetto di aumentare la possibilità di raggiungere gli obiettivi dell'occupazione e dell'occupabilità, non essendo così immediato come il trovare la possibilità di partecipare a un colloquio di selezione.

È opportuno progettare percorsi che si fondino in primo luogo sulla costruzione e gestione della relazione tra operatore e beneficiario, relazione che è essenziale per mettere pienamente a frutto il potenziale del processo in termini di apprendimento e acquisizione di consapevolezza di sé. In quest'ottica, sono da evitare i percorsi unicamente basati sulla profilazione standardizzata del migrante: la redazione di un portfolio completo e affidabile deve essere considerata come la tappa finale di un percorso più ampio che non può prescindere dalla costruzione di un rapporto di fiducia tra l'operatore e il migrante e dallo sviluppo, da parte del migrante, anzitutto della capacità di conoscersi.

La fase iniziale del percorso dovrà prevedere un'analisi accurata dei bisogni del beneficiario, in modo da sviluppare un processo che tenga conto di una serie di aspetti metodologici e logistici tarati sulle reali condizioni e possibilità del migrante, a partire dalla durata e la frequenza degli incontri che dovranno essere calibrati in relazione agli impegni del beneficiario e alla sua eventuale urgenza di trovare un impiego.

Successivamente, è bene dedicare uno spazio adeguato alla negoziazione degli obiettivi del percorso, in modo da arrivare a un accordo tra operatore e beneficiario circa le finalità da perseguire. La motivazione del beneficiario potrà infatti accendersi e restare viva lungo l'intero processo solo se gli obiettivi del percorso saranno da lui ritenuti effettivamente desiderabili.

Come si può notare da queste prime indicazioni, la gestione del processo non è semplice e richiede che venga condotta da operatori formati e competenti dal punto di vista tecnico (capacità di condurre interventi di bilancio di competenze, sviluppabili all'interno di percorsi formativi per "orientatori" o di career counseling, e interventi di valutazione delle competenze, sviluppabili soprattutto all'interno di percorsi formativi per "assessor", al cui interno si affrontano tematiche quali la definizione delle competenze, gli strumenti e i processi per la valutazione delle competenze, ma anche la conoscenza e la gestione dei bias cognitivi); relazionale (background formativo ed esperienza

professionale in ambito psicosociale); multilinguistico (utilizzo delle lingue più familiari al beneficiario e più strettamente legate alle esperienze attraverso cui sono state sviluppate le sue soft skill) e interculturale (le competenze interculturali sono essenziali non solo per comunicare più efficacemente con il beneficiario, ma anche per cogliere e valutare le soft skill alla luce della loro natura culturalmente costruita).

Nella scelta, nella costruzione e nell'utilizzo delle metodologie, degli strumenti e del materiale informativo, è essenziale tener conto delle specificità culturali e del livello di scolarizzazione del beneficiario. Infatti, è possibile che strumenti frequentemente utilizzati in contesto monoculturale, quali ad esempio i test, possano risultare, in ambiente multiculturale, poco intelligibili non solo a livello linguistico, ma anche sul piano del senso. È necessario prestare molta attenzione al linguaggio iconico: il significato di simboli e immagini può cambiare anche radicalmente a seconda del sistema culturale di riferimento. Inoltre, illustrazioni fortemente connotate in senso etnocentrico possono non favorire il coinvolgimento e la partecipazione attiva di beneficiari appartenenti a gruppi culturali diversi.

Infine, a seconda di quanto emerso dall'analisi dei bisogni del beneficiario, potrebbe essere utile progettare il percorso in modo da prevedere un'interazione con altri professionisti autonomi (mediatori culturali e/o linguistici, leader religiosi, servizi di babysitteraggio, ecc.) o che lavorano presso servizi (operatori dei CAS o degli SPRAR, insegnanti di italiano L2 presso i CPIA o altri formatori, assistenti sociali, psicologi, avvocati, ma anche i datori di lavoro).

258

Fase di identificazione

Proceduralmente, è difficile che il migrante possieda un livello di autoconsapevolezza adeguato sulle soft skill possedute. Il compito dell'esperto è, quindi, quello di aiutarlo in un processo che si basa prevalentemente sull'analisi delle esperienze formali, non formali e informali, comprese quelle inerenti al percorso migratorio, dalle quali possono emergere le competenze possedute e agite in precedenza. La narrazione autobiografica, quindi, è lo strumento più funzionale all'identificazione delle soft skill. Può essere scritta e/o orale, a seconda del livello di scolarizzazione o di conoscenza delle lingue condivise con l'orientatore, in contesto duale o di gruppo, dove il racconto di ciascun membro può essere di ispirazione per gli altri e favorire la loro comprensione del concetto di soft skill, non sempre semplice da veicolare.

È importante che tra orientatore e beneficiario avvenga un continuo scambio verbale su quanto emerso dalla narrazione. Oltre a chiedere chiarimenti e

approfondimenti, l'orientatore restituirà al beneficiario le proprie impressioni su quanto narrato. A sua volta, il beneficiario sarà invitato a esprimere il proprio punto di vista su tali considerazioni. Così, l'identificazione delle soft skill non si baserà su un processo di interpretazione unilaterale, ma sarà il frutto di una co-costruzione di significati, riducendo bias culturali nell'interpretazione del racconto e favorendo la presa di consapevolezza di sé e l'empowerment del migrante.

Da sottolineare due elementi di criticità. Nel caso di titolari di protezione internazionale o richiedenti asilo, che potrebbero avere trascorsi traumatici, è fondamentale che la narrazione di sé, ed eventualmente di propri eventi traumatici, possa aver luogo all'interno di un setting protetto costruito all'interno di una relazione di fiducia. Inoltre, vi è la possibilità che alcune competenze possedute non siano emerse a sufficienza in esperienze precedenti, e per questo può essere utile fornire occasioni ulteriori di sperimentazione di sé preferibilmente con la possibilità di l'osservazione comportamentale in situazioni quali laboratori, lavori di gruppo, simulazioni, giochi di ruolo, oppure durante la sua partecipazione a programmi formativi, tirocini o esperienze lavorative, condotta da persone diverse dall'orientatore, come formatori, tutor o datori di lavoro se adeguatamente formati.

Durante la fase di identificazione è importante far emergere le competenze possedute dal beneficiario in modo quanto più possibile completo. Basarsi su una lista predeterminata di competenze potrebbe impedire l'emersione delle soft skill non incluse nell'elenco. Ogni (pre-)definizione fa incorrere nel rischio di semplificare eccessivamente la ricchezza del reale, imbrigliandola in una determinata cornice interpretativa orientata dal sistema culturale di riferimento. Inoltre, attenersi a una definizione specifica impedisce la co-costruzione interculturale di significati intorno alle soft skill, operazione imprescindibile se il processo di identificazione avviene nell'ambito di una relazione interculturale.

Una volta identificate le soft skill possedute dal beneficiario, dovrà essere predisposto un portfolio, al cui interno saranno indicate tutte le competenze emerse, affiancate da definizione e descrizione della declinazione comportamentale, la situazione in cui la soft skill è stata osservata, e/o il contesto in cui essa si è sviluppata.

Infine, è fondamentale che il percorso di identificazione delle soft skill si concluda con un colloquio finalizzato alla condivisione di quanto osservato e inserito nel portfolio. Questo colloquio, che si aprirà con un riferimento agli obiettivi inizialmente condivisi, rappresenta un'ulteriore occasione per favorire nel beneficiario una presa di consapevolezza delle competenze

possedute e della possibilità di svilupparle o spenderle nella ricerca attiva di lavoro. Sarà inoltre il contesto all'interno del quale decidere se e quali competenze sottoporre a una successiva valutazione.

Fase di valutazione

Mentre la fase di identificazione, che assolve principalmente a una funzione di orientamento e di empowerment, deve lasciare spazio all'emersione di un numero di soft skill piuttosto ampio, la fase di valutazione richiede di concentrarsi solo su alcune di esse, essendo prevalentemente orientata ad attività di reclutamento e selezione e/o alla definizione di percorsi di sviluppo di competenze. La scelta delle competenze da valutare, da farsi insieme al beneficiario, dipenderà dalla finalità di questa fase: ad esempio, se l'obiettivo è promuovere l'occupabilità in un determinato settore professionale, la scelta cadrà sulle soft skill presenti nei profili definiti da specifiche aziende; o, almeno, che si ritiene siano più spendibili in uno specifico ambito.

Ogni singola competenza da sottoporre a valutazione deve essere dettagliatamente specificata nei comportamenti osservabili e nei livelli di possesso, in modo da limitare l'arbitrarietà della valutazione e da accrescerne la trasparenza.

L'adozione di procedure e strumenti standardizzati facilita il processo di valutazione e ne aumenta la precisione, soprattutto se è evidente la relazione con comportamenti lavorativi concreti come nel caso degli incidenti critici, situazioni ipotetiche ma molto realistiche nelle quali il migrante riesce ad immedesimarsi. È importante, però, che tale utilizzo avvenga nell'ambito di una relazione tra valutatore e beneficiario basata sulla fiducia.

Qualsiasi valutazione è soggetta a errori di misurazione. Utilizzare in modo congiunto più metodologie e strumenti permette di ridurre al minimo il margine di errore. Molto efficace, in tal senso, è l'integrazione di metodologie di osservazione individuali e di gruppo (ad esempio video-colloqui, simulazioni, interviste basate sulla *events behavioural interview*, o *role playing*), di metodologie qualitative e quantitative, e di metodologie di auto ed etero-valutazione. Inoltre, è importante separare l'osservazione finalizzata alla raccolta dei dati, meglio se condotta da due o più osservatori in modo indipendente, dalla successiva valutazione vera e propria: in caso contrario, l'*assessor* registrerà solo i comportamenti coerenti con un'immagine che si è creato troppo velocemente e che, molto probabilmente, sarà prevalentemente il frutto dei propri bias cognitivi e pregiudizi.

Anche in questo caso, verrà stilato un report delle soft skill che dovrà includere una breve descrizione delle metodologie e delle procedure utilizzate per la valutazione. Conterrà inoltre una definizione standardizzata delle soft skill possedute e una breve descrizione della situazione e delle evidenze comportamentali attraverso cui esse si sono manifestate. Infine, il report verrà condiviso con il migrante: la maggiore o minore accettazione del feedback valutativo da parte del beneficiario dipenderà fortemente dallo stile relazionale utilizzato. È, quindi, essenziale gestire il colloquio con grande attenzione alla sensibilità del beneficiario e alle sue specificità culturali. È, inoltre, importante far sì che il beneficiario si riconosca nelle valutazioni realizzate e che questa restituzione rappresenti per il migrante un'ulteriore occasione di empowerment e di presa di consapevolezza.

3.7.

Indicazioni per le imprese e le altre organizzazioni di lavoro*

Il mercato del lavoro italiano ha conosciuto negli ultimi trent'anni una straordinaria trasformazione nella sua composizione. Alla sostanziale omogeneità, dal punto di vista etnico, religioso e linguistico, che lo caratterizzava fino a pochi decenni fa, si contrappone oggi una situazione di crescente pluralismo. La diversità dovuta al background migratorio è venuta pertanto a rappresentare un'ulteriore, significativa, variabile nella composizione dell'offerta di lavoro, all'interno di uno scenario in cui il tema della "diversità al lavoro" – nelle differenti declinazioni: di genere, d'età, di orientamento sessuale o, ancora, collegata alla presenza di disabilità già presenti o subentrate nel corso della vita lavorativa – assume sempre più rilevanza, sia come sfida da gestire, sia come risorsa da valorizzare. Per molti versi, anzi, **proprio gli orientamenti e i comportamenti verso la forza lavoro immigrata sono emblematici dell'atteggiamento delle imprese nei confronti della "diversità" incorporata negli organici aziendali.** In questa Sezione, attingendo in particolare al materiale empirico emerso da un recente studio sulle pratiche di *Diversity Management* implementate da un campione selezionato di imprese e altre organizzazioni²⁷³, proponiamo una serie di aree di attenzione che si avviano a risultare sempre più cruciali quando ci si ponga seriamente nella prospettiva di favorire l'inclusione lavorativa degli immigrati e valorizzarne la presenza in azienda.

263

* Questa sezione è stata scritta da Laura Zanfrini. Il testo riprende, con poche modifiche, la sezione conclusiva del Booklet: Zanfrini L., Monaci M. (2021): *Il Diversity Management per le risorse umane immigrate. Booklet per le imprese e le altre organizzazioni di lavoro*, Booklet ISMU, prodotto del progetto DIMICOME Diversity Management e Integrazione: Competenze dei Migranti nel mercato del lavoro (PROG-2195) – CUP H79F18000400009.

La versione integrale del Booklet è scaricabile all'indirizzo https://www.ismu.org/wp-content/uploads/2021/04/Zanfrini_Monaci_Booklet_Il-DM-per-risorse-umane-immigrate_I.pdf

²⁷³ Monaci M., Zanfrini L. (2020): *Una macchina in moto col freno tirato. La valorizzazione dei migranti nelle organizzazioni di lavoro*, Report ISMU, scaricabile all'indirizzo <https://www.ismu.org/una-macchina-in-moto-col-freno-tirato/>

Reclutamento e inserimento

Un primo banco di prova, al riguardo, è rappresentato dalle **strategie di reclutamento e dalle loro motivazioni**. Ciò che tende a emergere è che in casi piuttosto circoscritti, la scelta di un collaboratore “diverso” – ovvero caratterizzato da marcatori etnico-culturali visibili (es. il tipo di pigmentazione della pelle, la presenza di simboli religiosi nell’abbigliamento, ecc.) – può corrispondere a una precisa strategia di comunicazione interna o esterna, in linea con le aspettative e pressioni di inclusività e cosmopolitismo rivolte soprattutto a un certo tipo di organizzazioni. In termini più generali, **essa finisce invece spesso con l’assecondare le tendenze all’eticizzazione dei rapporti di impiego e la logica della complementarità**, a fronte di specifiche difficoltà di reclutamento o di una aspettativa di maggiore adattabilità delle risorse immigrate. Ciò tende a generare risultati contrastanti con il principio di pari opportunità, producendo conseguenze sia a livello “morale” – poiché si lede, sebbene inconsapevolmente, un vincolo normativo –, sia a livello di efficacia dei processi di selezione – poiché si limita il bacino di reclutamento cui si attinge –, sia ancora perché, paradossalmente, si finisce per privarsi proprio dei vantaggi della diversità il cui potenziale generativo si sprigiona all’interno di gruppi di lavoro quanto più possibile eterogenei. **Impostare le pratiche di reclutamento e selezione nel rispetto del principio delle pari opportunità è dunque un primo fondamentale accorgimento per massimizzare i vantaggi della diversità presente nei mercati del lavoro contemporanei.**

264

La seconda area di attenzione rilevante consiste nelle **pratiche di inserimento e di accompagnamento dei neo assunti** immigrati. Operativamente, questo aspetto richiede, innanzitutto, un particolare **investimento sulla formazione in ingresso e soprattutto sulle figure interne all’azienda cui affidare il compito dell’accompagnamento iniziale dei neo assunti**. Tra queste figure spicca quella del **mentore interno** che avvia la nuova risorsa innanzitutto alla conoscenza del contesto in cui dovrà muoversi con un’attenzione, dunque, non solo agli aspetti tecnici ma soprattutto a quelli relazionali. L’esperienza dimostra come mentori che condividono la medesima origine etnico-nazionale, o comunque un’esperienza di percorso migratorio, può rivelarsi preziosa grazie alla capacità di immedesimarsi nelle difficoltà incontrate dai neofiti e di prevenire/mediare eventuali incidenti culturali. Il ricorso a questo tipo di figura non deve però incoraggiare la formazione di *team* di lavoro monoetnici e inclini all’auto-isolamento. Quand’anche questi ultimi dovessero apparire efficaci nel breve periodo – per esempio perché consentono di bypassare il problema delle competenze linguistiche –, nel breve periodo comportano una rigidità nella gestione degli organici e il dissipamento dei

vantaggi collegati alla eterogeneità dei *team* di lavoro. In termini più generali, data la sua crucialità per il buon esito dei nuovi inserimenti, è importante che l'impresa dedichi una specifica attenzione a individuare le persone più idonee a ricoprire questo ruolo e a riconoscere – almeno simbolicamente – il loro contributo.

Applicativamente, è fondamentale selezionare persone che assicurino la **compresenza di sensibilità di tipo empatico e di autorevolezza nello svolgere un ruolo che, non va dimenticato, comporta un rapporto anche di tipo gerarchico**. A tal proposito, l'esigenza di individuare figure che siano "maestri", non solo di mestiere ma anche di atteggiamenti da assumere dentro il contesto di lavoro, ben si sposa con l'attenzione crescente che le aziende sono chiamate a dedicare alla componente *senior* degli organici aziendali e alla valorizzazione dei loro contributivi distintivi (che, a sua volta, trova sponda nell'atteggiamento di grande rispetto per gli "anziani" condiviso da molte culture extra-europee). Al tempo stesso, la scelta di figure femminili può rivelarsi l'occasione per fare emergere, gestire e discutere – anche nelle loro implicazioni conflittuali – la questione dei ruoli di genere attraverso il confronto tra diverse culture nazionali e religiose.

Inoltre, un aspetto davvero cruciale, è la **capacità di assicurare e "presidiare" il delicato equilibrio tra un'azione di supporto/accompagnamento** (indispensabile soprattutto nel caso di categorie vulnerabili e a forte rischio di marginalità occupazionale) **e una progressiva autonomizzazione** – sul piano strettamente professionale ma anche su quello delle basilari **competenze di cittadinanza**, a partire dal sapersi muovere all'interno del proprio territorio – che deve comunque costituire l'obiettivo finale di ogni percorso di reale integrazione lavorativa e sociale. Questa duplice attenzione deve essere presente specialmente a quelle imprese e organizzazioni più "esposte" sui temi dell'inclusività e della responsabilità sociale, che corrono sempre il rischio di accentuare la componente filantropica e solidaristica (con le probabili derive assistenzialistiche) dei propri impegni a favore degli immigrati, a discapito anche involontariamente del pieno sviluppo di queste persone. Le stesse aziende più portate all'auto-riflessività non indugiano a parlare di un rischio di "infantilizzazione" allorquando la tensione empatica prende il sopravvento sulla gestione manageriale delle risorse umane. Sul piano operativo, una strategia utile in tal senso è una politica di *job rotation* che consenta ai lavoratori di acquisire progressivamente la consapevolezza dell'intero ciclo produttivo, accrescendo non soltanto competenze specifiche ma più in generale – e forse soprattutto – un senso di appartenenza alla comunità aziendale e di condivisione dei suoi obiettivi.

Processi di questo tipo sono sicuramente utili alla professionalizzazione dei migranti; al tempo stesso, queste dinamiche **gettano le basi per un'evoluzione più radicale nelle culture organizzative e, in particolare, nel modo in cui il ruolo degli immigrati continua a essere percepito** e costruito attraverso le pratiche di assegnazione delle mansioni e dei turni di lavoro. In termini più espliciti, l'aspettativa che agli immigrati debbano essere assegnati i compiti meno graditi non solo è tutt'ora diffusa, ma a volte addirittura si traduce, in modo più o meno "ufficiale", in una ripartizione dei compiti ritenuta favorevole per i lavoratori autoctoni. Se nella percezione datoriale questa può essere una via per legittimare l'intromissione di un *outsider* in comunità aziendali culturalmente omogenee e coese, il "costo" di questo tipo di operazione è duplice: da un lato sconfessa i principi di pari opportunità e di meritocrazia connotati a culture organizzative che premiano soprattutto la "voglia di lavorare"; dall'altro, si ritorcono esattamente contro la ricerca di migliori performance e vantaggi competitivi che dovrebbe guidare l'agire di impresa.

Sempre nella fase di inserimento, l'accertamento del livello di competenza linguistica – quanto meno nelle abilità di comprensione ed espressione orali – si rivela essenziale sia per valutare l'effettivo livello di comprensione delle istruzioni basilari per muoversi dentro l'ambiente di lavoro – sul piano dei compiti da svolgere e dei requisiti di sicurezza –, sia per indirizzare il lavoratore alle opportunità formative offerte dall'azienda stessa o nel territorio. A tale riguardo, i turni di lavoro dovranno essere organizzati tenendo conto degli orari dei corsi.

266

Competenze e sviluppo professionale

Sul piano dello sviluppo professionale, si segnala innanzitutto l'esigenza di produrre un **quadro delle competenze** e del potenziale dei neo-assunti, attraverso la **mappatura delle eventuali credenziali formative ed esperienze professionali pregresse**. Almeno altrettanto prezioso risulta poi un intervento che faccia innanzitutto emergere, e quindi consenta di certificare e mettere a valore, **conoscenze e abilità acquisite in contesti non formali e informali**, anche collegati al percorso migratorio e alla condizione di "doppia appartenenza". Questo tipo di impegno deve muovere dalla consapevolezza che gli stessi interessati spesso non sono consapevoli delle competenze che possiedono. Si richiede, cioè, un intervento personalizzato anche attraverso strumenti *ad hoc* (vedi le "linee guida" per l'*assessment* delle soft skill dei

migranti²⁷⁴ illustrate in questo stesso *Libro Verde* [Sezione 3.6]). Peraltro, la valenza “metodologica” di questo tipo di investimento va oltre l’applicazione al personale migrante, potendosi anche estendere all’intera comunità dei lavoratori, in particolare a quelli con un basso livello di istruzione e/o con carriere lavorative intermittenti che rischiano di essere fortemente penalizzati dai consueti sistemi di certificazione delle competenze e del potenziale.

Su questa base, lo sforzo successivo è quello di **esplorare la possibile corrispondenza tra il repertorio di competenze individuali** (o per meglio dire disponibili grazie alla sommatoria delle tante competenze individuali) **ed esigenze distintive ma anche opportunità di business** legate alla specifica strategia organizzativa. A titolo di esempio, una mappatura delle competenze linguistiche presenti in azienda, grazie all’inserimento di immigrati con diversi background nazionali e culturali, può rivelarsi assolutamente strategica per il lancio di nuove politiche di attrazione di una clientela multinazionale o di penetrazione in mercati esteri. Ancora, l’aver fatto emergere competenze prima nascoste (o addirittura sconosciute allo stesso lavoratore) consente di rimodulare e arricchire le mansioni inizialmente attribuite, con benefici sia per il lavoratore – anche sul piano della gratificazione –, sia per l’azienda – anche in un’ottica di esplorazione di nuovi modi di organizzare il lavoro e di nuovi target di clientela –. Per inciso, questa gestione tutto sommato di buon senso del capitale umano, rappresenta già un primo *step* per andare oltre l’idea che il vantaggio competitivo comportato dall’impiego di personale migrante consista semplicemente nella sua iper-adattabilità; ovvero per andare oltre il paradigma della complementarietà [Sezione 1.2].

267

In questa stessa prospettiva, **perfino gli avanzamenti di carriera** – pur eventualmente nell’ambito della conduzione dei processi produttivi – **possono giovare del *knowledge management* nei riguardi delle abilità e predisposizioni ad ampio spettro del personale reclutato tra le fila dell’immigrazione**. Un esempio basilare – ma non privo di ambivalenze rispetto ai rischi di etnicizzazione delle squadre di lavoro – è quello dell’immigrato nominato a capo reparto/turno di *team* a prevalente composizione immigrata a partire dal presupposto che ciò fluidifichi la linea di comando e consenta in particolare una gestione dei turni non conflittuale. Esempi più maturi, e sicuramente più interessanti, sono quelli dove l’immigrato/a assume una funzione di “ponte” con la sua comunità o più in generale col mondo dell’immigrazione, in particolare quando si tratta di intercettare e soddisfare più efficacemente questo specifico target di clientela.

²⁷⁴ Boerchi D., Di Mauro M., Sarli A. (2020): *Linee guida per l’identificazione e la valutazione delle soft skill dei migranti*: <https://www.ismu.org/linee-guida-per-lidentificazione-e-la-valutazione-delle-soft-skill-dei-migranti/>

Un terzo e ancor più avanzato esempio vede il personale immigrato investito di nuove aspettative in quanto ritenuto maggiormente in grado di muoversi con naturalezza e resilienza all'interno di processi di riorganizzazione aziendale (fusioni, acquisizioni, ecc.) e internazionalizzazione del business.

Mappatura dei bisogni e politiche di welfare aziendale

Sempre in tema di mappatura delle caratteristiche dei dipendenti, un altro versante cruciale riguarda la **conoscenza dei loro bisogni personali** e professionali, fondamentale per la targetizzazione – fino al limite della personalizzazione – delle pratiche di gestione delle risorse umane. Questa attenzione è, come abbiamo illustrato nella sezione precedente, uno dei meccanismi principali per consentire di ottenere risultati di *Diversity Management*. Ed a maggior ragione richiede di essere applicata con riferimento a un target che si presenta eterogeneo al proprio interno e portatore di bisogni per un verso specifici e per l'altro paradigmatici rispetto all'obiettivo di creare organizzazioni di lavoro realmente inclusive.

Operativamente, ciò si traduce nel ricorso ai **metodi di rilevazione dei bisogni espliciti e impliciti ormai consolidati nel campo del welfare aziendale**. Pensiamo, ad esempio, a strumenti come le *survey* periodiche o anche i *focus group* che possono rivelarsi preziosi per fare emergere questioni ed esigenze relative alle componenti della popolazione aziendale meno centrali e visibili. In questa sede possono trovare risposta innanzitutto i bisogni "basici" dei *newcomers* (a partire dal rafforzamento delle competenze linguistiche); quindi le esigenze collegate alla condizione di migrante (per esempio l'opportunità di inserire nelle prestazioni di welfare la copertura delle spese di viaggio per i periodici rientri al Paese d'origine, o anche l'accorpamento delle ferie); infine, quelli evocativi di una diversità per esempio dal punto di vista religioso (per es. l'adeguamento dei menu della mensa aziendale ai precetti alimentari). Coltivare un'apertura di questo genere permette – e questo è in fondo il suo valore principale – di **sviluppare una sensibilità più ampia, per non dire a tutto tondo, verso le molteplici componenti che costituiscono l'unicità e l'interesse di ogni lavoratore in quanto persona**. Tra queste componenti innanzitutto spicca la sfera familiare – com'è ormai ampiamente riconosciuto da operatori ed esperti nella gestione delle risorse umane – ma anche, ad esempio, una dimensione come quella "spirituale" (anche se non necessariamente religiosa) che esprime la ricerca di senso connaturata alla natura umana. È immediatamente intuitivo come tutto ciò si traduca, innanzitutto, in un vantaggio a livello di soddisfazione e quindi di impegno e coinvolgimento dei lavoratori (con tangibili risultati anche sul fronte della

retention se non addirittura in un immediato miglioramento dei risultati aziendali). Un secondo vantaggio, che dovrà essere esplorato, riguarda il clima interno. Infine, non deve essere trascurata l'opportunità di "spendere" gli investimenti di welfare come indicatori all'interno dei rapporti di sostenibilità coi relativi benefici reputazionali.

Soffermandoci ora sul clima interno, è proprio alla luce del principio di interezza della persona che si apprezza la **rilevanza della dimensione informale** e, quindi, dell'opportunità di valorizzare quei luoghi, spazi e tempi nei quali spontaneamente possono generarsi dinamiche di scambio e riconoscimento reciproco. L'esempio più immediato è quello delle pause pranzo, laddove emerge come scelte intenzionali del management (come nell'organizzazione di turni "misti" e nella disponibilità di spazi adeguati) possono "creare" occasioni di conoscenza, stemperamento delle diffidenze iniziali, maggiore consapevolezza dei percorsi traumatici che molti migranti hanno alle spalle. In termini più generali, il "presidio" della dimensione informale e delle sue opportunità di valorizzazione implica l'esercizio di una **costante osservazione di quanto accade nei luoghi di lavoro**, l'ascolto quasi quotidiano delle persone, la sollecitazione di momenti di condivisione trasversali alle divisioni gerarchiche e funzionali. Questo tipo di attenzione può spingersi anche al di fuori dei confini organizzativi, per esempio attraverso la proposta di eventi conviviali, iniziative culturali, esperienze comuni (per esempio il volontariato d'impresa o la partecipazione alle iniziative proposte dal territorio).

Va sottolineato, a questo riguardo, come **lo stesso conflitto** - sia che emerga all'interno dei canali ufficiali delle attività organizzative (per esempio nella distribuzione dei compiti e degli orari), sia che si manifesti, in forma più o meno esplicita e violenta, nell'organizzazione informale - **deve essere presidiato e gestito**. In primo luogo, questo si traduce nel fatto che proprio a partire da possibili conflitti si predispongono e attuano meccanismi più consapevoli di gestione della diversità interna (per esempio sfruttando quella specifica soft skill costituita dalla capacità di mediazione di alcuni dipendenti). In secondo luogo, prendendo atto che sono proprio le azioni positive rivolte a determinati target di dipendenti (nel nostro caso i dipendenti immigrati) che possono innestare uno specifico tipo di conflitto legato alla percezione di una discriminazione "al contrario" che penalizzerebbe i membri del gruppo maggioritario. Per certi versi, la comparsa di questo tipo di conflitto potrebbe essere un riconoscimento indiretto dell'importanza dell'impegno a favore dell'inclusione (o, al contrario, segnalare un difetto di comunicazione e condivisione interna). Tutto ciò ci invita a considerare come **il conflitto possa avere una valenza positiva** nel favorire una migliore consapevolezza dei

problemi, ma anche nello sprigionare il potenziale innovativo connaturato al confronto/scontro tra posizioni e interessi diversi.

La cultura organizzativa

Un'ulteriore leva fondamentale per favorire e consolidare meccanismi di Diversity Management orientati agli immigrati è costituita dai **processi della cultura organizzativa**. Da un lato, come evidente, tali processi sono in gioco quando una impresa è nella condizione di innestare questo tipo di attenzioni e di pratiche su una tradizione aziendale già formalmente orientata in senso inclusivo. D'altra parte, come per ogni altro aspetto organizzativo, non esistono determinismi, e ciò chiama in causa il ruolo del cambiamento organizzativo e ancora prima della "cultura" che deve sostenerlo per quelle imprese che non partono da questa situazione sicuramente privilegiata. È quest'ultimo, anzi, un caso emblematico che rivela il rischio che un'organizzazione rimanga "sedotta", e quindi prigioniera, della sua storia – o, per meglio dire, del modo in cui tale storia è rappresentata sia internamente sia esternamente – e perciò incapace di cogliere la possibilità di intercettare risorse e opportunità strategiche per riposizionarsi (o nei casi più estremi sopravvivere) nel nuovo scenario competitivo. Su questo piano si rivela decisiva la **possibilità di attingere a un sapere esperto per farsi accompagnare sia nella diagnosi della cultura organizzativa e dei suoi vincoli, sia nella formulazione di percorsi di cambiamento mirato**. Si tratta, allora, di superare un certo pudore – tipico soprattutto della piccola e media dimensione produttiva – che si traduce nella resistenza a farsi "conoscere" e supportare anche in questo campo così come più facilmente avviene in ambiti di consulenza tecnico-finanziario.

270

L'identificazione di un percorso di consolidamento o di cambiamento della cultura aziendale è il primo passo di un itinerario – necessariamente orientato al medio-lungo periodo – che richiede di essere comunicato, compreso e condiviso all'interno dell'intera comunità organizzativa.

Rispetto a questo cambiamento culturale – e dei relativi processi di comunicazione e socializzazione all'interno dell'organizzazione – affiora l'importanza sia delle **figure apicali** – nello sponsorizzare, anche dal punto di vista simbolico e attraverso la testimonianza personale, le iniziative intraprese in questo campo –, **sia dei responsabili intermedi** (c.d. *middle management*: capi squadra, supervisori di reparto, *project managers*) che sono in grado di influire nell'operatività quotidiana sui comportamenti e sulle percezioni dei singoli, determinandone in gran parte i livelli complessivi di

soddisfazione/insoddisfazione e di coinvolgimento nelle proposte del vertice. Va da sé che l'alleanza e il contributo di queste figure intermedie è in primo luogo il risultato di attente azioni informative e formative nei loro confronti.

Accanto alla comunicazione interna degli impegni sul fronte dell'inclusione e valorizzazione del personale immigrato, **la comunicazione esterna può a sua volta rafforzare il processo di evoluzione culturale** rispetto a *issue* – come appunto quella dell'immigrazione – oggi particolarmente esposte nell'arena mediatica. A tale riguardo, occorre però assicurare una reale coerenza tra quanto è comunicato – internamente ed esternamente – e quanto viene effettivamente messo in pratica attraverso le scelte quotidiane di gestione del personale. Il noto adagio anglosassone, “*walking the talk*”, deve diventare una bussola per prevenire gli effetti assolutamente deleteri di una comunicazione ridotta a pura retorica (nella scia delle mode manageriali del momento) e che in ultima analisi rischia di essere addirittura percepita come ipocrita.

Impresa e territorio

Fra le condizioni facilitanti, o comunque influenti, per promuovere attenzioni e pratiche di *Diversity Management* verso gli immigrati, vanno annoverati anche i fattori di contesto e, più in particolare, il **rapporto che un'impresa sviluppa coi propri interlocutori esterni**. Come per molte altre pratiche e strategie aziendali, il radicamento nel territorio (condivisione di una storia, coinvolgimento nelle problematiche sociali locali, supporto alle attività filantropiche e via dicendo) è un elemento di importanza primaria sul quale si possono innestare risposte anche alle nuove sfide portate dalla trasformazione in senso multietnico della comunità locale. L'identificazione coi percorsi evolutivi dei territori – e coi relativi rischi e opportunità, se non proprio col “destino” della società locale – è, a un tempo, risposta “naturale”, e quasi data per scontata, alle aspettative implicite degli attori locali, e modalità attraverso la quale ribadire costantemente la propria appartenenza a una comunità locale. Questo significa che, rispetto a un tema discusso e “insidioso” come l'immigrazione, oltre a subire inevitabilmente un clima locale che può essere più o meno supportivo, **le aziende dispongono di un capitale di legittimazione e autorevolezza che le mette nelle condizioni di farsi promotrici di cambiamento sia sul piano culturale sia su quello dei comportamenti quotidiani verso gli immigrati e la loro valorizzazione**. Se ciò vale in particolare per le aziende storicamente più radicate nei territori di insediamento (che è la realtà della gran parte delle aziende italiane), anche le imprese dal profilo più internazionale e deterritorializzato possono trovare in questa *issue* – che per definizione tiene insieme il livello globale con quello

locale – l’occasione per manifestare la propria disponibilità a concorrere al benessere dei territori in cui operano. In altri termini, anche medio-grandi imprese eventualmente internazionalizzate trovano nella gestione strategica del personale immigrato un punto di passaggio quasi obbligato per muoversi in modo efficace “glo-calmente”. Un esempio in tal senso è la possibilità di innestare su un percorso di inclusione lavorativa dei richiedenti asilo – che è già un modo per contribuire a un problema locale – progetti di investimento e sostegno nelle comunità d’origine degli stessi migranti, magari prevedendo il coinvolgimento di altri attori del territorio.

A tal proposito – e come vedremo meglio successivamente – poiché il comportamento degli *stakeholder* territoriali (governo locale *in primis*, enti della società civile, ecc.) è decisivo ai fini del successo e dell’impatto delle pratiche aziendali di *Diversity Management*, è necessario da parte delle imprese lasciarsi “ingaggiare” sui vari progetti del territorio o addirittura assumere un ruolo pro-attivo diventando il catalizzatore di nuove iniziative. Dal punto di vista operativo, **la creazione di partnership e network più o meno formalizzati è lo strumento primario non solo per assicurare il successo delle iniziative intraprese, ma anche per inscrivere queste ultime in una *vision* più complessiva riguardo al futuro delle società locali.**

Quest’ultima prospettiva, del resto, trova la sua sede naturale all’interno dei **programmi di responsabilità sociale d’impresa**. L’esperienza documenta come proprio la presenza di immigrati negli organici aziendali, insieme alla scelta di “prendersene cura” attraverso specifiche iniziative di *Diversity Management*, è spesso lo stimolo ad ampliare l’azione in campo sociale secondo itinerari che, non di rado, vengono perseguiti nella cornice della c.d. **cittadinanza d’impresa**. Le imprese, cioè, dispongono di un canale prezioso per prendere posizione, attraverso iniziative concrete orientate al bene comune, rispetto a temi sempre più centrali nell’agenda sociale e politica. Occorre, cioè, che **organizzazioni, imprenditori e manager acquisiscano piena e convinta consapevolezza di questo “potere”, in termini di potenziale d’azione e quindi di responsabilità**, che è nelle loro mani. Esercitare consapevolmente questo potere implica, in primo luogo, uno sforzo di informazione riguardo ai trend di contesto e al ruolo delle imprese al loro interno; in secondo luogo, la capacità, ma ancor prima la volontà, di dedicare risorse umane formate alla predisposizione e alla valutazione dei programmi di responsabilità sociale; infine, ma non meno importante, la disponibilità a rinunciare ai vantaggi di breve periodo ricavabili da una partecipazione “opportunistica” alle reti territoriali come strumento per risolvere problemi contingenti (per esempio reclutamento di risorse umane difficili da reperire), investendo invece in un’autentica prospettiva di **valore condiviso**.

A tale riguardo, è necessario avere presente come **la gestione dell'immigrazione** – dal livello del governo dei flussi fino a quello dell'inserimento di migranti e rifugiati nei luoghi di lavoro – **è questione che deve sempre essere letta e trattata nel quadro di tutti i grandi processi di trasformazione della società italiana ed europea, e degli scenari che si aprono**. Ciò è apparso quanto mai evidente durante l'emergenza sanitaria in cui il lavoro – magari umile e a bassissima qualificazione – degli stranieri è per un verso assunto al rango di lavoro cruciale nel garantire la sopravvivenza quotidiana (si pensi ai lavoratori della filiera agro-alimentare, della logistica o delle pulizie) e per l'altro apparso come spesso privo di tutele e sottopagato. Al contempo, è risultato chiaro come l'utilizzo della forza lavoro immigrata riveli i caratteri di complessità e di criticità delle catene globali di produzione e distribuzione [Sezione 1.1]. Per imprese che si candidano a svolgere un ruolo di protagonista all'interno del ripensamento dei regimi di organizzazione della produzione che la pandemia ha reso non più procrastinabile (se non altro per la necessità di impiegare al meglio le risorse destinate alla ripresa), **la gestione dell'immigrazione dentro e fuori i confini aziendali diventa così una vera e propria cartina di tornasole della sostenibilità delle diverse alternative d'azione e scelte in ordine ai modelli di sviluppo**.

Il ruolo degli *stakeholder*

Un ultimo tema cui prestare attenzione è quello, già introdotto, dei rapporti tra l'impresa e i vari *stakeholder* territoriali che, a sua volta, evoca il ruolo di questi ultimi per la progettazione, l'implementazione e, per molti versi, lo stesso successo delle pratiche di valorizzazione della diversità. Si tratta, cioè, di **ribadire il carattere partecipativo delle azioni di *Diversity Management*** non solo con riguardo alla vita interna delle organizzazioni, ma anche alla dimensione esterna, rappresentata dagli attori locali e a volte anche sovra-locali.

A livello operativo, è ormai consuetudine, quanto meno per le imprese di medio-grandi dimensioni, corrispondere alle aspettative e sollecitazioni dei propri *stakeholder* sociali e istituzionali nel disegno delle proprie strategie di responsabilità sociale. Lo strumento concreto e “visibile” attraverso il quale si cerca un allineamento tra gli obiettivi di business aziendale e le attese degli *stakeholder* è la **matrice di materialità**. Il principio di fondo – spesso condiviso o comunque adottabile anche da quelle aziende che non si sono dotate di una procedura formale come la matrice – è la già richiamata **necessità per le imprese di concorrere alla creazione di bene comune nei territori** (o c.d. *shared value*, secondo un'espressione oggi in voga). È, del resto, lo stesso

aggettivo “comune” a richiamare la necessità che gli attori locali, oltre a farsi portavoce delle proprie priorità, agiscano coerentemente e corresponsabilmente per raggiungerle e per sostenere le stesse imprese nel perseguimento dei loro obiettivi di responsabilità sociale. Il tema dell’inclusione e valorizzazione degli immigrati rappresenta al riguardo un ottimo banco di prova.

Amministrazioni locali e realtà di terzo settore dispongono, in particolare, della conoscenza delle situazioni locali e delle capacità di costruire reti di cooperazione spesso indispensabili per l’inserimento e lo sviluppo professionale degli immigrati. Ciò vale, in particolare, per categorie che non sembrano avere un’occupabilità immediata in ragione delle loro caratteristiche biografiche (es. donne a bassa istruzione giunte attraverso la procedura del ricongiungimento) o dei percorsi migratori (es. richiedenti asilo che hanno subito traumi importanti, vittime della tratta, ecc.). In questi casi, occorre infatti costruire il *matching* tra bisogni professionali delle imprese e attitudini dei potenziali lavoratori, attraverso interventi che facciano emergere competenze e possibilità di sviluppo, che accompagnino le prime fasi dell’inserimento, che rendano le imprese consapevoli della valenza al tempo stesso economica ed etica di questo tipo di investimento.

In termini più generali, questi stessi attori possono fornire alle imprese un contributo fondamentale sul versante dell’*awareness raising*, della formazione di specifiche competenze nel campo della gestione della diversità, nonché della legittimazione “politica” delle azioni in questo campo.

274

Proprio in ragione del loro ruolo di indirizzo e supporto, **è però indispensabile che tanto gli attori pubblici quanto le organizzazioni di società civile impegnate nel campo dell’immigrazione siano guidate da un’intelligenza prospettica** e sappiano uscire dalla logica della mera complementarietà. Ciò significa riuscire a combinare i bisogni immediati dettati anche da situazioni emergenziali (per es. la gestione della crisi dei rifugiati e della necessità di garantire la rapida indipendenza economica dei richiedenti asilo) con le istanze di sviluppo individuale e di sostenibilità complessiva dei modelli di integrazione.

Per apprezzare la rilevanza della posta in gioco è utile segnalare l’importanza della popolazione con un background migratorio nel quadro demografico del Paese e, a maggior ragione, di quello che ci attende nei prossimi decenni. Insistere in una rappresentazione dicotomica della società italiana, ovvero nella giustapposizione di “noi” e degli “altri”, rischia non solo di risultare stigmatizzante e discriminatorio – rievocando, per certi versi, una sorta di sistema castale, in cui sono le caratteristiche “etiche” a determinare il ruolo

sociale e lavorativo -; tale postura rischia altresì di rivelarsi alquanto pregiudizievole per le sorti di un'economia in cui i lavoratori saranno risorse rare e preziose, a dispetto dei funesti presagi sulle conseguenze occupazionali della digitalizzazione. Mettere a valore i talenti individuali, oggi spesso dissipati dall'imperare di un paradigma tecnocratico, è la strada maestra per tragarci verso un futuro nel quale "niente sarà più come prima". Poiché ciò che questa drammatica emergenza sanitaria dovrebbe averci definitivamente insegnato è come, anche nelle società tecnologicamente più avanzate, **sono le persone a fare la differenza**: le loro conoscenze e competenze, in primo luogo, ma insieme alle loro doti di sensibilità, empatia, creatività e, non da ultimo, alla loro capacità di cooperare con altre persone; in altre parole, la loro *umanità*, ciò che le rende ad un tempo uniche e diverse.

Conclusioni

Oltre lo spartiacque. Un decalogo di proposte*

Le indicazioni qui di seguito illustrate sono state formulate a partire da quanto scaturito dallo studio presentato nelle precedenti sezioni di questo *Libro Verde*. Esse vogliono costituire un materiale di dibattito nella prospettiva di addivenire alla redazione di un *Libro Bianco* i cui contenuti possano essere il più possibile condivisi. Pur nella consapevolezza del legame che unisce i sistemi migratori, i modelli di integrazione e i regimi di cittadinanza, le proposte qui presentate sono circoscritte al tema del governo delle migrazioni economiche. Esse non rappresentano la posizione ufficiale di Fondazione ISMU né degli autori dello studio, ma una sintesi ragionata di quanto emerso dall'analisi della letteratura e dal confronto con esperti e stakeholder.

277

1. “Riaprire” la porta d’ingresso ai migranti economici e sperimentare nuovi schemi migratori. A fronte delle numerose criticità emerse nell’applicazione del sistema di programmazione dei flussi ai sensi della normativa oggi vigente e, soprattutto, del sostanziale azzeramento delle quote per il lavoro non stagionale all’interno degli ultimi decreti-flussi, robusto è il consenso circa la necessità di riaprire la “*front door*”, la porta d’ingresso principale per i migranti economici.

Sebbene i pareri raccolti siano piuttosto eterogenei rispetto alle singole misure da adottare, vi sono alcuni punti sui quali è verosimile attendersi un’ampia convergenza di opinioni, anche sulla scorta di un precedente confronto su questo stesso tema²⁷⁵.

Oltre alla drastica **semplificazione degli adempimenti richiesti** (e dei tempi per il rilascio dei visti), si suggerisce la **sperimentazione di una pluralità di schemi migratori** (con un’attenzione particolare per i profili a bassa

* Questa sezione è stata scritta da Laura Zanfrini

²⁷⁵ Zanfrini L. (2020): *Un salto di qualità nella governance dell’immigrazione e della sua valorizzazione economica*, Paper ISMU, novembre
(https://www.ismu.org/wp-content/uploads/2021/02/Paper-Zanfrini_Governance-immigrazione.pdf)

qualificazione ma ciò nondimeno essenziali) accompagnati da adeguate misure di valutazione *in itinere* ed *ex post* (snellendo invece la pletora di adempimenti *ex ante*) che preludano alla loro istituzionalizzazione piuttosto che alla loro rapida riformulazione.

Si auspica l'adozione di un **approccio pragmatico** alla questione, che ne depotenzi la strumentalizzazione politico-ideologica e che riconosca al contempo la multiforme composizione dei flussi in ingresso, riducendo per questa via il fenomeno dei "flussi misti" - la cui gestione risulta inevitabilmente complessa - e l'utilizzo improprio della richiesta di protezione internazionale.

Al tempo stesso, si raccomanda la **sistematica valutazione dei dispositivi adottati**, riallocando i controlli dalla fase del rilascio dei visti di ingresso (che ha l'effetto di rendere le procedure farraginose e sostanzialmente inoperanti) a una fase successiva, con la disponibilità a rivedere velocemente i dispositivi inefficaci, ma anche con una effettiva *compliance* da parte degli attori, pubblici e del privato sociale, troppo spesso inclini a favorire pratiche di elusione della legge.

Si sottolinea altresì l'esigenza di **ripristinare un Documento programmatico pluriennale**, che costituisca un momento di ricognizione delle esigenze del Paese e della sua capacità di ricevere nuovi flussi (considerandone la sostenibilità economica e sociale) e che fornisca agli attori economici e sociali il quadro informativo necessario a prendere le loro decisioni; contestualmente, si auspica la **reintroduzione del carattere di obbligatorietà dei decreti annuali** e la fine della stagione della decretazione in via transitoria.

278

Un diffuso consenso riguarda inoltre la previsione di **criteri di premialità** che portino a privilegiare, nell'allocazione delle possibilità di ingresso, coloro che si sono impegnati nell'acquisizione di competenze linguistiche e professionali (anche nell'ambito di accordi e programmi bilaterali) e che hanno mostrato di rispettare la legge, per esempio rientrando allo scadere del permesso di soggiorno per lavoro stagionale.

In ogni caso, in quello che si preannuncia come uno scenario in costante evoluzione, gli schemi per la gestione delle migrazioni economiche dovranno combinare l'esigenza dei datori di lavoro di potere formulare le proprie strategie di reclutamento in un quadro di regole certe con quella di disporre di dispositivi sufficientemente flessibili per potersi adattare rapidamente ai mutamenti del mercato occupazionale.

La sperimentazione di nuovi schemi migratori richiede però che sia sgomberato il campo - anche sul piano narrativo - da un equivoco: aprire la "*front door*"

non significa che le persone cesseranno di utilizzare la “*back door*” (ossia un canale irregolare o comunque improprio), non fosse altro perché è “naturale” che esista un disallineamento tra quanti desiderano migrare e le caratteristiche dei fabbisogni professionali che si vogliono soddisfare attraverso l’attivazione di canali ufficiali²⁷⁶. Anzi, per certi versi, si può affermare che quanto più gli schemi migratori sono plasmati sulle *job vacancies*, quanto più diminuisce il loro potere deterrente nei confronti dell’immigrazione irregolare. Ma tutto ciò non implica che la disponibilità di più canali regolari e di adeguati meccanismi premiali non abbia un impatto e possa concorrere (insieme ad alte leve) a ridurre il ricorso improprio alla richiesta di protezione, obiettivo di non poco conto in un momento in cui cresce la necessità di garantire la sostenibilità, economica e sociale, del sistema di protezione, dati gli scenari che ci annunciano nuove crisi umanitarie²⁷⁷ e in cui semmai si tratta di imparare a connettere in maniera virtuosa la gestione delle migrazioni forzate con quella delle migrazioni economiche [Sezioni 3.2 e 3.3]. In particolare, la riduzione dell’immigrazione irregolare potrebbe essere ottenuta attraverso l’introduzione della possibilità di ingresso legale per ricerca di lavoro.

279

2. (Re)introdurre la possibilità di ingresso legale per ricerca di lavoro.

Prevista dal Testo Unico sull’immigrazione nella sua versione originaria, la possibilità di ingresso per ricerca di lavoro è stata abolita dalle riforme introdotte con la legge n. 189/2002 dopo essere stata autorizzata in misura molto limitata dai decreti flussi del 2000 e del 2001 [Sezione 1.2].

L’ingresso per ricerca di lavoro è una possibilità contemplata dalla normativa europea: sia il Piano per l’immigrazione legale della Commissione Europea del 2005, sia il Libro Verde sull’approccio dell’Unione Europea alla gestione della migrazione economica [Sezione 1.4], menzionano i permessi per chi cerca lavoro, pur senza sviluppare il tema.

Il principale argomento a favore di questo tipo di dispositivo ha a che vedere con l’implausibilità della previsione di un incontro domanda/offerta che prescindendo dalla possibilità di conoscere il lavoratore, valutarne direttamente le capacità e le competenze (magari attraverso un periodo di prova), “misurarne” le caratteristiche umane e le abilità relazionali. Tale soluzione, d’altro canto, asseconda la naturale tendenza delle migrazioni a strutturarsi secondo il meccanismo della catena migratoria, valorizza il capitale sociale dei potenziali

²⁷⁶ OECD (2020): *What are the Possible Policy Responses to Future Irregular Migration?*, “Migration Policy Debates”, n. 22, January.

²⁷⁷ Un interessante esempio in tal senso è costituito dal programma lanciato nel 2015 dalla Germania, riservato alle popolazioni dei Balcani occidentali, che ha determinato una drastica riduzione delle domande d’asilo da quei Paesi.

migranti come risorsa per l'adattamento e l'inclusione sociale e professionale, responsabilizza le famiglie e gli attori della società civile che si candidano a fungere da sponsor, soddisfa la tendenza delle imprese e delle famiglie a basare le proprie strategie di reclutamento su sistemi di accreditamento di tipo informale quali sono appunto le garanzie prestate da altri immigrati già "testati" o dalle organizzazioni di volontariato che si occupano di loro. Certamente non vanno nascosti i possibili effetti indesiderati: le risorse di socialità spesso celebrate dai *migration studies* hanno anche un risvolto negativo, a volte addirittura criminale; un rischio tanto più reale se si considera che sia i decreti di programmazione dei flussi sia le operazioni di regolarizzazione si sono spesso prestati, nell'esperienza italiana, a un utilizzo improprio o addirittura funzionale alle attività di *trafficking*. D'altro canto, non si può certo dare per scontato il rientro allo scadere del permesso di soggiorno, qualora il titolare non abbia centrato l'obiettivo di trovare un lavoro.

Questo tipo di permessi sono abbastanza rari nelle legislazioni europee e, laddove esistono – per esempio in Germania, Norvegia e Paesi Bassi – i visti per la ricerca di lavoro si riferiscono in genere a categorie molto specifiche di migranti, portatori di competenze particolarmente ricercate. Tuttavia, sulla scorta dell'esperienza abbastanza fallimentare nell'applicazione del sistema di programmazione degli ingressi – presto divenuto un equivalente funzionale delle regolarizzazioni [Sezione 1.3] – sono davvero in molti a ritenere che l'ingresso per ricerca di lavoro sia l'unico canale coerente con la realtà dei principali settori di impiego del lavoro immigrato, dove tanto la domanda quanto l'offerta si presentano come estremamente polverizzate. Sebbene alcuni suggeriscano di circoscrivere questa possibilità ai candidati disponibili a ricoprire determinati ruoli professionali (ossia quelli che scontano le maggiori difficoltà di reclutamento), altri ne ipotizzano un'applicazione più estesa. Un buon punto di equilibrio potrebbe essere la sua **introduzione a titolo sperimentale e nel quadro di progetti pilota che prevedano una forte responsabilizzazione degli "sponsor" e adeguati meccanismi di garanzia di rientro allo scadere del permesso di soggiorno non convertito**. Un'altra strada, complementare e non alternativa a quella appena suggerita, potrebbe consistere nell'agganciare questo tipo di visto d'ingresso alla partecipazione a programmi formativi e di tirocinio implementati grazie alla fattiva collaborazione delle associazioni datoriali, siano esse rappresentative delle imprese o delle famiglie.

3. Introdurre un meccanismo di regolarizzazione continuativa su base individuale. Nella vicenda migratoria italiana, ogni novità nell'assetto legislativo e regolamentare è stata presentata come l'antidoto all'immigrazione

irregolare, così come ogni regolarizzazione, tra le numerose che si sono succedute [Sezione 1.2], è stata comunicata come l'ultima. Oggi abbiamo sufficiente consapevolezza di come l'immigrazione irregolare è un fenomeno ineliminabile, qualcosa che fisiologicamente accompagna la presenza di vincoli alla mobilità umana. Così come abbiamo piena consapevolezza del reale impatto delle regolarizzazioni di massa, che si limitano a svuotare il bacino dell'irregolarità già presagendo che con tutta probabilità riprenderà presto a riempirsi. Gli enormi, per certi versi inspiegabili, ritardi accumulati nell'esame delle domande dell'ultima regolarizzazione - lanciata, durante la pandemia, per rispondere all'urgenza di assumere personale in settori chiave per la resilienza del Paese, quali appunto l'agricoltura e il comparto del lavoro domestico e di assistenza - parrebbero addirittura suggellare definitivamente l'inefficacia di questo strumento.

Accodandosi ai numerosi sostenitori di questa soluzione [Sezione 1.3], anche le indicazioni emerse dal nostro studio sostengono l'opportunità di introdurre un meccanismo di regolarizzazione su base individuale allorquando vi siano le condizioni per procedere a una regolare assunzione o, secondo altri, anche solo in presenza di una immediata disponibilità al lavoro da parte del lavoratore straniero, quindi andando oltre quanto già contemplato dal nostro ordinamento giuridico che, come abbiamo visto, prevede (art. 19 della legge 286/1998, come modificato dal decreto legge 130/2020) la possibilità di rilascio di un permesso di protezione speciale a quanti sono in possesso di determinati requisiti di integrazione sociale, legami familiari e durata del soggiorno. Evidentemente, la prospettiva di andare oltre quanto oggi previsto dalla normativa - che ha peraltro fino ad ora trovato una applicabilità piuttosto limitata - apre numerosi interrogativi; tuttavia, la ricorrenza con la quale tale soluzione è auspicata da molti esperti ci dice molto riguardo alla rilevanza del problema dell'immigrazione irregolare e del suo potenziale sfruttamento.

Dal punto di vista normativo, non vi sono motivi ostativi anche rispetto alla soluzione più estesa: ai sensi della legislazione europea (art. 6 della c.d. Direttiva rimpatri²⁷⁸), infatti, ogni Stato membro può decidere, per qualsiasi ragione, di rilasciare un permesso di soggiorno a chi sia attualmente irregolare, anche per favorire la riduzione del lavoro illegale (come raccomanda la Convenzione OIL n. 143²⁷⁹ ratificata dall'Italia) o per tutelare il diritto alla vita

²⁷⁸ Direttiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008 recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

²⁷⁹ *Convenzione sulle migrazioni in condizioni abusive e sulla promozione della parità di opportunità e di trattamento dei lavoratori migranti*, 1975; Traduzione italiana non ufficiale pubblicata assieme al testo ufficiale francese in Supplemento ordinario alla Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana, 29 aprile 1981, n. 116.

privata o alla vita familiare (garantiti dall'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo).

Dal punto di vista politico, in questa direzione vanno le indicazioni dell'OCSE²⁸⁰ che, in un suo recente approfondimento dedicato a questo tema, sottolinea come sia preferibile offrire la possibilità di regolarizzazione individuale, in maniera continuativa o comunque periodica, sulla base di regole chiare e stabili, piuttosto che ricorrere sporadicamente ad ampi programmi di regolarizzazione.

Pur non sottovalutando l'effetto di richiamo di nuova immigrazione irregolare insito in ogni strumento di regolarizzazione *ex post*, la maggior parte dei testimoni privilegiati interpellati per la redazione di questo *Libro Verde* ritiene che **i vantaggi di un meccanismo di regolarizzazione continua su base individuale, specie in presenza di un datore di lavoro interessato a inquadrare regolarmente un lavoratore straniero ancorché privo di documenti di soggiorno, siano superiori alle sue criticità**. In particolare, si segnala la necessità, segnatamente nei contesti degradati e a bassa cultura della legalità, di togliere ai datori di lavoro qualsivoglia "alibi" all'utilizzo di manodopera non regolarmente contrattualizzata, incoraggiando semmai iniziative di livello sistemico per rendere sostenibile il costo del lavoro regolare (si vedano, in particolare, le Sezioni 2.1, 2.2 e 3.4).

282

Vero è, al contempo, che è assolutamente necessario che l'eventuale introduzione di questo tipo di dispositivo sia supportata da una **intensificazione dell'azione di contrasto al lavoro irregolare e a tutte le forme di sfruttamento dei lavoratori** (che si sono in questi anni diffuse in maniera preoccupante in molti Paesi sviluppati e, per quel che riguarda l'Italia, su tutto il territorio nazionale) e che trovano nei migranti, in ragione del loro status giuridico e sociale, le principali vittime. Un'azione di contrasto che deve dispiegarsi sia sul versante sanzionatorio sia su quello promozionale, non ultimo attraverso ampie campagne di *moral suasion* dei clienti e consumatori.

4. Creare le condizioni per un "buon" matching tra domanda e offerta di lavoro. Un punto fondamentale, trasversale a tutti gli ambiti indagati in questo *Libro Verde* ma emerso in particolare dall'approfondimento dedicato al settore agricolo [Sezione 2.2], è l'attenzione ai modi attraverso i quali il "mercato del lavoro degli immigrati" si costruisce localmente: tema che mette a nudo le criticità dei sistemi di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro (anche nei loro risvolti illegali o addirittura criminali), nonché la tradizionale

²⁸⁰ OECD (2020): *What are the Possible Policy Responses to Future Irregular Migration?*, "Migration Policy Debates", n. 22, January.

debolezza e inefficacia dei centri pubblici per l'impiego. In tale quadro, un aspetto cui prestare attenzione è anche il ruolo delle agenzie private di intermediazione e di reclutamento che possono costituire un attore strategico ma al tempo stesso ambiguo²⁸¹ e commisto alle organizzazioni di sfruttamento: emerge al riguardo l'esigenza di una conoscenza più capillare di questo universo ed, eventualmente, di puntuali interventi di controllo e sanzionamento.

Il deficit di regolazione istituzionale dell'attività di intermediazione impatta negativamente sulla stessa gestione della manodopera d'importazione, favorisce l'exasperazione della logica della complementarità, inibisce la valorizzazione del potenziale delle forze lavoro immigrate e soprattutto – per quel che qui più ci interessa – impedisce di addivenire a una stima attendibile del fabbisogno di personale aggiuntivo, da soddisfare mediante l'attivazione di canali di ingresso, rendendo la stessa quantificazione attraverso il sistema delle quote un'operazione ambigua, contestabile, che concorre alla delegittimazione dei canali legali.

Una prima fondamentale indicazione, per superare tali criticità, riguarda la necessità di **rafforzare le competenze degli operatori dei centri per l'impiego e delle diverse burocrazie pubbliche** a vario titolo coinvolte, attraverso una capillare azione di *capacity building* che passi attraverso interventi quali la creazione di repertori di buone pratiche trasferibili, interventi di formazione e aggiornamento, iniziative che favoriscano la scalabilità delle buone pratiche "fertilizzando" anche i territori che rischiano di restare marginali ai processi di innovazione sociale e istituzionale.

In senso più lato, occorre favorire la **costruzione di sistemi di governance del mercato del lavoro più maturi**, mettendo a frutto l'insegnamento delle esperienze di cooperazione tra attori pubblici e soggetti privati, istituzionalizzando il ruolo degli attori della società civile, valorizzando il ruolo e le potenzialità degli enti bilaterali e delle altre forme di cooperazione nate all'interno del sistema degli interessi organizzati. Ciò implica però di investire nell'analisi dei sistemi di relazioni tra gli attori e nello sviluppo di modelli e tecniche di *governance* basati su una chiara assunzione di responsabilità da parte di tutti i soggetti coinvolti (incluse le organizzazioni datoriali e "pro-immigrati", spesso inclini a richiedere politiche migratorie più liberali, se non addirittura a sovrastimare l'entità dei fabbisogni di personale immigrato, ma non altrettanto "solerti", per ragioni diverse, nel pretendere il rispetto della legge). In questo scenario, occorre anche ripensare il ruolo delle

²⁸¹ IOM (2020): *An Exploratory Study on Labour Recruitment and Migrant Worker Protection Mechanisms in West Africa: The Case of Côte d'Ivoire, the Gambia, Ghana, Nigeria and Senegal*, International Organization for Migration, Geneva.

regioni (ed eventualmente dei livelli sub-regionali) nel disegno e nella implementazione degli schemi migratori: tema ben presente nel dibattito internazionale e particolarmente pertinente in un Paese come l'Italia che presenta forti divari territoriali in tutte le statistiche sul mercato del lavoro.

Sullo sfondo – e all'orizzonte – di questi processi vi è **la necessità di riorganizzare le filiere di produzione e distribuzione** secondo un disegno capace di tenere insieme il rispetto dei diritti dei lavoratori, la qualità dei beni e dei servizi, la sostenibilità del costo del lavoro, la resilienza dei modelli di produzione e riproduzione sociale, l'equità sociale e la solidarietà internazionale. In tale scenario, si possono aprire importanti **sinergie coi Paesi d'origine dei migranti, le loro autorità pubbliche, i soggetti della società civile e l'associazionismo imprenditoriale** per la promozione di politiche e iniziative che includano le aree di provenienza dei migranti nelle reti di fornitura e di commercializzazione e favoriscano i processi di sviluppo del capitale umano in entrambi i Paesi.

Su questa stessa linea, la **diffusione dei programmi pre-partenza** [Sezione 3.1] – oggi frequentanti da una minoranza dei potenziali candidati alla migrazione –, in special modo per i migranti a più bassa qualificazione, risulterebbe estremamente preziosa sia nel ridurre gli incentivi alla migrazione irregolare (grazie a una maggiore consapevolezza dei suoi costi e dei suoi rischi), sia nel favorire l'incontro con la domanda di lavoro e l'acquisizione di quelle competenze aggiuntive che possano favorire il successo del percorso di integrazione. Si auspica dunque un impegno più fattivo, non solo da parte delle autorità di governo, ma di tutti gli stakeholder, su questo fronte, valorizzando anche in questo caso il **ruolo delle società locali** (in Italia e negli stessi Paesi d'emigrazione) e la loro capacità di innovazione sociale, nonché il ruolo delle molteplici "antenne" italiane presenti nei diversi continenti (dai patronati sindacali nati per assistere i migranti italiani di un tempo agli istituti missionari e religiosi, dalle Camere di commercio agli Istituti di cultura).

284

5. Rimettere al centro il lavoro di cura. Emblematico, rispetto alle esigenze appena richiamate, è il comparto della cura. Accanto a quello agricolo, il settore della cura – includendo in questa espressione tanto il comparto sanitario quanto quello dell'assistenza, tanto il lavoro presso le strutture quanto quello alle dirette dipendenze degli assistiti e svolto presso il loro domicilio – è sicuramente quello che esprime il più sostenuto fabbisogno di forze lavoro immigrate, in relazione a una crescita della domanda che non trova corrispondenza nell'offerta, complici come sappiamo le stesse scelte di ammissione ai sistemi formativi (il caso dei medici è da questo punto di vista

il più eclatante). Al tempo stesso, si tratta di comparti emblematici circa **il fondamentale legame tra le politiche di governo delle migrazioni e quelle che, a vari livelli, chiamano in causa le strategie per la crescita economica e la coesione sociale, ovvero il disegno sul futuro del Paese**: temi resi ancor più densi di significato grazie all'esperienza della pandemia.

La necessità di progettare **schemi migratori ad hoc per il settore della cura**, tagliati sulle esigenze dei datori di lavoro ma anche sulle istanze di tutela, riconoscimento e sviluppo professionale dei lavoratori, è per così dire auto-evidente. Così come quella di trovare un equilibrio equo e sostenibile tra le esigenze dei Paesi d'immigrazione e quelle dei Paesi d'origine, a fronte dei portentosi processi di "care-drain" verificatisi negli ultimi decenni. Da questo punto di vista, e senza qui ribadire aspetti già trattati all'interno delle Sezioni 2.1 e 2.3, è pressoché unanime il consenso sulla necessità di impostare qualunque azione di reclutamento all'estero nel quadro di progetti che assicurino, contestualmente, la crescita delle risorse umane coinvolte e la formazione di professionisti destinati a rimanere nei Paesi più poveri. La *Global Skill Partnership*²⁸² prevista dal Patto Globale sulle migrazioni offre, al riguardo, la cornice istituzionale entro la quale progettare accordi bilaterali coi Paesi interessati sia alla formazione di professionisti della cura sia alla "esportazione" di una parte di essi (si segnala, al riguardo, l'opportunità di una adesione italiana al Patto Globale) attraverso il **lancio di dispositivi sperimentali di reclutamento autenticamente ispirati a principi di solidarietà internazionale**.

285

Come sottolinea l'ampio e più volte citato studio promosso dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro²⁸³, le politiche hanno una grande rilevanza nel determinare i livelli di occupazione, le condizioni di lavoro, le retribuzioni e lo status dei lavoratori della cura. Le scelte di politica migratoria, tuttavia, devono "trovare sponda" anche nelle politiche del lavoro, in quelle sanitarie e assistenziali, in quelle formative, in quelle di sostegno alla conciliazione tra lavoro e vita privata e per la promozione di un migliore equilibrio di genere nella distribuzione del lavoro di cura non retribuito. Al tempo stesso, si sottolinea come **la regolazione del lavoro domestico retribuito e del lavoro degli immigrati sia una componente cruciale dell'auspicata "via alta" per il lavoro di cura**. Quest'ultima, merita di essere ancora una volta ribadito, implica il raggiungimento del traguardo di un lavoro decente per i lavoratori della cura, inclusi i lavoratori domestici e i lavoratori migranti, promuovendone la professionalizzazione e contrastandone la dequalificazione, ma anche contenendo le pressioni alla

²⁸² <https://gsp.cgdev.org/2021/07/07/global-skill-partnership-brochure-english/>

²⁸³ ILO (2018): *Care Work and Care Jobs. For the Future of Decent Work*, International Labour Office, Geneva.

riduzione del costo del lavoro che pregiudicano tanto i livelli salariali quanto la qualità delle prestazioni. Per queste ragioni, riteniamo che proprio i lavoratori della cura, quelli in particolare assunti dalle famiglie per l'assistenza delle persone non auto-sufficienti, dovrebbero costituire i primi beneficiari della nostra proposta di sussidiarizzazione del lavoro essenziale a bassa retribuzione.

6. Introdurre sistemi di sussidiarizzazione del lavoro “essenziale” a bassa retribuzione. La pandemia ha reso evidente come la presenza di milioni di lavoratori (italiani e in molti casi stranieri) impiegati in attività scarsamente remunerate costituisce un fenomeno che, oltre a essere problematico sul piano etico, comporta oneri occulti per l'intera collettività e mette a rischio la sostenibilità del nostro modello sociale e la sua resilienza. D'altro canto, la crisi sanitaria ha aperto nuove finestre d'opportunità e reso disponibili risorse inedite per risolvere alcune criticità strutturali del Paese e promuovere una maggiore equità sociale. È in questa cornice che trova ragione la proposta di introdurre un sussidio diretto ai lavoratori alle dipendenze, siano essi italiani o di origine straniera, impiegati in occupazioni che pagano salari bassi, a medio-bassa qualificazione [Sezione 3.4] e con una priorità per quei lavoratori (e lavoratrici!) impiegati in mansioni essenziali e di elevato valore sociale.

286

La misura in questione persegue, contestualmente, l'obiettivo di garantire una retribuzione adeguata (contrastando la povertà di oggi e di domani e gli stessi fenomeni di trasmissione intergenerazionale degli svantaggi sociali), incoraggiare la partecipazione al mercato del lavoro delle fasce oggi escluse (anche in ragione di un salario di riserva più elevato di quello spesso offerto), ridurre il lavoro nero e i relativi fenomeni di evasione fiscale e contributiva, ridimensionare le disuguaglianze collegate al genere, all'età, all'origine nazionale e al territorio di residenza. Per tali ragioni, essa risulta coerente con **la necessità di ricorrere alla leva delle migrazioni solo in forma complementare rispetto alla priorità che deve essere data all'attivazione di un amplissimo bacino di persone in età da lavoro disoccupate o inattive.**

In particolare, la proposta elaborata *ad hoc* per questo *Libro Verde* prevede la corresponsione diretta, su base mensile e a ciascun lavoratore dipendente impiegato a tempo pieno, di un sussidio pari al 50% della differenza tra 1.500 euro e il suo salario netto mensile, purché quest'ultimo sia inferiore a tale soglia. In base ai nostri calcoli, gli stranieri rappresenterebbero circa il 13% dei beneficiari del sussidio (866.529 rispetto a 6.682.317 cittadini italiani). L'importo medio mensile medio del sussidio si attesterebbe intorno ai 152 euro per gli italiani, 199 euro per i lavoratori provenienti da altri Paesi europei e 211

euro per i lavoratori provenienti da Paesi extra-UE, dunque con un forte impatto sulla condizione di svantaggio strutturale che oggi interessa gli immigrati.

7. Investire nella formazione del capitale umano, in Italia e nei Paesi d'origine dei migranti. Diverse delle proposte raccolte durante la realizzazione di questo studio e in precedenti analisi e ipotesi di riforma del quadro legislativo [Sezione 1.3, Tab. 1.3.2] sostengono l'opportunità di prevedere, nell'assegnazione delle quote di ingressi programmati, **un diritto di prelazione a favore di quanti hanno frequentato corsi di istruzione e formazione professionale nei propri Paesi d'origine** funzionali allo sviluppo di competenze particolarmente richieste dal sistema produttivo italiano, espandendo i progetti realizzati in passato sia dal punto di vista quantitativo, sia da quello "qualitativo" (per esempio, prevedendo una formazione *ad hoc* per gli aspiranti imprenditori [Sezione 1.4]). Una possibile evoluzione del diritto di prelazione è infatti la partecipazione a progetti pilota che prevedano l'automatico inserimento in azienda – in qualità di dipendente o tirocinante – di quanti sono stati selezionati, nell'ambito di schemi per la migrazione temporanea/circolare o permanente.

In particolare, si ritiene che **la partecipazione a programmi pre-partenza (o immediatamente successivi all'approdo in Italia) debba costituire uno degli elementi sul quale basare il reclutamento degli assistenti familiari e degli altri operatori della cura** – diventando anzi il canale "normale" per la selezione di questo personale [Sezione 2.1] –, in un nuovo scenario contrassegnato da una maggiore attenzione per i requisiti di regolarità, professionalizzazione e qualità del lavoro di cura. Con riguardo alle professioni sanitarie [Sezione 2.4], l'adozione di un sistema di accreditamento degli enti di formazione che certifichi la loro capacità di rilasciare titoli corrispondenti agli standard previsti dalla normativa italiana ed europea, avrebbe anche il positivo effetto di migliorare l'offerta formativa nei Paesi d'origine, allineandola progressivamente agli standard internazionali.

Quanto invece all'applicabilità di un siffatto sistema al settore industriale, alcuni autorevoli esperti di immigrazione la considerano con cautela, specie in relazione allo scarso interesse da parte delle imprese nei Paesi in cui è stata implementata, nonché perché inevitabilmente più costosa di altre soluzioni. Tuttavia, la *Talent Partnership* [Sezione 1.1] offre oggi una nuova cornice istituzionale entro la quale è possibile inquadrare questo tipo di iniziative e, in particolare, incoraggia gli Stati membri a lavorare coi Paesi africani (e non solo) in progetti che connettano gli schemi migratori per ragioni di lavoro e di studio

con gli investimenti nello sviluppo [Sezione 3.3], nel settore educativo e in altre aree socialmente rilevanti. Per un Paese come l'Italia particolarmente coinvolto nell'export, sarebbe inoltre importante rafforzare la dotazione di capitale umano di tipo tecnico-specialistico nei Paesi di investimento²⁸⁴.

Al tempo stesso, le imprese di piccole e medie dimensioni abbisognano di uno speciale supporto per potere efficacemente cooperare a programmi di reclutamento e formazione all'estero. Si segnala dunque l'opportunità di integrare queste iniziative nelle strategie nazionali per promuovere gli investimenti nei Paesi d'origine dei migranti, in chiave di supporto ai processi di internazionalizzazione del sistema produttivo italiano e allo sviluppo di nuovi mercati per l'export, anche alla luce delle opportunità collegate ai nuovi orientamenti della cooperazione allo sviluppo [Sezione 3.3]. Al contempo, si sottolinea come questa prospettiva introduce un interessante fattore di discontinuità con la logica prevalentemente intensiva nell'utilizzo del lavoro immigrato che ha fino ad oggi caratterizzato i percorsi di inclusione, presentando anche potenziali sinergie con le strategie di *Diversity Management* attraverso le quali le aziende possono mettere a valore le proprie risorse umane immigrate [Sezione 3.7].

288

8. Superare l'approccio "respingente" nei confronti della "migrazione desiderabile". Un ulteriore punto di attenzione è costituito dalle ragioni che rendono l'Italia un Paese poco attrattivo nei confronti della migrazione altamente qualificata, dei potenziali investitori, degli aspiranti imprenditori, ossia di quelle categorie dalle quali normalmente ci si aspetta l'apporto di un "valore aggiunto" per la crescita e l'innovazione. Se pur qualcosa si sta muovendo – grazie in particolare alle modifiche legislative recentemente introdotte –, al di là di alcune disfunzioni (o di norme discutibili, come quelle che rendono l'*investor visa* italiano tra i più complessi al mondo) a livello normativo e procedurale, si rileva una diffusa incapacità nel cogliere come l'interesse a investire capitali, competenze ed idee dovrebbe di per sé costituire un motivo di orgoglio e un incentivo a coltivare la propria capacità attrattiva; obiettivo, quest'ultimo, da intendersi come componente integrante di una più ampia strategia volta a rendere il sistema nazionale più "amichevole" nei confronti di chi dispone di capitali umani ed economici da mettere a frutto, secondo il binomio inclusione/competitività.

Come si è discusso nella Sezione 2.4, l'Italia costituisce un caso emblematico rispetto ai **costi che produce l'assenza di schemi migratori adeguati**

²⁸⁴ Anpal Servizi (2020): *Nota di sintesi e lezioni apprese dalle esperienze condotte sul tema della qualificazione della manodopera straniera mediante percorsi di tirocinio ex. Art. 27F*, a cura di Graziella Lobello.

all'attrazione di competenze e talenti. Conseguentemente, al di là di quello che è stato, un po' in tutta l'Unione (se si esclude la Germania), l'esito deludente dell'introduzione della *Carta Blu* [Sezione 1.4], si tratta di considerare l'opportunità sia di modifiche normative che agiscano sui requisiti che un migrante deve possedere per rientrare in questo dispositivo – peraltro contemplate dal dibattito in corso a livello europeo –, sia di introdurre nuovi schemi migratori “agili” che intercettino le molteplici esigenze di mobilità transnazionale connesse a una economia e a una società sempre più globalizzate e interconnesse. L'esigenza di evitare frodi e abusi non deve condurre all'immobilismo del sistema, ma essere contemplata da procedure che pur offrendo adeguate garanzie non finiscano col risultare inconciliabili con una tempistica sostenibile: l'esperienza maturata da agenzie private che offrono consulenze in questi ambiti può risultare preziosa nell'individuare soluzioni praticabili e di facile realizzabilità, in linea con gli esempi discussi all'interno di questo *Libro Verde*.

Un discorso a parte deve essere poi fatto a riguardo dell'attrazione di investitori e potenziali imprenditori, agendo sia a livello dei visti (la Sezione 2.4 riporta al riguardo una proposta dettagliata) e dei requisiti richiesti, sia e soprattutto per **la creazione di un contesto – o se vogliamo un eco-sistema – amichevole e in grado di generare e diffondere innovazione.** Temi come l'accesso al credito, il supporto alla digitalizzazione, la riqualificazione del personale delle burocrazie pubbliche, la creazione di reti multi-stakeholder hanno una importanza strategica. Tuttavia, tra le diverse indicazioni emerse dallo studio, merita di essere nuovamente sottolineato il suggerimento di implementare progetti *ad hoc*, sistemi di sponsorizzazione e *mentorship* supportati da organizzazioni imprenditoriali e della società civile così da poter intercettare il patrimonio di idee e talenti che spesso migranti e potenziali migranti possiedono, pur essendo sprovvisti delle capacità (finanziarie ma non solo) per metterli immediatamente a valore.

9. Lancio di uno schema di ingresso per gli *smart workers*. Com'è noto, la pandemia ha conferito uno straordinario impulso al lavoro da remoto, incoraggiando le imprese a ripensare i propri modelli di gestione delle risorse umane, ma anche la ricerca di nuovi equilibri tra lavoro e vita. Rientra, in questo quadro, anche la scelta di una nuova residenza elettiva, in via temporanea o definitiva, da parte di lavoratori dipendenti o *freelancers* che ritengono di potere operare a distanza, trasferendosi in luoghi che presentano caratteristiche quali la salubrità ambientale e climatica, il basso costo della vita, la bellezza del paesaggio e la qualità in senso lato della vita.

Sulla scorta di quanto sta avvenendo in altri Paesi, e tenuto conto della straordinaria attrattività di molti territori, si suggerisce di introdurre anche in Italia la possibilità di ingresso e permanenza per gli *smart workers*, prevedendo un permesso di soggiorno *ad hoc* ovvero le necessarie modifiche al permesso per residenza elettiva (con una specifica attenzione agli aspetti fiscali, assicurativi e previdenziali). Come si sottolinea nella Sezione 2.4, tale schema migratorio potrebbe supportare anche le strategie di contrasto allo spopolamento e di rivitalizzazione dei “borghi”, previste tra l’altro dal PNRR, esprimendo – quanto meno a livello simbolico, ma con potenziali impatti concreti – la preoccupazione di orientare le politiche migratorie in maniera tale da ridurre, e non ampliare, le disuguaglianze territoriali.

10. Garantire la sostenibilità dei processi migratori e di inclusione lavorativa. Lo scenario che abbiamo descritto nella Sezione 1.1 rende evidente la necessità di pensare alla pandemia come a uno spartiacque: da ora in avanti anche **le scelte di politica migratoria dovranno essere inquadrare in una prospettiva di sviluppo sostenibile**, adottare un orizzonte di medio-lungo periodo, fondarsi su una intelligenza prospettica.

Sul piano delle politiche migratorie (o per essere più precisi, delle politiche per la gestione delle migrazioni economiche), ciò implica studiare schemi che non abbiano soltanto l’obiettivo di rispondere a fabbisogni contingenti, magari in settori maturi ed esposti alle conseguenze occupazionali della rivoluzione robotica e digitale, ma che possano sostenere la crescita economica futura²⁸⁵ e le esigenze della riproduzione sociale.

Ma ciò implica anche, tra l’altro, promuovere un “salto di qualità” nell’impiego del lavoro immigrato, che non significa assecondare l’impronta altamente selettiva – a tratti darwinista – che caratterizza questa fase della storia della mobilità umana a livello internazionale, bensì **creare le condizioni per un lavoro decente e dignitoso per tutti, per una giusta retribuzione, per lo sviluppo professionale**. Si tratta di temi già richiamati nei precedenti punti e che possono concretizzarsi attraverso iniziative e interventi come i programmi pre-partenza o le politiche di sussidiarizzazione dei bassi salari; o ancora, sul piano legislativo, favorendo la conversione dei permessi stagionali/temporanei in permessi a tempo indeterminato, ovvero incentivando con meccanismi premiali quei comportamenti (incluso l’impegno nell’acquisizione di adeguate competenze di cittadinanza) che favoriscono l’integrazione. Accanto ad essi vanno poi considerati tutti quegli interventi che

290

²⁸⁵ Papademetriou D., Benton M., Hoop K. (2019): *Equipping Immigrant Selection for a Changing World of Work*, Migration Policy Institute, Washington.

favoriscano il riconoscimento e la valorizzazione dei capitali formativi degli immigrati [Sezione 3.5], delle loro *soft skill* (incluse quelle tributarie proprio del background migratorio) [Sezione 3.6] e della loro “diversità” come risorsa per le imprese e le altre organizzazioni di lavoro [Sezione 3.7]; altrettanti interventi che possono fornire input rilevanti per lo stesso disegno dei dispositivi di ammissione, favorendo la capacità di intercettare attitudini e talenti non codificabili secondo gli standard formali che hanno fino ad oggi informato i criteri di reclutamento (basati, ad esempio, sui titoli di studio riconoscibili ma non sulle competenze acquisite in contesti informali e non formali).

Al tempo stesso, per affrancare la gestione delle migrazioni economiche, in tutte le sue implicazioni, dalle morse della strumentalizzazione politica e mediatica²⁸⁶, numerosi esperti e stakeholder raccomandano **l’istituzione di un organismo indipendente**, con una adeguata dotazione di risorse che gli consentano di condurre studi e richiedere il parere di esperti e che sia incaricato dell’analisi delle dinamiche demografiche, economiche e occupazionali, della progettazione di schemi migratori anche di tipo sperimentale, dello sviluppo di programmi pre-partenza in collaborazione coi Paesi d’origine, del *capacity building* del personale delle amministrazioni pubbliche e degli stakeholder privati di volta in volta coinvolti, della valutazione dei dispositivi adottati (e della loro rapida riformulazione in relazione ad esigenze in costante evoluzione) e di ogni altro compito funzionale alla promozione di una migrazione sostenibile. Si tratta di una soluzione già percorsa in altri Paesi²⁸⁷, ma che non deve in ogni caso condurre a sottostimare la portata Politica, con la “P” maiuscola [Sezione 1.1], di ogni decisione in questa materia che, in modo più o meno consapevole, incorpora sempre una dimensione valoriale e che proprio per tale ragione richiede di essere costruita e condivisa con l’apporto di tutti gli attori implicati e portatori di interessi.

291

²⁸⁶ La necessità di depoliticizzare questa materia non è certo una prerogativa italiana. Nel caso del Canada, ad esempio, le nuove procedure adottate nel 2015 hanno drasticamente ridotto la sua esposizione mediatica. Cf., al riguardo: Hiebert D. (2019): *The Canadian Express Entry System for Selecting Economic Immigrants: Progress and Persistent Challenges*, Migration Policy Institute, Washington.

²⁸⁷ Si segnala al riguardo come, a fronte dei numerosi studi e analisi dedicate alla migrazione, disponiamo di pochissimi dati circa gli esiti occupazionali (e la loro tenuta nel tempo) dei migranti che hanno fatto il loro ingresso attraverso le quote programmate.



Fondazione ISMU è un ente scientifico indipendente che promuove studi, ricerche, formazione e progetti sulla società multi-etnica e multiculturale, con particolare riguardo al fenomeno delle migrazioni internazionali. ISMU collabora con istituzioni, amministrazioni, terzo settore, istituti scolastici, aziende, agenzie internazionali e centri di ricerca scientifica italiani e stranieri.

ISBN 9788831443111

via Copernico 1 – 20125 Milano (Italia)
tel. +39 02 6787791 – ismu@ismu.org
www.ismu.org