



Gennaio 2023

Libro Bianco sul governo delle migrazioni economiche

Indicazioni e proposte
sul ridisegno degli schemi di governo delle migrazioni economiche
e delle procedure per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro straniera

Libro Bianco
sul governo delle migrazioni economiche

Indicazioni e proposte
sul ridisegno degli schemi di governo delle migrazioni economiche
e delle procedure per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro straniera

Gennaio 2023

Fondazione ISMU, Milano, gennaio 2023

Le immagini di copertina sono tratte dalla Mappatura di buone pratiche per l'inclusione lavorativa di migranti e rifugiati realizzata dal Settore Economia e Lavoro di Fondazione ISMU: <https://www.ismu.org/inclusione-lavorativa-di-migranti-per-ragioni-di-protezione/>

Per citare il volume:

Laura Zanfrini, *Libro Bianco sul governo delle migrazioni economiche. Indicazioni e proposte sul ridisegno degli schemi di governo delle migrazioni economiche e delle procedure per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro straniera*, Fondazione ISMU, Milano, gennaio 2023.

ISBN 9788831443265

Disponibile in open access: <https://www.ismu.org/libro-bianco-sul-governo-delle-migrazioni-economiche/>.

Vagliate ogni cosa e tenete ciò che è buono

[Prima lettera ai Tessalonicesi, 5, 21]

Il presente Libro Bianco è una iniziativa di Fondazione ISMU – Settore Economia e Lavoro – ed è stato predisposto grazie a un ampio processo di consultazione degli stakeholder dell'economia e della società.

Attraverso l'individuazione di una serie di obiettivi e strumenti ampiamente condivisi tra gli attori consultati – sia riguardo alle auspicabili modifiche del quadro normativo, sia ad aspetti di ordine procedurale e organizzativo –, questo Libro Bianco intende offrire indicazioni utili innanzitutto ai decisori pubblici e quindi a tutti gli attori del mercato del lavoro implicati nella gestione dei processi migratori e di inclusione occupazionale dei lavoratori immigrati.

Pur nella consapevolezza del legame che unisce i sistemi migratori, i modelli di integrazione e i regimi di cittadinanza, le proposte qui presentate si focalizzano sui temi del governo e della governance delle migrazioni economiche e dei processi di incontro tra domanda di lavoro e offerta di lavoro immigrato. Temi qui analizzati nella consapevolezza della stretta interdipendenza che unisce l'immigrazione a questioni quali gli scenari demografici del Paese, gli squilibri del mercato del lavoro, le strategie di riposizionamento competitivo delle imprese, la sostenibilità economica e sociale; ovvero nella consapevolezza di come l'immigrazione rappresenti un'efficace lente che ci consente di cogliere le criticità da risolvere, le sfide da affrontare, le opportunità da mettere a valore.

Il volume si compone di due parti. La Prima, di carattere introduttivo, riassume alcuni trend di contesto che è necessario tenere presenti per impostare qualunque ipotesi di intervento sul tema dell'immigrazione. La Seconda parte contiene una serie di indicazioni e proposte utili a rafforzare l'efficacia e l'efficienza del sistema di gestione delle migrazioni economiche e dei processi di incontro tra domanda e offerta di lavoro immigrato, frutto della sistematizzazione di quanto emerso dal processo di consultazione degli stakeholder dell'economia e della società. Tale processo si è sviluppato in due fasi successive. Nella prima (gennaio-agosto 2021), è stato svolto uno studio preliminare sulla base di una ricognizione della letteratura e della reportistica più recente e di una serie di interviste e focus group con testimoni privilegiati¹ (con approfondimenti dedicati ai settori del lavoro domestico, dell'agricoltura, della sanità e all'immigrazione qualificata e imprenditoriale). Questa fase è culminata nella redazione di un voluminoso "Libro Verde" (scaricabile all'indirizzo: <https://www.ismu.org/libro-verde-sulle-migrazioni-economiche/>)² che contiene anche

¹ L'elenco dei soggetti intervistati o coinvolti nei focus group è riportato in appendice.

² I rimandi a specifiche Sezioni del *Libro Verde* sono di volta in volta indicati nelle note inserite nel presente testo.

alcuni contributi frutto di precedenti progetti realizzati da ISMU e di uno studio ad hoc affidato a Luigi Bonatti e Silvio Traverso. Nella seconda fase (marzo-luglio 2022), queste proposte sono state discusse e ulteriormente approfondite all'interno di un ciclo di webinar³, progettato e condotto grazie alla collaborazione di alcuni esperti di ASGI (Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione), in particolare Paolo Bonetti, Alberto Guariso e Marco Paggi.

Sulla base di quanto emerso e di quanto suggerito dai più autorevoli studi in materia, Fondazione ISMU – anche attraverso il confronto con gli esperti ASGI – ha elaborato le indicazioni qui di seguito descritte. Esse vogliono costituire una piattaforma di discussione e confronto tra le forze politiche e sociali, con l'auspicio di contribuire alla rapida approvazione di provvedimenti utili a promuovere una gestione delle migrazioni economiche orientata a criteri di coerenza coi fabbisogni del sistema economico e sociale, tutela dei diritti dei migranti e di tutti gli altri lavoratori, sostenibilità nel medio lungo-periodo dei processi migratori e di integrazione, conciliabilità con le esigenze dei Paesi d'origine, potenziamento della capacità attrattiva nei confronti dell'immigrazione a più elevato valore aggiunto.

Lo studio e il processo di consultazione per la stesura di questo Libro Bianco sono stati coordinati da Laura Zanfrini, responsabile del Settore Economia e Lavoro di Fondazione ISMU, che è anche l'autrice del presente volume. Alla raccolta dei materiali e alla realizzazione dei focus group e delle interviste ai testimoni privilegiati hanno collaborato Francesca Giuliano e Annalisa Currò (per il Libro Verde) e Chiara Formichi (per il presente Libro Bianco).

Con questo lavoro Fondazione ISMU attende al suo mandato istituzionale di ente indipendente che opera a sostegno dei molteplici attori implicati nella governance delle migrazioni e della convivenza interetnica, collaborando con enti pubblici e organizzazioni della società civile. Un vivo ringraziamento va a tutti coloro che, prendendo parte attiva al processo di consultazione, hanno consentito la realizzazione di questo risultato e l'individuazione di proposte basate sull'esperienza diretta e la condivisione di obiettivi di sostenibilità in senso lato sia dei processi migratori e di integrazione, sia dei nostri modelli di organizzazione dell'economia e della società.

9 Gennaio 2023

³ I nomi dei relatori dei Webinar sono riportati in appendice.

PARTE PRIMA - IL QUADRO DI RIFERIMENTO pag. 9

| | | |
|-----|---|----|
| 1.1 | Gli scenari demografici e le loro implicazioni per gli equilibri del mercato del lavoro | 11 |
| 1.2 | L'Italia nel quadro della "crisi globale della cura" | 17 |
| 1.3 | I lavori degli immigrati e il loro "costo" | 23 |
| 1.4 | L'Italia nel quadro della <i>Global Race for Talent</i> | 31 |
| 1.5 | Perché la legge che abbiamo non funziona | 39 |
| 1.6 | Alcune consapevolezza sulle quali basare delle "buone" politiche per le migrazioni economiche | 57 |

PARTE SECONDA - LE NOSTRE PROPOSTE

| | | |
|-------|--|----|
| 2.1 | Correggere l'approccio "respingente" delle politiche migratorie | 69 |
| 2.1.1 | Rilanciare la politica di programmazione degli ingressi | 69 |
| 2.1.2 | Progettare schemi migratori <i>ad hoc</i> per i profili sanitari | 73 |
| 2.1.3 | Progettare schemi migratori <i>ad hoc</i> per il settore agricolo | 76 |
| 2.1.4 | Recepire le modifiche alla Direttiva sulla Carta Blu | 78 |
| 2.2 | Sostenere l'incontro domanda/offerta di lavoro | 83 |
| 2.2.1 | Introdurre un dispositivo di ingresso per la ricerca di lavoro | 83 |
| 2.2.2 | Migliorare la governance dei mercati locali/settoriali del lavoro | 85 |
| 2.2.3 | Adottare misure specifiche per il settore del lavoro domestico e dell'assistenza familiare | 88 |
| 2.2.4 | Ripensare i programmi pre-partenza | 92 |

| | | |
|-------|---|-----|
| 2.3 | Contrastare l'irregolarità e lo sfruttamento, garantire la dignità del lavoro e la sostenibilità del costo del lavoro | 95 |
| 2.3.1 | Introdurre un meccanismo di regolarizzazione su base individuale | 95 |
| 2.3.2 | Prevenire e contrastare l'irregolarità e lo sfruttamento | 97 |
| 2.3.3 | Adottare misure specifiche per il settore del lavoro per le famiglie | 98 |
| 2.3.4 | Adottare misure specifiche per il settore agricolo | 100 |
| 2.3.5 | Sussidiare il lavoro "essenziale" a bassa retribuzione | 103 |
| 2.4 | Mettere a valore l'immigrazione | 105 |
| 2.4.1 | Migliorare la capacità attrattiva verso gli aspiranti imprenditori | 105 |
| 2.4.2 | Adottare misure <i>ad hoc</i> per l'attrazione di lavoratori con specifiche professionalità e per i "nomadi digitali" | 109 |
| 2.4.3 | Rimuovere le barriere legali per l'accesso al pubblico impiego e alle professioni sanitarie | 111 |
| 2.4.4 | Favorire il riconoscimento dei titoli di studio dei professionisti della sanità | 113 |
| 2.4.5 | Mettere a frutto il " <i>Diversity Dividend</i> " | 115 |
| 2.5 | Interventi di sistema | 119 |
| 2.5.1 | Istituire una Commissione di studio per la riforma delle norme e dei procedimenti amministrativi in materia di immigrazione | 119 |
| 2.5.2 | Istituire una Autorità Indipendente per l'Immigrazione | 119 |
| 2.5.3 | Rafforzare gli organici delle amministrazioni coinvolte e promuovere interventi di <i>capacity building</i> | 120 |
| 2.5.4 | Rafforzare le conoscenze/competenze degli attori del mercato del lavoro | 121 |
| 2.5.5 | Istituzionalizzare la figura del mediatore linguistico-culturale | 123 |
| 2.5.6 | Promuovere la scalabilità delle pratiche per l'inclusione | 124 |
| | Appendice | 129 |

PARTE PRIMA
IL QUADRO DI RIFERIMENTO

1.1. Gli scenari demografici e le loro implicazioni per gli equilibri del mercato del lavoro

Com'è noto, l'Italia presenta una situazione di grave fragilità demografica, determinata dall'effetto combinato della elevata longevità - di per sé un dato sicuramente positivo e già in rapida ripresa anche dopo la tempesta pandemica - e di una fecondità stagnante. Un tasso di fecondità da ormai molti anni attestato al di sotto del livello di sostituzione ha inoltre generato la c.d. "trappola demografica", ossia la progressiva rarefazione del numero di potenziali genitori (in particolare la diminuzione delle donne dai 15 ai 49 anni) che spiega il 60 per cento del decremento di nuovi nati registrato nell'ultimo decennio. Nel 2021, le donne residenti in Italia hanno registrato un livello di fecondità media pari a 1,25 figli, mentre il numero complessivo di nascite ha toccato un altro record storico negativo dall'Unità d'Italia: 400mila nuovi nati, di cui quasi 58mila da genitori entrambi stranieri⁴. Le previsioni relative al 2022 ci dicono che il numero dei nati potrebbe diminuire ulteriormente, "raggiungendo" la quota di 390mila unità⁵.

Il combinato disposto di bassi tassi di fecondità e una popolazione in età fertile sempre più ridotta è un arresto della capacità di crescere della popolazione, ovvero di sostituire le morti con le nascite: dal 1993, il saldo naturale è negativo e solo parzialmente compensato dal saldo migratorio⁶. Tra gli effetti di questi andamenti vi è da un lato la diminuzione della popolazione residente di nazionalità italiana (che, dal censimento del 2014 ha perso 1 milione e 787mila unità) e, dall'altro, la crescita della popolazione residente straniera o con un background migratorio: secondo gli ultimi dati censuari, gli stranieri residenti si attestano a 5.030.716 al 31 dicembre 2021⁷, mentre il numero di "neo-italiani" (cittadini stranieri che hanno acquisito la cittadinanza italiana e gli eventuali loro figli minori) è stato recentemente stimato (1° gennaio 2021) in 1.470.680 unità⁸. Benché gli stranieri siano concentrati nelle fasce d'età giovani a bassa

⁴ ISTAT, Report, *Natalità e fecondità della popolazione residente* | Anno 2021, 19 dicembre 2022.

⁵ <https://demo.istat.it>, Bilancio demografico mensile e popolazione residente per sesso, Anno 2022.

⁶ ISTAT, *Popolazione - Serie storiche, Popolazione residente per sesso, nati vivi, morti, saldo naturale, saldo migratorio, saldo totale e tassi di natalità, mortalità, di crescita naturale e migratorio totale - Anni 1862-2014 ai confini attuali*.

⁷ ISTAT, Report, *Popolazione residente e dinamica demografica*, Anno 2021, 15 dicembre 2022.

⁸ ISTAT, Report, *Cittadini non comunitari in Italia* | Anni 2021-2022, 25 ottobre 2022.

mortalità e il loro livello di fecondità sia ancora superiore a quello degli italiani, e nonostante i continui nuovi ingressi, **l'apporto demografico della componente immigrata** – che per alcuni anni è stato decisivo nel controbilanciare i segnali di declino demografico – **non è più in grado di compensare la diminuzione della popolazione autoctona**: dal 2014, il complesso della popolazione residente ha cominciato a decrescere, portando in pochi anni alla “sparizione virtuale” di intere città. Ed entro il 2031 è atteso un ulteriore calo demografico nell’80 per cento dei Comuni del territorio, quota che potrebbe raggiungere l’86 per cento nel caso dei Comuni delle zone rurali⁹. D’altra parte, mentre la struttura per età della popolazione attualmente residente accredita la prospettiva di una ulteriore contrazione delle nascite – **limitando le possibilità di miglioramento nel breve-medio periodo unicamente alla “importazione” dall’estero di potenziali genitori** – qualche possibilità di intervento si può intravedere per le perdite di nuovi nati dovute alla bassa fecondità. Infatti, se è pur vero che i comportamenti procreativi sono l’esito di un complesso intreccio di variabili (incluse le conseguenze di una cultura fortemente orientata al presente, da tempo afflitta da una “crisi di generatività”¹⁰), altrettanto innegabile è il peso di fattori che riguardano le condizioni occupazionali ed economico-patrimoniali dei potenziali genitori. Da questo punto di vista vale la pena ricordare – sebbene si tratti di un dato ampiamente noto – come **il rischio di povertà sia in Italia fortemente correlato alla presenza di (più) figli piccoli**. Tra il 2005 e il 2021, la povertà assoluta si è triplicata tra i minori (arrivando a riguardare il 14,2% degli *under 18*) ed è fortemente cresciuta tra le coppie con figli e i nuclei monogenitoriali; nel 2021, tra i nuclei con tre o più figli minori, è povera una famiglia su cinque¹¹. Tutto ciò incide sia sulle scelte procreative (riducendo la propensione ad avere figli e ad averne più di uno), sia sugli stessi processi di accumulazione di capitale umano (data l’influenza che lo status socioeconomico familiare esercita sulle carriere scolastiche dei più giovani). E tutto ciò contribuisce a spiegare **la progressiva riduzione del tasso di natalità anche nella popolazione immigrata** che, recependo il clima di difficoltà entro cui maturano le scelte riproduttive, ridimensiona sempre più il suo apporto al riequilibrio degli indicatori demografici. Per le famiglie immigrate, infatti, la presenza di figli minori accentua in misura drammatica il rischio di povertà che arriva a concretizzarsi in addirittura il 36,2 per cento dei nuclei di soli stranieri rispetto all’8,3 per cento dei nuclei di soli italiani.

⁹ ISTAT, *Previsioni della popolazione residente e delle famiglie* | Base 1/1/2021, 22 settembre 2022.

¹⁰ Comitato per il Progetto culturale della Conferenza Episcopale Italiana (a cura di), *Il cambiamento demografico*, Laterza, Roma-Bari, 2010.

¹¹ ISTAT, *Rapporto annuale 2022. La situazione del Paese*, Istituto Nazionale di Statistica, Roma, 2022.

In questo preoccupante scenario demografico si inserisce il tema dell'atavico dualismo territoriale che vede da qualche anno **il Mezzogiorno penalizzato anche dal punto di vista delle dinamiche demografiche e migratorie**. Tra gli aspetti più inquietanti – puntualmente segnalati dallo Svimez nel suo rapporto annuale¹² – vi è il dato relativo alle emigrazioni “volontarie”. Dal 2000 hanno lasciato le regioni del Sud 2 milioni e 311mila residenti e in oltre la metà dei casi si tratta di giovani di età compresa tra i 15 e i 34 anni, di cui un quinto laureati (una percentuale che tra l'altro tende a crescere nel tempo, arrivando al 36,8% di quanti hanno lasciato il Sud nel 2019); il 16 per cento circa di essi si è trasferito all'estero, mentre circa 900mila si sono sposati nel Nord del Paese. Poco più di un milione di loro non fa più ritorno. Inoltre, secondo le previsioni Istat riprese all'interno del Rapporto Svimez, **il Mezzogiorno continuerà a essere la parte del Paese che subirà le maggiori conseguenze del processo di contrazione della popolazione residente**: entro il 2065 potrebbe perdere oltre 5milioni di abitanti (concentrati nelle fasce d'età attiva, dunque con un ulteriore aggravamento dell'incidenza della componente anziana), rispetto ai meno di 2milioni di abitanti persi dal Nord. Anche la mobilità interna degli immigrati stranieri, attratti dalle maggiori opportunità offerte dalle aree urbane del Centro-Nord, contribuirà ad aggravare il processo di spopolamento dei centri urbani minori e delle aree rurali, sommandosi all'emigrazione della popolazione autoctona. Questi dati meritano di essere tenuti in considerazione anche nel quadro di una riflessione sul governo delle migrazioni economiche, atteso che – come suggerito dalle stesse agenzie internazionali – alcuni schemi migratori possono essere utilizzati anche per attrarre nuovi abitanti verso i territori a rischio di spopolamento.

Tornando alla situazione generale del Paese, al di là delle valutazioni che si possono fare rispetto agli andamenti complessivi della popolazione residente (vi è chi semplicisticamente sostiene che *se siamo meno numerosi staremo più larghi!*), una delle conseguenze più preoccupanti dei trend demografici “recessivi” è **lo squilibrio, sempre più marcato, nel rapporto tra persone in età attiva e non attiva**. Al 1° gennaio 2022, la stima dell'indice di vecchiaia (ovvero il numero di anziani di almeno 65 anni per 100 giovani di età inferiore a 15 anni) è pari al 187,9 per cento, dopo essere aumentato in 20 anni di oltre 56 punti percentuali¹³. Nei prossimi 20 anni, si prevede un ulteriore aumento di oltre 100 punti, con **l'indice di vecchiaia che raggiungerà il 293 per cento nel 2042**¹⁴. Oltre a evidenti difficoltà nel finanziamento dei sistemi fiscali e contributivi (e quindi nei presupposti per il mantenimento di adeguati livelli

¹² SVIMEZ, *Rapporto Svimez 2021. L'economia e la società del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna, 2021.

¹³ ISTAT, Indicatori demografici http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCIS_INDDEMOG1#

¹⁴ ISTAT, *Rapporto annuale 2022. La situazione del Paese*, Istituto Nazionale di Statistica, Roma, 2022.

di welfare), tale alterazione nell'incidenza delle diverse fasce d'età determina – e sempre più determinerà in futuro – **difficoltà nel realizzare il turnover generazionale delle forze lavoro che raggiungono l'età del pensionamento**, con evidenti ripercussioni sul funzionamento del nostro mercato del lavoro.

Infatti, il numero di lavoratori che, a partire dai *baby boomers* (nati tra il 1946 e il 1964) per arrivare alla c.d. “generazione X” (nati tra il 1965 e il 1980) raggiungeranno nei prossimi anni/decenni l'età del pensionamento ben difficilmente potrà essere rimpiazzato dalle assottigliate coorti successive (peraltro diffusamente coinvolte nell'istruzione di livello terziario e quindi destinate a entrare più tardi nelle forze lavoro). Nonostante il crescente ricorso a tecnologie *labour saving* e gli sviluppi della robotica e dell'intelligenza artificiale, si prevede dunque che **questa dinamica demografica sia destinata ad accentuare le difficoltà di reclutamento già da tempo denunciate dalle imprese italiane** con riferimento a specifici gruppi professionali. Significativamente, nel gergo dei manager di impresa, i concetti di *attraction* e *retention* sono divenuti in questi anni sempre più popolari. E se a richiamare l'attenzione mediatica sono soprattutto i fenomeni di abbandono volontario del lavoro (la c.d. *great resignation*), nella considerazione di chi trae dalle risorse umane il proprio vantaggio competitivo si sono imposti i temi dell'invecchiamento demografico e dell'attrattività che altri Paesi esercitano verso i giovani talenti nostrani, causa non secondaria della ripresa dell'emigrazione italiana.

È in questo quadro che va collocata la crescente attenzione con la quale in molti – all'interno della stessa classe imprenditoriale, oltre che nel variegato mondo degli attori “pro-immigrati” –, guardano all'**immigrazione come riserva potenziale da cui attingere per coprire i posti di lavoro altrimenti destinati a restare vacanti**. A ben vedere, si tratta di un tema non certo nuovo. Fin dall'inizio della transizione migratoria del Paese, l'“assioma della complementarità” – ossia l'aspettativa che l'immigrazione fosse funzionale a ricoprire i (tanti) lavori *che gli italiani non vogliono più fare* – è stato ampiamente condiviso dai datori di lavoro e dalla stessa opinione pubblica, finendo col forgiare i caratteri di quello che è stato definito un modello di integrazione di basso profilo. Oggi, tuttavia, questo schema non è più sufficiente a rappresentare gli scenari che ci attendono. Al di là dell'esigenza di rispondere a specifici fabbisogni in corrispondenza di determinati settori e mestieri – che attualmente si sovrappongono in buona misura a collocazioni con un basso gradiente sociale, ovvero colpite da strozzature nei sistemi formativi, come tipicamente avviene nel comparto sanitario –, si tratta di **prevenire il rischio che l'Italia resti ai margini di una competizione globale per l'attrazione di risorse umane con differenti livelli di qualificazione**. Una competizione

destinata nei prossimi anni a divenire via via più spinta, in relazione alle preoccupanti tendenze demografiche di tutti i Paesi a sviluppo avanzato, che tra l'altro ormai investono molti degli Stati d'origine dei migranti, incoraggiandoli ad adottare politiche di disincentivazione delle partenze (a maggior ragione quando vi sono in gioco professionalità cruciali per la vita del Paese, come quelle sanitarie). | 15

Nello scenario che ci attende e che qui abbiamo brevemente tratteggiato, va da sé che **la risposta ai fabbisogni professionali deve in primo luogo essere costruita aggredendo le criticità strutturali del mercato del lavoro italiano**, costituite innanzitutto dai bassi tassi di attività e di occupazione. In particolare, sebbene spesso oscurato – quanto meno nell'attenzione mediatica – dal problema della disoccupazione, **il basso livello di attività della popolazione in età attiva costituisce uno dei maggiori problemi del nostro mercato del lavoro** – ben prima che la pandemia ne causasse un'ulteriore accentuazione – e una delle principali determinanti dell'impoverimento delle famiglie. Tale dato, che emerge immediatamente da un confronto con le medie europee e dei paesi Ocse (il tasso di attività della popolazione 20-64enne in Italia nel 2021 – pari al 69,3% – è tra i più bassi in Europa e inferiore alla media dell'Europa a 27 di oltre 9 punti percentuali) riguarda, sia pure in misura diversa, tutti i gruppi sociali. Innanzitutto le donne (il cui tasso di inattività è il più basso nell'Europa a 27¹⁵) e i giovani (il cui tasso di inattività è inferiore solo a quello della Bulgaria¹⁶). Ma anche lo stesso gruppo dei maschi adulti (25-54enni), tradizionalmente considerato il segmento “centrale” per eccellenza, ma ciò non di meno caratterizzato da un tasso di inattività (7,3%) tre volte quello medio dell'Europa a 27 (2,4%) e contrassegnato da andamenti sempre crescenti nel corso degli ultimi anni. Per di più, se per diversi anni gli stranieri si sono distinti per un differenziale positivo nei loro livelli di partecipazione al mercato occupazionale, col passare del tempo, la crescita dei ricongiungimenti familiari e il progredire del processo di stabilizzazione, il gap positivo si è progressivamente ridotto. Secondo gli ultimi dati (2021)¹⁷, il tasso di attività degli stranieri è ancora superiore a quello degli italiani, ma lo scarto – oggi pari a 3,5 punti percentuali – è assai più modesto degli oltre 10 punti che separavano stranieri e italiani alla vigilia della crisi scoppiata nel 2008. Quanto al tasso di occupazione, il differenziale, rimasto positivo fino al 2020, si è

¹⁵ Eurostat, Employment and activity by sex and age - annual data https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/LFSI_EMP_A_custom_4243924/default/bar?lang=en

¹⁶ Eurostat, Employment and activity by sex and age - quarterly data https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/LFSI_EMP_Q_custom_4244312/default/bar?lang=en

¹⁷ Activity rates by sex, age and citizenship (%) https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/LFSQ_ARGAN_custom_4222960/default/table?lang=en

addirittura trasformato in un gap negativo, che oggi colloca gli stranieri 0,4 punti percentuali al di sotto degli italiani¹⁸. Invero, gli uomini stranieri continuano a essere più “performanti” rispetto agli italiani, mentre le donne immigrate hanno visto bruciare il vantaggio che inizialmente le caratterizzava, via via che una immigrazione femminile composta prevalentemente di donne *bread winner* (spesso sole) ha ceduto parzialmente il passo a una immigrazione di mogli e figlie, ampiamente rappresentate tra le inattive e meno disponibili ad adattarsi alle richieste della domanda di lavoro, spesso tra l’altro inconciliabili con una vita familiare “normale” (come nel tipico caso delle assistenti domiciliari che vivono presso l’abitazione del datore di lavoro). In particolare, nell’ambito di alcune comunità immigrate – provenienti da Paesi come Bangladesh, India, Pakistan, Egitto e Marocco – il fenomeno dell’inattività femminile raggiunge livelli superiori al 70-80%, decisamente allarmanti anche dal punto di vista del rischio di isolamento sociale – che spesso accompagna l’esclusione dal mercato del lavoro – e dei modelli di ruolo ai quali sono socializzate le nuove generazioni.

Com’è noto, il fenomeno dell’inattività è strettamente intrecciato all’evoluzione dei regimi di accumulazione e riproduzione sociale, oltre che al sistema delle disuguaglianze sociali e al benessere individuale, familiare e sociale (da leggersi all’intreccio tra le carriere professionali e le “carriere di vita” delle persone). Per certi aspetti, inoltre, proprio l’analisi dei percorsi di inclusione occupazionale dei lavoratori stranieri [Punto 1.3] ci aiuta a cogliere quelle caratteristiche della domanda di lavoro destinate a entrare maggiormente in tensione con le istanze di sostenibilità in senso lato dei nostri modelli di sviluppo, se non addirittura inconciliabili con la nozione di lavoro decente e dignitoso. **Sarebbe dunque del tutto improprio** (e “non sostenibile”, né dal punto di vista sociale, né da quello economico) **pensare di soddisfare le esigenze di personale e risolvere problemi di mismatch e difficoltà di reclutamento attraverso la leva dell’immigrazione**, come spesso si sente affermare. Tuttavia, alla luce degli scenari demografici che ci attendono, **altrettanto miope sarebbe adottare una politica di chiusura nella gestione delle migrazioni economiche**, persistere con un approccio “respingente” verso l’immigrazione a più elevato valore aggiunto, accettare che siano gli ingressi irregolari o il ricorso improprio alla richiesta d’asilo a rispondere ai fabbisogni occupazionali di imprese e famiglie.

¹⁸ Employment rates by sex, age and citizenship (%)
https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/LFSQ_ERGAN_custom_4222607/default/table?lang=en

1.2. L'Italia nel quadro della “crisi globale della cura”

Oltre alla gestione del turnover delle forze di lavoro, gli scenari demografici sopra descritti aprono una seconda grande sfida: offrire risposte adeguate e sostenibili alla inevitabile **crescita del fabbisogno di cura e di assistenza** che l'aumento della longevità e del numero di anziani/grandi anziani portano con sé.

Già oggi, con oltre 14milioni di ultra 64enni, **l'Italia registra una quota di anziani sulla popolazione tra le più alte al mondo** (superata solo dal Giappone) e la più alta in Europa. A inizio 2022, gli individui con almeno 65 anni costituiscono il 23,8 per cento della popolazione totale, ma tra vent'anni (nel 2042) rappresenteranno addirittura il 34 per cento. 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 – e il drammatico “eccesso di mortalità”¹⁹ registrato nel 2020 –, 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 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**. I grandi anziani, con almeno 80 anni, superano attualmente i 4,5 milioni e la popolazione con almeno 100 anni raggiunge le 20 mila unità; tra vent'anni si prevede la presenza di quasi 2milioni in più di grandi anziani, mentre gli ultracentenari triplicheranno, raggiungendo le 58mila e 400 unità²⁰. Gli *over 85* – assumendo questa come una soglia d'età alla quale diventa molto probabile perdere la completa auto-sufficienza – hanno raggiunto nel 2020 il numero di 2.198.208 (pari al 3,6% della popolazione); nel 2030 essi costituiranno il 4,4 per cento della popolazione, con proiezioni che si spingono fino al 5,5 per cento nel 2040 e al 7,3 per cento nel 2050²¹.

¹⁹ ISTAT, *Rapporto Annuale 2021. La situazione del Paese*, Istituto Nazionale di Statistica, Roma, 2021.

²⁰ ISTAT, *Rapporto Annuale 2022. La situazione del Paese*, Istituto Nazionale di Statistica, Roma, 2022.

²¹ http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCIS_PREVDEM1

A rendere più complessa la sfida di gestire un fabbisogno di cura e assistenza che oggi trova ancora prevalentemente risposta nelle risorse intra-familiari, vi sono le significative trasformazioni nelle dimensioni e nella composizione delle famiglie italiane. Limitandoci anche in questo caso a pochi significativi dati, possiamo osservare come, nel prossimo ventennio, il numero medio di componenti scenderà da 2,3 a 2,1, con un significativo incremento di persone sole (effetto anche dell'aumento della speranza di vita). Al contempo, il prolungato calo della natalità incrementerà il numero di coppie senza figli che, sommato all'aumento dell'instabilità coniugale (tendenza altresì in crescita) sarà all'origine di un numero sempre più cospicuo di individui e genitori soli. Tuttavia, **le persone sole e le famiglie monocomponente aumenteranno principalmente nelle fasce di età avanzata**. Gli uomini che vivono soli avranno un incremento del 18,4 per cento, arrivando a superare i 4milioni nel 2041, mentre le donne sole passeranno da 4,9 a quasi 6milioni (+22,4%). Secondo le previsioni, nel 2041 gli uomini e le donne *over 65* arriveranno a costituire rispettivamente il 42,5 per cento e il 72,2 per cento delle famiglie unipersonali²².

È del tutto probabile che, nonostante il progressivo miglioramento delle condizioni di salute anche tra le persone più anziane, **questi dati porteranno con sé un aumento nella diffusione di malattie cronico-degenerative, delle disabilità, dei bisogni di assistenza²³ anche specializzata**. 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 per cento²⁴; proiettandoci verso il futuro, pur prevedendo una diminuzione dell'incidenza di malattie croniche tra gli anziani, la presenza di cronicità riguarderà comunque almeno la metà di loro, ossia all'incirca 10milioni di persone. Complessivamente, **le stime prevedono per il 2040 che i non autosufficienti saranno 3milioni e 803mila**, il 6,4 per cento del totale della popolazione, con un incremento di +681mila unità (variazione percentuale +21,8%). Tra di essi si prevede che gli anziani saranno 2milioni e 800mila, il 14,7 per cento sul totale dei 65enni e oltre.

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 per cento degli *over 64enni*, dovrà necessariamente essere

²² ²² ISTAT, *Previsioni della popolazione residente e delle famiglie* | Base 1/1/2021, 22 settembre 2022.

²³ Censis - in collaborazione con Intesa San Paolo, *L'Italia e le dinamiche demografiche. Scenari e strumenti per affrontare il futuro*, maggio 2021.

²⁴ *Ibid.*

rafforzata (come sottolinea lo stesso PNRR – Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza) attraverso un piano di reclutamento di nuovo personale. Tuttavia, **è altrettanto 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.** Attualmente sono infatti stranieri circa 7 su 10 dipendenti dalle famiglie²⁵, quota alla quale andrebbero aggiunti i numerosi lavoratori immigrati che hanno nel tempo acquistato la cittadinanza italiana (il 25% degli italiani impiegati nel settore è nato all'estero). Per apprezzare la rilevanza di questo comparto si può osservare che, qualora si realizzasse l'auspicabile scenario di una ampia emersione del vastissimo bacino di occupazione sommersa (l'incidenza degli irregolari è 4-5 volte tanto quella che si registra nella media degli altri settori), quello del lavoro domestico sarebbe già oggi il primo contratto collettivo per numero di addetti. **L'obiettivo di garantire la sostenibilità del nostro modello economico-sociale deve dunque necessariamente misurarsi con le criticità che notoriamente caratterizzano questo comparto.**

Se la diffusa irregolarità continua a costituire il principale problema da aggredire, molteplici sono le questioni da affrontare per garantire dignità del lavoro e sostenibilità del suo costo. Per tutte queste ragioni, questo *Libro Bianco* dedica una particolare attenzione al comparto del lavoro domestico e di cura domiciliare. 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* 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 tra le esigenze di cura dei propri familiari. Siffatta disponibilità, componente fondamentale degli equilibri di welfare, è però anch'essa destinata a ridursi non solo per effetto del progressivo allungamento della vita lavorativa, 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 – come si è visto – da anziani e da anziani senza figli. Al contempo si assiste, da ormai un decennio, al progressivo invecchiamento degli stessi addetti/addette, insieme alla rarefazione della disponibilità al lavoro in coabitazione: un fenomeno rimasto finora sotto-traccia, ma che sta emergendo dopo i mesi difficili della pandemia. **Altrettanti sintomi che ci segnalano l'imminente "fine di un ciclo" e della prevedibile rottura del precario equilibrio sul quale si è fin qui retto quello che è stato definito il "welfare parallelo".** Per certi versi si può anzi affermare che il

²⁵ DOMINA – Associazione Nazionale Famiglie Datori di Lavoro Domestico, *Rapporto Annuale 2021*.

lavoro alle dipendenze delle famiglie rifletta in maniera emblematica i limiti del modello italiano di inclusione occupazionale degli immigrati e con essi i rischi di una sua progressiva insostenibilità. Come osserveremo più volte nel corso di questo *Libro Bianco*, **promuovere la qualità in senso lato – e con essa l’attrattività – di quelli che sono spesso percepiti come “lavori da immigrati/e” costituisce un passaggio irrinunciabile per costruire un modello di integrazione sostenibile, a sua volta componente indispensabile per l’avvio di una nuova stagione delle politiche migratorie.**

Come sottolinea un ampio studio promosso dall’Organizzazione Internazionale del Lavoro²⁶ – che, suggestivamente, ci preannuncia una “crisi globale della cura” che è quanto mai urgente prepararsi ad affrontare –, 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 (in particolare delle immigrate) sia una componente cruciale dell’auspicata “via alta” per il lavoro di cura.** Quest’ultima 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 riduzione del costo del lavoro che pregiudicano tanto i livelli salariali quanto la qualità delle prestazioni.

Tornando all’Italia, va segnalato come **quello attuale costituisce un momento davvero propizio per il raggiungimento di questo traguardo o, più precisamente, un’occasione da non perdere.** La crisi sanitaria ha infatti aperto nuove finestre d’opportunità e reso disponibili risorse inedite per risolvere alcune criticità strutturali del Paese e promuovere una maggiore equità sociale. 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”*²⁷, suggellando l’auspicio di un cambio di paradigma rispetto alla tradizione di oscuramento che da sempre lo accompagna. Alla vigilia del tanto auspicato varo della legge sulla non auto-sufficienza – attesa da decenni e destinata a colmare una grave lacuna dell’Italia, tanto più grave se si considerano gli

²⁶ ILO, *Care Work and Care Jobs. For the Future of Decent Work*, International Labour Office, Geneva, 2018.

²⁷ Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. #NextGenerationItalia, 2021; <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>; citazione alla pag. 257.

scenari demografici sopra discussi – i suoi promotori²⁸ sottolineano come la riforma, per essere all'altezza dei bisogni e delle aspettative, dovrà toccare ogni ambito del welfare, insistendo anche sulla priorità che deve essere data a quegli interventi che consentano la permanenza dell'anziano a domicilio. Nelle proposte formulate è chiaramente sottolineato come **tenere conto del lavoro di cura prestato dalle assistenti familiari è ineludibile nell'ambito di qualsiasi tentativo di riforma del settore che abbia l'ambizione di considerarsi strutturale**; e ciò non solo perché quella domiciliare è la modalità assistenziale di gran lunga preferita da anziani e famiglie, ma anche perché, quando adeguatamente realizzata e appropriata ai bisogni, produce un impatto positivo sul loro benessere e, nella maggior parte dei casi, ha un costo inferiore agli altri setting assistenziali. E, tra gli aspetti che con maggiore urgenza necessitano di un'azione regolatrice – continua il documento in esame –, vanno certamente menzionati l'emersione del lavoro irregolare e la sua qualificazione e integrazione all'interno dell'attuale rete di servizi formali. Le indicazioni contenute in questo *Libro Bianco* riteniamo possano dare un contributo anche per il raggiungimento di questi obiettivi.

²⁸ Patto per un Nuovo Welfare sulla Non-autosufficienza, *Proposte per l'introduzione del sistema nazionale assistenza anziani. Un contributo per il confronto*, Roma, 1° marzo 2022.

1.3. I lavori degli immigrati e il loro “costo”

Negli ultimi decenni, la società e il mercato del lavoro italiani hanno conosciuto una trasformazione straordinaria e irreversibile, che li ha resi sempre più distanti dal mito nazionalistico dell’omogeneità etnica, culturale e religiosa. Insieme al volume delle forze lavoro immigrate (giunte a rappresentare il 10,7% della popolazione attiva) e degli occupati stranieri (oltre 2milioni e 280mila, pari all’11,2% del totale), è cresciuto il contributo degli immigrati alla creazione del Pil e al finanziamento del sistema fiscale e previdenziale, dove **il loro impatto positivo è primariamente dovuto al fatto che gli stranieri sono mediamente molto più giovani degli italiani, quindi concentrati nelle fasce di età attiva.**

Sebbene col passare degli anni e il progredire del processo di stabilizzazione l’apporto positivo dell’immigrazione al riequilibrio dei principali indicatori del mercato del lavoro si sia progressivamente ridotto [Punto 1.1], vi è da constatare come gli immigrati, a dispetto dei loro livelli di qualificazione – mediamente più bassi di quelli degli italiani, specie nelle coorti di più recente arrivo –, abbiano mantenuto nel tempo, anche durante le fasi congiunturali più difficili, un buon livello di occupabilità. Tale caratteristica si deve, in Italia ancor più che nella media dei Paesi europei, alla loro **elevata disponibilità a svolgere mansioni manuali di tipo low-skilled, a volte perfino con connotazioni servili, e a bassa retribuzione.** È esattamente questa caratteristica che, se per un verso li rende particolarmente apprezzati dai datori di lavoro che si confrontano con difficoltà di reclutamento ormai strutturali [Punto 1.4], ha per l’altro verso consolidato un modello di integrazione di basso profilo.

Pochi dati bastano a descrivere i tratti distintivi di quello che potremmo definire il “mercato del lavoro degli immigrati”. Innanzitutto, ancora oggi, nonostante i successi ottenuti dai più istruiti e intraprendenti, circa tre stranieri su quattro sono inquadrati come operai (rispetto a meno di un terzo degli italiani), mentre la loro presenza si fa via più rarefatta man mano che ci si avvicina ai ruoli apicali. Perfino quando sono in possesso di credenziali formative, essi rischiano di restare intrappolati nei “lavori da immigrato”: un indicatore in tal senso è costituito dal fenomeno dell’*overqualification*, che

colpisce circa 2 lavoratori laureati su 10 tra gli italiani, ma ben 5 su 10 tra gli stranieri. Questi ultimi sono inoltre sovra-rappresentati tra gli intestatari di contratti a tempo determinato, tra i part-timers involontari e, “naturalmente”, anche tra gli occupati nell’economia sommersa. In virtù della loro concentrazione in determinati mestieri e mansioni rischiosi e logoranti essi sono anche sovra-esposti all’evenienza di incidenti sul lavoro (anche mortali) e meno coinvolti in corsi di formazione professionale (sia se occupati sia se disoccupati). Infine, a riflesso di questi **fenomeni di etnicizzazione dei rapporti di impiego**, i lavoratori stranieri percepiscono retribuzioni nettamente inferiori a quelle degli italiani (la retribuzione media degli extra-UE era nel 2020 del 38% in meno²⁹), andando ad alimentare il triste fenomeno dei *working poors*.

Questo modello di incorporazione occupazionale produce tre principali ordini di conseguenze.

Esso, in primo luogo, **sta generando una immigrazione strutturalmente svantaggiata**. Concentrati nelle mansioni a basso gradiente sociale e nei settori meno remunerativi, i lavoratori stranieri soffrono, come si è appena ricordato, di una forte penalizzazione retributiva e spesso non raggiungono un livello di reddito idoneo a soddisfare i bisogni essenziali. Già prima che la pandemia accrescesse la vulnerabilità degli immigrati e degli altri gruppi svantaggiati, circa la metà degli stranieri che dichiaravano un reddito da lavoro guadagnavano meno di 10mila euro all’anno, andando a collocarsi nella c.d. no-tax area³⁰. A maggiore ragione desta preoccupazione la situazione delle (molte!) famiglie immigrate che (soprav)vivono solo grazie al lavoro irregolare: secondo una stima pubblicata da Istat nel 2020³¹, sarebbero straniere ben il 26 per cento delle famiglie che comprendono lavoratori irregolari e addirittura il 33 per cento di quelle in cui non vi sono altre fonti di reddito da lavoro ad eccezione di quelle irregolari; e tutto ciò nonostante gli stranieri che soggiornano in Italia senza un permesso siano state escluse dal calcolo.

Considerando la fragile condizione patrimoniale delle famiglie immigrate e la sostanziale impossibilità di ricorrere ai supporti intergenerazionali (così preziosi nel caso di molte famiglie italiane), questi dati danno ampiamente conto della **forte sovra-rappresentazione degli stranieri e delle loro famiglie tra gli individui e i nuclei in povertà assoluta e relativa**. Un fenomeno divenuto ancor più drammatico dopo il “ciclone” della pandemia, l’impatto della crisi energetica e l’innestarsi di spirali inflazionistiche. Secondo i dati

²⁹ Direzione Generale dell’Immigrazione e delle Politiche di Integrazione (2021), *XI Rapporto annuale. Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia*, luglio 2021.

³⁰ MEF - Dipartimento delle Finanze, *Dichiarazioni dei redditi 2020* (a.i. 2019).

³¹ ISTAT, *Rapporto Annuale 2020. La situazione del Paese*, Istituto Nazionale di Statistica, Roma, 2020.

pubblicati nell'ultimo rapporto Istat³², addirittura il 30,6 per cento delle famiglie straniere (rispetto al 5,7% delle famiglie italiane) vivono in *povertà assoluta*, mentre la *povertà relativa* coinvolge il 9,2 per cento delle famiglie di soli italiani, ma raggiunge ben il 32,2 per cento di quelle di soli stranieri e perfino il 30,5 per cento di quelle "miste". E se il 13 per cento delle famiglie italiane con tre o più figli è in povertà relativa, questa percentuale sale addirittura al 52,1 tra le famiglie straniere.

In termini complessivi, la povertà in Italia coinvolge un numero sempre maggiore di famiglie con occupati. Certamente la disoccupazione continua a costituire una causa rilevante del fenomeno in esame. Tuttavia, la quota di famiglie povere con persona di riferimento occupata è passata dal 2,2 per cento del 2005 al 7 per cento del 2021, dicendoci di **una povertà sempre più collegata al peggioramento della qualità dell'occupazione**. In questo quadro, gli immigrati (e le loro famiglie), candidati "naturali" a svolgere lavori "poveri" e sotto-pagati, sembrano costituire la punta dell'iceberg di un fenomeno in rapida e drammatica espansione: se la persona di riferimento è occupata, "solo" il 4,2 per cento delle famiglie di soli italiani ricade sotto la soglia di povertà, di contro ad addirittura il 24,7 per cento delle famiglie con stranieri, che diventa 31,1 per cento se si restringe l'osservazione alle famiglie di soli stranieri in cui la persona di riferimento è inquadrata come operaio o assimilato.

Siamo dunque di fronte a uno scenario in cui **il lavoro, da strumento di emancipazione e integrazione, rischia di trasformarsi in causa di disuguaglianza, disagio ed esclusione**. Epilogo che a maggiore ragione preoccupa se si considera la probabilità che la vulnerabilità delle famiglie immigrate incida negativamente sulle prospettive di vita e di lavoro dei giovani con un background migratorio, le c.d. "seconde generazioni". E, conseguentemente, sullo stesso processo di accumulazione di capitale umano, così prezioso per il futuro sviluppo del Paese.

Questa osservazione ci introduce alla seconda principale conseguenza di un modello di integrazione strutturalmente discriminatorio. Il fenomeno dell'*overqualification*, cui si è già fatto cenno, produce un evidente sperpero di capitale umano; così come, in termini più generali, i caratteri di un modello di inclusione che premia soprattutto l'adattabilità a svolgere i lavori poco qualificati e poco retribuiti ha l'effetto di inibire il potenziale racchiuso nell'immigrazione con riferimento, ad esempio, alla possibilità di mettere a valore le competenze linguistiche e interculturali naturalmente presenti negli immigrati. Per di più, un'ulteriore conseguenza è quella di **rendere l'Italia un**

³² ISTAT, *Rapporto Annuale 2022. La situazione del Paese*, Istituto Nazionale di Statistica, Roma, 2022.

Paese particolarmente attrattivo soprattutto nei confronti degli immigrati con bassi livelli di istruzione e qualificazione, ovvero interessati più ai guadagni immediati che alle prospettive di sviluppo professionale, influenzando sull' (auto)selezione dei nuovi ingressi (e rendendo "premianti" anche canali di ingresso non necessariamente regolari o comunque non pensati per regolare le migrazioni economiche). Significativamente, tra i (pochi) studenti internazionali che gli Atenei italiani riescono ad attrarre, meno del 15 per cento si ferma in Italia, rispetto ad oltre il 60 per cento di Canada e Germania o al 40 per cento di Francia e Giappone³³.

Nell'ambito delle forze lavoro straniere, più della metà ha al massimo un livello di scuola media e solo circa un lavoratore su dieci ha un livello d'istruzione universitario; tra gli occupati, come si è visto, la maggior parte occupa posti a bassa qualificazione e a bassa retribuzione. Data la forte influenza che il capitale culturale ed economico delle famiglie esercita sui percorsi formativi delle nuove generazioni, è facile comprendere perché il rendimento scolastico dei figli di immigrati sia significativamente inferiore a quello degli alunni italiani. Nonostante l'approccio inclusivo e interculturale da sempre incoraggiato dalla legislazione scolastica italiana, **il sistema formativo non è infatti in grado di controbilanciare i disagi connessi alla migrazione** (nel caso, in particolare, degli alunni che approdano in Italia interrompendo la carriera scolastica iniziata nel Paese d'origine) **e quelli tributari della fragilità socio-economica delle loro famiglie**. Lo svantaggio educativo degli alunni stranieri è comprovato da tutti i dati disponibili e riguarda il ritardo scolastico, la durata dei percorsi formativi, la tipologia di scuola frequentata – nonostante i significativi cambiamenti avvenuti negli ultimi anni –, il tasso di insuccessi, i livelli di apprendimento e di competenze acquisite e soprattutto il fenomeno della dispersione scolastica. La pandemia, accrescendo l'influenza delle risorse economiche e culturali dei genitori sui rendimenti scolastici dei figli, ha ulteriormente aggravato il fenomeno e il rischio di povertà educativa. Con evidenti implicazioni anche rispetto al futuro occupazionale di una componente certamente non trascurabile – anche in termini quantitativi – della popolazione giovanile che oggi vive in Italia.

Quanto si è fin qui visto lascia facilmente intuire **le tensioni che un modello di integrazione apparentemente vantaggioso nel breve periodo** – poiché degli immigrati si apprezzano soprattutto il basso salario di riserva e la duttilità alle aspettative della domanda di lavoro – **genera nel medio-lungo periodo**. Detto in altri termini, politiche (e non politiche) migratorie che si limitano ad assecondare le aspettative della domanda di lavoro sono destinate,

³³ OECD, *International Migration Outlook 2022*, OECD Publishing, Paris, 2022.

prima o poi, a rivelarsi un boomerang. Basterebbe considerare come, pressoché in tutti i Paesi, gli immigrati sono maggiormente colpiti dalla disoccupazione rispetto ai nativi e come a essere particolarmente penalizzate sono le donne straniere, vittime di fenomeni di discriminazione intersezionale e meno adattabili alle richieste della domanda di lavoro. A questa “regola” non sfugge l’Italia, tanto è vero che dopo il peggioramento provocato dalla pandemia il tasso di disoccupazione degli stranieri ha raggiunto il livello record di 14,2, ben cinque punti percentuali più elevato di quello degli italiani (e, nel caso delle donne extra-europee, il gap negativo con le donne italiane arriva addirittura a 8,9 punti).

Tale effetto indesiderato e “inatteso” del governo (e non governo) delle migrazioni secondo logiche economicistiche è, per certi versi, la cifra della vicenda europea per come si è evoluta dal secondo dopo-guerra ad oggi³⁴. E tuttavia, l’Italia potrebbe addirittura amplificare gli effetti problematici di questa contraddizione: l’**altissima incidenza di giovani stranieri che non studiano né lavorano**³⁵ (pari addirittura al 33,3% dei 15-29enni) in un Paese che già vanta il triste primato di una quota di NEET (23,1% il valore complessivo; 21,9% quello riferito ai soli italiani nella stessa fascia d’età) è, da questo punto di vista, un indicatore cui prestare particolare attenzione. È pur vero che non mancano le *success story*, le vicende di riscatto, successo scolastico e gratificazione professionale: per certi versi, le seconde generazioni hanno anzi “una marcia in più” e sono costitutivamente dotate di competenze che potrebbero rivelarsi estremamente preziose anche in un’ottica di *Diversity Management* [Punto 2.4.5]. Tuttavia, i dati di cui oggi disponiamo fanno apparire concreto il rischio che lo svantaggio sul mercato del lavoro degli immigrati, dando vita a una sorta di “etno-stratificazione” della società italiana³⁶, si stia pericolosamente riverberando sui destini dei loro figli, tra i quali non mancano purtroppo i segnali di forte disagio sociale.

La terza conseguenza del modello di integrazione che vale la pena considerare è rappresentata dal rafforzamento della segmentazione del mercato occupazionale secondo *clivages* che hanno a che vedere col background migratorio e lo status giuridico: esito cui si è soliti alludere parlando di **etnicizzazione del mercato del lavoro**. Le implicazioni di questo processo non chiamano in causa soltanto i temi della discriminazione che colpisce gli

³⁴ Zanfrini L., *The Challenge of Migration in a Janus-Faced Europe*, Palgrave, London, 2019.

³⁵ Young people neither in employment nor in education and training by sex, age and citizenship (NEET rates)

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/EDAT_LFSE_23_custom_4283945/default/table?lang=en

³⁶ Zanfrini L., *From slaves to key workers? How migration questions the sustainability of the Italian socio-economic model*, “Rassegna Italiana di Sociologia”, LXIII (2022), n. 1, pp. 35-62.

immigrati; ovvero, dell'imbarazzante distanza tra la rilevanza delle mansioni da essi svolte – in diversi settori strategici per la sopravvivenza quotidiana delle nostre società – e le loro condizioni di lavoro e retributive. In gioco vi è anche la sostenibilità in senso lato di importanti segmenti del mercato del lavoro che, in taluni settori, può addirittura preludere a una **condizione di dipendenza strutturale dal lavoro degli immigrati**. Insieme al comparto del lavoro di cura a domicilio, di cui si è già avuto modo di discutere [Punto 1.2], il settore dell'agricoltura rappresenta un secondo caso emblematico e sarà anch'esso oggetto di una specifica attenzione all'interno di questo Libro Bianco.

Come in altri Paesi a sviluppo avanzato, anche in Italia lo scoppio della pandemia ha avuto l'effetto di fare emergere il precario equilibrio sul quale si regge la catena dell'approvvigionamento alimentare che, in molti Stati del mondo, si trova oggi a dipendere dall'importazione di merci e "braccia" dall'estero³⁷. 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 sfruttamento: una realtà oggi riconosciuta anche a livello istituzionale³⁸. Per quel che riguarda l'Italia, l'annuncio di un provvedimento di regolarizzazione in risposta agli "indifferibili fabbisogni del settore agricolo", in pieno *lockdown*, è come se avesse sigillato i tratti salienti del rapporto tra immigrazione, mercato del lavoro e società italiana, 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 taluni segmenti del mercato del lavoro sono oggi socialmente costruiti**. Dalla nostra consultazione – così come da diversi studi apparsi negli ultimi anni – è infatti emerso come, in modo ancor più evidente che in altri settori, 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 lavoro**. Si stima che quasi la metà della forza lavoro totale sia costituita da lavoratori stranieri: lavoratori extra-europei ufficialmente assunti, lavoratori provenienti da altri Paesi dell'Unione e migranti approdati con vari canali, inclusi le richieste di

³⁷ Vedi Sezione 1.1. del *Libro Verde*.

³⁸ Vedi ad esempio ILO, *Misure per il lavoro stagionale dei migranti: Ripensare ai principi fondamentali e ai meccanismi alla luce del COVID-19*, Nota OIL, 2020.

asilo e gli ingressi irregolari. Di essi, 4 su 10 sarebbero impiegati in modo irregolare. Non per caso, tanto sul piano empirico così come su quello della narrazione, il principio di complementarità si è imposto in questo settore come assioma indiscusso, quasi a suggellare la convinzione che alcuni lavori siano incorreggibilmente “da immigrato”, svolti magari anche da (non pochi) 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.

Invero, 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. Al tempo stesso, **il problema della diffusa violazione dei diritti dei lavoratori non è certo estraneo alla dipendenza strutturale dal lavoro immigrato e al fatto che essa è un fenomeno dato per scontato e considerato imm modificabile, perfino nei contesti territoriali maggiormente interessati dalla disoccupazione.** A sua volta, tale circostanza concorre 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. E proprio il fatto di trovarsi in un mercato affollato da migranti diversamente collocati nei sistemi di stratificazione civica, 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 accentua la vulnerabilizzazione di tutti. 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 importante anche nella prospettiva di un riposizionamento competitivo di questo comparto.

In questo quadro, **le politiche migratorie**, intese nel loro significato più ampio (includendovi, ad esempio, anche i provvedimenti di regolarizzazione), **sono sicuramente uno strumento rilevante per tutelare i lavoratori e rispondere alle esigenze di reclutamento delle imprese interessate a operare nella legalità. Ma sarebbe assolutamente sbagliato e fuorviante affermare che esse possano, da sole, risolvere problemi che esigono risposte strutturali** per garantire tanto ai produttori quanto ai lavoratori guadagni equi e dignitosi, tutelare i consumatori, rispettare le esigenze di sostenibilità ambientale, ridurre la dipendenza dall’estero.

1.4. L'Italia nel quadro della *Global Race for Talent*

Fin dagli anni '1980, espressioni come “autonomia dell’offerta di lavoro” e “disoccupazione volontaria” hanno dato conto della difficoltà per molte imprese italiane a realizzare il ricambio generazionale delle proprie maestranze, di fronte alla crescente riottosità della popolazione giovanile a svolgere mansioni manuali nel settore industriale e dei servizi. Una difficoltà divenuta strutturale nel caso dei settori caratterizzati da condizioni e orari di lavoro particolarmente onerosi, ma che continuano a rappresentare quote importanti della domanda di lavoro all’interno di comparti come l’edilizia, i trasporti, la logistica, la ristorazione, solo per citarne alcuni. Su questo fenomeno si sono poi innestati gli effetti dapprima della crescente scolarizzazione – che ha ulteriormente rarefatto la disponibilità nei confronti del lavoro operaio, quand’anche qualificato – e quindi del calo delle nascite che, in atto da ormai da anni, ha, come si è visto [Punto 1.1], progressivamente ridimensionato il volume della popolazione in età attiva. **Altrettanti processi che hanno reso quello dell’immigrazione un bacino di reclutamento insostituibile e come tale sempre più apertamente percepito.**

Anche gli ultimi dati disponibili ci dicono che, a dispetto di un quadro congiunturale non facile, **le difficoltà di reperimento denunciate dalle imprese sono persistenti e perfino in aumento:** con riferimento al mese di marzo 2022, il 41 per cento delle figure ricercate dalle imprese italiane risulta difficile da reperire, addirittura il 50-60 per cento quando si tratta di operai specializzati e di professioni tecniche³⁹. Significativamente, più ancora della mancanza di competenze adeguate, le imprese oggi avvertono l’insufficienza numerica di candidati a svolgere le mansioni richieste e, come sempre, la mancanza di esperienza. Per di più, specie dopo la parentesi della pandemia – che ha “sdoganato” la ricerca di nuovi equilibri tra lavoro e (ben)essere – e il ritorno dell’inflazione, **il tema dei livelli salariali, penalizzati dal cuneo fiscale e poco competitivi in rapporto agli altri Paesi, è tornato prepotentemente alla ribalta.** Nel corso degli ultimi mesi, gli stessi media (solleticati dalle polemiche sorte attorno al reddito di cittadinanza) hanno dato ampio spazio al fenomeno per cui, in diversi settori e per diverse mansioni, anche qualificate e che richiedono elevati livelli di istruzione, il basso livello

³⁹ Excelsior Informa. *I programmi occupazionali delle imprese rilevati dal sistema delle Camere di Commercio*, marzo 2022.

delle retribuzioni in rapporto al costo della vita ha esacerbato, soprattutto nelle regioni del Nord, le difficoltà di reclutamento. Infine, lo tsunami che ha investito il sistema sanitario e la rete delle residenze per anziani ha reso ancor più drammaticamente tangibili le gravi carenze di organico con diversi livelli di qualificazione (dai medici specializzati al personale ausiliario), accrescendo la consapevolezza di come **l'intero settore socio-sanitario dipenderà in misura crescente anche dal contributo delle forze lavoro d'importazione**.

Tutto ciò concorre a spiegare il rinnovato interesse per il tema delle politiche migratorie attive. Ciò potrebbe favorire - e non mancano i segnali al riguardo - l'avvio di una nuova stagione nel governo delle migrazioni, nonostante sappiamo trattarsi di una questione politicamente "insidiosa", ma che proprio per questo richiede un adeguato livello di consenso tra gli stakeholder dell'economia e della società. **L'esperienza internazionale ci insegna però che le misure legislative ad hoc hanno un'influenza limitata sui flussi in ingresso**. Ciò vale sia quando si "chiudono le frontiere" - una scelta che inevitabilmente produce nuova immigrazione irregolare, ovvero incentiva il ricorso improprio ad altri canali legali di ingresso (richiesta d'asilo, ragioni di studio, ricongiungimenti familiari...) - sia quando si "aprono" le frontiere, poiché **la possibilità di ingresso regolare è solo uno degli incentivi che i potenziali migranti considerano nel prendere le loro decisioni**.

A questo riguardo, occorre essere consapevoli del fatto che **l'Italia sempre più si troverà a competere con altri Paesi interessati ad attrarre dall'estero risorse umane con diversi livelli di qualificazione**. Già prima della pandemia, in molte nazioni a sviluppo avanzato erano emerse carenze di manodopera in diversi settori, spesso proprio in quei settori in cui più facilmente trovano sbocco i lavoratori immigrati: dal settore alberghiero e della ristorazione all'industria manifatturiera. Tali difficoltà si sono fatte più manifeste durante e dopo l'emergenza sanitaria, quando più eclatanti sono divenuti i fenomeni di *mismatch* sul mercato del lavoro (come si evince dal rapporto tra i posti vacanti e il numero di disoccupati, che sono pari o superiori ai livelli pre-pandemia nella maggior parte delle economie avanzate⁴⁰).

A tale riguardo, un recente studio realizzato dall'Ocse⁴¹ mostra come i posti vacanti a livello di ogni singolo settore esaminato sono aumentati in modo significativo. Per quanto concerne i Paesi dell'Unione Europea, già prima dell'inizio della crisi sanitaria il comparto che registrava le maggiori carenze di manodopera era quello delle costruzioni - grazie alla ripresa dopo la crisi

⁴⁰ IMF Staff Discussion Notes, *Labor Market Tightness in Advanced Economies*, marzo 2022.

⁴¹ OECD Economics Department, *The post-COVID-19 rise in labour shortages*, Working Papers No. 1721, luglio 2022.

economico-finanziaria del 2008 – insieme a quelli manifatturiero e dei servizi⁴². Con riferimento al settore sanitario, già nel 2013 l'Organizzazione Mondiale della Sanità stimava un disavanzo di 1,6milioni di lavoratori, che si prevedeva sarebbe salito a 4,1milioni entro il 2030: 0,6milioni di medici, 2,3milioni di infermieri e 1,3milioni di altri operatori sanitari⁴³. Sono infatti proprio gli infermieri e gli altri professionisti del settore sanitario a guidare la classifica dei profili che registrano le maggiori difficoltà di reclutamento, seguiti dai professionisti ITC, dai tecnici e dai conducenti di autocarri pesanti e camion.

Principali occupazioni con carenza di forza lavoro, 2020

| Occupazione | Numero di Paesi/regioni | Occupazione | Numero di Paesi/regioni |
|--|-------------------------|--|-------------------------|
| Personale infermieristico | 18 | Muratori in cemento armato, rifinitori e professioni assimilate | 10 |
| Idraulici e posatori di tubazioni idrauliche | 14 | Ingegneri elettrotecnici | 10 |
| Cuochi | 13 | Sviluppatori/analisti di software e applicazioni | 10 |
| Autisti di veicoli pesanti e di camion | 13 | Analisti di sistemi | 10 |
| Saldatori e tagliatori a fiamma | 13 | Contabili | 9 |
| Programmatori di applicazioni | 12 | Tecnici frigoristi e installatori di sistemi di refrigerazione | 9 |
| Medici di medicina generale | 12 | Addetti alle pulizie in uffici, hotel, ecc. | 9 |
| Sviluppatori di software | 12 | Addetti all'assemblaggio di apparecchiature elettriche ed elettroniche | 9 |
| Muratori e professioni assimilate | 11 | Assistenti sanitari | 9 |
| Elettricisti nelle costruzioni civili e professioni assimilate | 11 | Meccanici e riparatori di veicoli a motore | 9 |
| Sviluppatori web e progettisti multimediali | 11 | Collaboratori professionali sanitari | 9 |
| Meccanici e riparatori di macchinari agricoli e industriali | 10 | Lastrofferratori | 9 |
| Falegnami e carpentieri | 10 | Conduttori di impianti e operai di macchinari fissi | 9 |
| Ingegneri civili | 10 | Camerieri | 9 |

Nota: I dati riguardano l'UE27 e il Regno Unito. Per 21 Paesi/regioni, il periodo di riferimento è il primo e parte del secondo trimestre del 2020, mentre per gli altri nove Paesi il periodo di riferimento è anteriore.

Fonte: Commissione Europea, sulla base dell'analisi dei dati forniti dagli uffici nazionali di coordinamento EURES

⁴² Eurofound, *Tackling labour shortages in EU Member States*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021.

⁴³ Michel J.P., Ecartot F., *The shortage of skilled workers in Europe: Its impact on geriatric medicine*, "European Geriatric Medicine", Vol. 11 (2020), No. 3, pp. 345-347.

Inoltre, nel contesto della ripresa post-pandemia, è probabile che i settori dell'edilizia, dell'energia e dei trasporti, interessati dai programmi attuati nel campo della transizione ecologica, richiedano manodopera aggiuntiva⁴⁴.

Le ragioni alla base di questo progressivo disallineamento tra i fabbisogni professionali e l'offerta disponibile sono molteplici e, almeno in parte, potrebbero essere superate nel futuro, attraverso i progressi nel campo della digitalizzazione e della robotizzazione. Tuttavia, l'aspetto che ha più di tutti catturato l'attenzione in questi ultimi tempi è costituito dagli atteggiamenti e dai comportamenti dell'offerta di lavoro. Alle persistenti difficoltà sul fronte della conciliazione con le responsabilità familiari e ai fenomeni di eclatante *disengagement* dal lavoro – la c.d. *great resignation* – che hanno visto come protagonisti gli stessi uomini adulti (da sempre considerati la componente centrale e avvantaggiata), si è aggiunta una forte crescita dell'indisponibilità ad accettare lavori mal pagati e condizioni di lavoro precarie o particolarmente onerose. Il rallentamento dei flussi migratori in ingresso ha inoltre amplificato la carenza di manodopera per i posti a bassa qualificazione, rendendo sempre più evidente – e imbarazzante – lo scarto tra l'essenzialità di molti lavori svolti dagli immigrati e il loro riconoscimento sociale e retributivo⁴⁵ [Punto 1.3]. Dopo che la pandemia ha evidenziato gli effetti della bassa retribuzione, delle cattive condizioni di lavoro e del basso livello di protezione sociale sul tenore di vita e sul benessere dei lavoratori, attrarre lavoratori in questi settori è diventata una sfida comune. Va da sé che, in questo scenario, **l'Italia rischia più degli altri Paesi di doversi confrontare coi problemi di *mismatching* tra la domanda e l'offerta di lavoro esasperati dal livello particolarmente basso dei salari** (sul quale pesa, per converso, l'ampiezza del cuneo fiscale), **dalla tenuta dell'occupazione poco qualificata** (anche in ragione della lentissima crescita della produttività) **e dalla (cattiva) qualità complessiva dell'occupazione**. Temi e problemi che, peraltro, non riguardano solo il lavoro a bassa-nulla qualificazione, ma investono sempre più anche profili a media ed elevata qualificazione: le difficoltà a reclutare medici, infermieri e finanche insegnanti ne sono un chiaro esempio.

Degni di nota, al riguardo, i dati relativi ai fabbisogni previsti nel mercato del lavoro italiano per il periodo 2022-2026⁴⁶. In particolare, laddove fanno emergere come **alcune delle professioni più richieste dal sistema economico**

⁴⁴ Eurofound, *Tackling labour shortages in EU Member States*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021.

⁴⁵ IMF Staff Discussion Notes, *Labor Market Tightness in Advanced Economies*, marzo 2022.

⁴⁶ Unioncamere - ANPAL, Sistema Informativo Excelsior, *Previsioni dei fabbisogni occupazionali e professionali in Italia a medio termine (2022-2026). Scenari per l'orientamento e la programmazione della formazione*, giugno 2022.

italiano nel prossimo quinquennio sono anche quelle rispetto alle quali l'incontro tra domanda e offerta rischia di essere più difficile. Tra di esse si segnalano: medici, infermieri, fisioterapisti, specialisti in scienze matematiche e informatiche, tecnici ICT, ingegneri e tecnici in campo ingegneristico. Si tratta, oltretutto, di professioni cruciali per alcuni obiettivi che figurano nel PNRR, quali la riorganizzazione della rete di assistenza sanitaria territoriale e l'implementazione dei processi di innovazione tecnologica e transizione digitale.

Nel contesto di questa riflessione, il settore sanitario merita una sottolineatura particolare atteso che, nel quadro della già menzionata "crisi globale della cura"⁴⁷, **l'Italia dovrà sempre più fare i conti con la concorrenza di Paesi in grado di offrire incentivi, innanzitutto di natura salariale**, molto più attrattivi in rapporto a quella che è la realtà resa tristemente nota dalle cronache di queste settimane. Per di più, vi è ragione di ritenere che diversi Paesi che hanno fino ad oggi copiosamente esportato braccia e cervelli si apprestino a varare strategie per trattenere le risorse umane di cui hanno bisogno, anche in ragione dell'evoluzione dei loro scenari demografici. **Le politiche per l'attrazione di profili sanitari e socio-assistenziali dovranno dunque essere inquadrare in programmi di cooperazione coi Paesi d'origine** finalizzati alla formazione e allo sviluppo del capitale umano e al trasferimento di competenze: temi sui quali l'Italia, grazie alla qualità dei suoi percorsi formativi e alla ricca presenza di organizzazioni attive nei settori della cooperazione allo sviluppo, potrebbe peraltro godere di un vantaggio competitivo.

A tale proposito vale la pena ricordare come, tra i Paesi accomunati dal problema della carenza di professionisti della sanità, diversi attuano ormai da tempo specifiche politiche per la loro attrazione. In Italia, al contrario, al di là dell'aver inserito, ormai vent'anni fa, i profili infermieristici tra i c.d. "fuori quota", **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.** Dalla nostra consultazione è chiaramente emerso il rischio che, nel prossimo futuro, si aggravino ulteriormente le sofferenze occupazionali già chiaramente presenti e riconducibili a processi che riguardano sia la domanda di lavoro sia l'offerta di lavoro. Discutibili scelte di regolazione delle ammissioni alle Facoltà universitarie, condizioni di lavoro – anche dal punto di vista retributivo – decisamente poco vantaggiose, soluzioni contrattuali inadeguate, insufficiente riconoscimento sociale del valore delle professioni sanitarie (specie degli infermieri) hanno concorso nel generare sofferenze di organici tanto più preoccupanti in ragione della

⁴⁷ ILO, *Care Work and Care Jobs. For the Future of Decent Work*, International Labour Office, Geneva, 2018.

inarrestabile crescita dei fabbisogni⁴⁸ [Punto 1.2]. Per di più, 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. Particolarmente critica la situazione nelle RSA e nelle altre strutture per la lungo-degenza, che più di tutte hanno subito l'effetto di spiazzamento generato dalla riapertura delle assunzioni nella sanità pubblica e che, grazie alle procedure semplificate adottate in risposta alla pandemia e ripetutamente prorogate, stanno immettendo personale reclutato all'estero con livelli di preparazione spesso inferiori allo standard italiano. Altrettanti temi che, come sarà sottolineato nella Parte Seconda di questo *Libro Bianco*, dovranno essere in varia misura intercettati dalle stesse politiche migratorie.

Infine, nel quadro di quella che abbiamo definito come competizione globale per l'attrazione di immigrati con diversi livelli di qualificazione, almeno un cenno va riservato al tema della c.d. "wanted migration", composta da soggetti a elevata qualificazione e alto potenziale. Anche l'ultimo Rapporto di monitoraggio dell'Ocse⁴⁹ conferma come, in un gran numero di Paesi, attrarre professionisti qualificati e altamente qualificati continua a essere una priorità che ha dato vita a recenti iniziative specifiche quali l'introduzione di schemi migratori per i c.d. "nomadi digitali", l'estensione dei permessi per ricerca di lavoro, l'offerta di percorsi migratori vantaggiosi e di incentivi per attrarre e trattenere i professionisti con le competenze maggiormente ricercate.

Se, come ci ricorda lo stesso Ocse⁵⁰, "attrarre migranti qualificati è un mezzo per portare competenze e collegare meglio i Paesi in una circolazione globale di idee e innovazione", gli esperti interpellati per la stesura di questo *Libro Bianco* hanno rappresentato **l'Italia come un caso emblematico dei costi che produce l'assenza di schemi migratori adeguati all'attrazione di competenze e talenti**. Ciò è del resto chiaramente in linea coi caratteri sopra discussi di un modello di integrazione portato ad apprezzare più l'iper-adattabilità dei lavoratori stranieri che non i loro capitali umani e il loro potenziale [Punto 1.3].

Emblematico, al riguardo, il tema dell'attrazione degli investitori/imprenditori, che pure ha visto di recente alcune interessanti modifiche normative. L'impressione generale emersa dalla nostra consultazione è che le politiche finora messe in campo abbiano sortito **un limitato successo nell'intercettare un flusso che, a livello mondiale, coinvolge decine di migliaia di investitori**, in rapido aumento grazie anche

⁴⁸ Vedi la Sezione 2.3 del *Libro Verde*.

⁴⁹ OECD, *International Migration Outlook 2022*, OECD Publishing, Paris, 2022.

⁵⁰ OCDE, *How to make Labour Migration Management Future-Ready?*, "Migration Policy Debates", n. 21, January 2020; citazione a pag. 3.

alla buona riuscita dei programmi lanciati da diversi Paesi. **Oltre alla qualità della vita, l'agilità degli schemi migratori e di investimento 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 canadese⁵¹, ***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.

Più in profondità, sembrerebbe che l'Italia, al di là di una certa narrazione retorica, 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.

⁵¹ STUART, *Italy Investor Visa. White paper proposal*, July, 2020.

1.5. Perché la legge che abbiamo non funziona

Tra le conseguenze inattese della pandemia va annoverata una maggiore consapevolezza, a livello internazionale, della **necessità di rimettere mano ai sistemi di governance delle migrazioni economiche, nel contesto di un ripensamento dei regimi di accumulazione nel nome della sostenibilità**. Le norme e le pratiche che regolano l'ingresso e l'inclusione occupazionale dei lavoratori migranti sono così tornate a popolare l'agenda politica; parallelamente, sembra stia crescendo la consapevolezza, tra gli stakeholder dell'economia e della società, dei **costi di lungo periodo del gap che separa 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, ma che ora si sta affermando come sfida globale.

L'esperienza italiana è infatti speculare a quella di molti altri Paesi che, analogamente, evidenziano un disallineamento dei loro regimi migratori non solo rispetto ai concreti processi di ingresso e inclusione occupazionale, ma anche rispetto agli interessi, attuali e futuri, degli Stati di destinazione⁵². Significativamente, della denuncia di tale disallineamento si sono fatte ufficialmente interpreti le stesse istituzioni europee, specie dopo che lo scoppio dell'emergenza sanitaria e la chiusura delle frontiere esterne e interne, all'approssimarsi della stagione del raccolto, ha reso evidente la dipendenza delle catene di approvvigionamento alimentare dal lavoro (stagionale) degli immigrati, talvolta assimilabile a una versione "moderna" dello schiavismo⁵³. Per di più, in maniera abbastanza stupefacente, analisi riferite a Paesi come gli Stati Uniti d'America o il Canada si attagliano alla stessa situazione italiana e in particolare a una legge – il Testo Unico sull'Immigrazione, approvato nel 1998 e più volte modificato – giudicata dagli esperti desueta sia nei contenuti, per la parte che riguarda gli ingressi di migranti economici⁵⁴, sia e soprattutto nell'applicazione che ne è stata fatta⁵⁵.

⁵² Vedi la Sezione 1.1 del *Libro Verde*.

⁵³ EPRS - European Parliamentary Research Service, *Migrant seasonal workers in the European agricultural sector*, Briefing, February 2021.

⁵⁴ Vedi la Sezione 1.2 del *Libro Verde*.

⁵⁵ Vedi la Sezione 1.3 del *Libro Verde*.

Non ci inoltreremo oltre, in questa sede, nell'approfondimento di analisi e proposte formulate in sede europea e internazionale – che peraltro sono già state oggetto di attenzione all'interno del *Libro Verde*, al quale rinviamo – se non per sottolineare come, al di là del loro effettivo impatto, esse 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, al problema dell'immigrazione irregolare⁵⁶.

A dire il vero, con l'adozione del Testo unico sull'immigrazione, nell'ormai lontano 1998, e l'avvio della politica di programmazione di ingressi destinati in gran parte a ricoprire posti di lavoro a bassa qualificazione, l'Italia si trovò a svolgere **una funzione di svecchiamento delle politiche migratorie europee, all'epoca ancora prigioniera (da circa un trentennio) di una "ortodossia restrittiva", altrimenti definita come l'opzione zero**. Nelle intenzioni del legislatore, e nel modo in cui l'iniziativa venne salutata sia dagli studiosi sia dagli attori militanti, l'approvazione della legge n. 286/1998 avrebbe dovuto decretare la "maturità" del regime migratorio italiano, rendendo realmente operante un dispositivo di reclutamento dall'estero e dunque ponendo fine a quella situazione di deficit di regolazione istituzionale che aveva caratterizzato gli anni della transizione migratoria del Paese. Tuttavia, com'è noto, fin dal momento della sua istituzione il sistema di programmazione degli ingressi non ha 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 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

⁵⁶ Vedi al riguardo: The Expert Council's Research Unit (SVR Research Unit)/Migration Policy Institute Europe (MPI Europe), *Legal migration for work and training: Mobility options to Europe for those not in need of protection*, Berlin, 2019.

emigranti italiani –; o, ancora, più congruente con l’obiettivo di intercettare migranti altamente qualificati o aspiranti imprenditori. A quasi un quarto di secolo dalla sua adozione originaria, **la maggior parte degli osservatori concorda però sul fatto che il Testo unico 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 –.

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 recepita 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** (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 soggiorno⁵⁷).

In 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 imprese⁵⁸ nel disporre di una forza lavoro adattabile e a buon mercato. Indubbiamente, una pressione migratoria in grado di scardinare i tentativi di regolazione e il complesso di interessi che 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 la più ampia distanza tra la legge e la prassi. Un certo margine di fallimento sembra dunque dover essere messo

⁵⁷ 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.

⁵⁸ Oltre che dalle organizzazioni coinvolte nel traffico e nello sfruttamento dei migranti.

nel conto atteso che non esiste alcun Paese – quanto meno nel novero delle democrazie – che non debba misurarsi col problema dell’immigrazione irregolare e con lo stesso ricorso improprio a canali di ingresso per i migranti “non economici”. Si tratta, allora, di interrogarsi sui margini di miglioramento. 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 sulle 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. 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** (un principio peraltro presente già nel primo testo legislativo che, nel lontano 1986, disciplinò l’ingresso e il lavoro dei migranti, e sopravvissuto a tutti gli interventi di modifica). 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 – 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, facendo venir meno il carattere premiale della scelta di un percorso legale**, per quanto lungo esso possa rivelarsi; 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 per accaparrarsi una delle famigerate quote, costantemente di molto inferiori al numero di potenziali interessati. L'utilizzo improprio, e spesso indipendente dalla domanda di lavoro, è tra l'altro agevolato dal fatto che – in termini generali e fatta salva la possibilità di riservare una parte delle quote ai possessori di determinate competenze o a specifici settori – l'assegnazione delle quote rispetta un ordine cronologico, senza che intervengano altri tipi di filtri (quali i livelli di istruzione o il tipo di competenze possedute).

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 di "un piccolo ingranaggio che da solo è in grado di bloccare il sistema"⁵⁹ e, in ogni caso, 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.

Va peraltro osservato che il principio di indisponibilità non è certo una peculiarità della legislazione italiana. La maggior parte dei Paesi europei impiega infatti diversi strumenti per accertare 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. E proprio questa è una delle ragioni che, a detta degli esperti, concorre a rendere gli schemi migratori molto poco appetibili, non fosse altro che per i tempi straordinariamente lunghi richiesti da tutta la trafila di adempimenti⁶⁰. Ma va anche rilevata una incipiente tendenza a ridurre l'applicazione, specie quando si tratta di regolare l'ingresso di lavoratori destinati a ricoprire profili professionali di difficile reperibilità⁶¹.

⁵⁹ Paggi M., *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, 2020.

⁶⁰ Per una analisi dettagliata della questione, cf. The Expert Council's Research Unit (SVR Research Unit)/Migration Policy Institute Europe (MPI Europe), *Legal migration for work and training: Mobility options to Europe for those not in need of protection*, Berlin, 2019.

⁶¹ È quanto avvenuto di recente in Germania. Cf. De Petris A., *Germania*, in: Bonetti P., D'Onglia M., Morozzo della Rocca P., Savino M. (a cura di), *Immigrazione e Lavoro: quali regole? Modelli, problemi e tendenze*, Editoriale Scientifica s.r.l., Napoli, 2022.

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, 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 ragione 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 indurci 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 "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**, tanto più allorquando l'offerta di lavoro straniera è alimentata anche dai flussi dei migranti "non-economici" e dai lavoratori europei che beneficiano del diritto alla libera circolazione.

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). 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.**

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 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. 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 soddisfacente⁶².

Possiamo a questo punto passare al secondo ordine di fattori all'origine del "fallimento" del modello di gestione delle migrazioni economiche, costituito dalle scelte nell'applicazione delle norme e delle procedure attraverso i decreti di programmazione. Negli intenti del legislatore, il Testo Unico, così come approvato nel 1998, aveva l'ambizione di impedire l'immobilismo del sistema, prevedendo che, in mancanza di una specifica decretazione, dovessero intendersi tacitamente rinnovate le quote fissate per l'anno antecedente; inoltre, esso lasciava 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. Mentre questa possibilità non è mai stata cancellata, grazie alle modifiche introdotte dalla legge 189/2002 **il decreto del Presidente del Consiglio per determinare le quote di ingresso annuali è divenuto facoltativo e senza una scadenza fissa.**

| 46

In realtà, il sistema inaugurato dal Testo Unico trovò effettiva attuazione solo nel 2000, dopo la conclusione della procedura di regolarizzazione prevista dalla stessa legge d.lgs 286/1998, con l'autorizzazione di 63mila ingressi, subito giudicati insufficienti dal mondo imprenditoriale; tale quota venne riproposta anche per il 2001 quando però furono per la prima volta distinti gli ingressi a carattere stagionale destinati a divenire la componente di gran lunga maggioritaria dei decreti promulgati negli anni successivi, 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 via via più evidente, fino a portare a un sostanziale azzeramento, negli ultimi dieci anni, dei contingenti per lavoro non stagionale. Per converso, a dispetto della sua percezione come una svolta in senso restrittivo, l'entrata in vigore della c.d. "legge Bossi-Fini" - 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 - oltretutto coincisa con la progressiva crescita dei ricongiungimenti familiari - che portò l'Italia a essere, insieme alla Spagna, il principale importatore ufficiale di manodopera in Europa.

Tuttavia, perfino negli anni in cui i contingenti ammessi furono particolarmente consistenti, il "tetto" stabilito dal decreto flussi è quasi sempre stato giudicato insufficiente in rapporto all'entità dei fabbisogni, impropriamente misurati attraverso i sistemi di monitoraggio della domanda

⁶² A livello internazionale, la soluzione più ricorrente è quella di prevedere un certo periodo di tempo solo trascorso il quale è consentito al migrante di cambiare tipo di lavoro.

di lavoro (che, è bene ricordarlo, valutano in realtà la propensione ad assumere eventualmente personale immigrato non necessariamente richiamato dall'estero), ovvero stimati in base alle dichiarazioni delle associazioni imprenditoriali e ai loro appelli a favore di politiche meno restrittive cui immancabilmente ha dato manforte il vasto mondo delle organizzazioni di volontariato impegnate nel sostegno agli immigrati. **Ma è soprattutto negli ultimi anni che le scelte di governo - o di non governo - delle migrazioni economiche sono divenute, per opinione diffusa tra gli studiosi e gli esperti, del tutto incoerenti con il ruolo dell'Italia nello scenario migratorio internazionale, con la necessità di contenere il ricorso improprio alla richiesta di protezione internazionale e con gli stessi scenari demografici del Paese.** 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. 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. Nel 2021 infine, sul filo di lana, il presidente del consiglio ha firmato il decreto che fissa in 69.700 gli ingressi di lavoratori stranieri: un numero inferiore alla bozza circolata, ma più che raddoppiato rispetto alle quote degli ultimi anni e con una timida apertura verso il lavoro non stagionale con riferimento ai settori (trasporto, edilizia, turistico-alberghiero) che registrano difficoltà nel reclutamento di personale. Peraltro, le 27.700 quote non stagionali sono da ripartite tra gli oltre 30 paesi sottoscrittori di accordi elencati nel decreto e in parte destinate ad essere assorbite dalle conversioni di permessi già rilasciati per altri motivi. Salutato come il segnale dell'auspicata svolta nel governo delle migrazioni economiche - ma come sempre giudicato decisamente sottodimensionato rispetto ai fabbisogni -, il provvedimento ha ancora una volta visto la luce secondo la logica della "programmazione transitoria" e in assenza del documento programmatico⁶³.

È inoltre da segnalare **la possibilità di riservare un certo numero di "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, sono state via via estese a nuovi Stati diventando, formalmente, uno

⁶³ Proprio nei giorni in cui è stato chiuso questo *Libro Bianco* è giunta notizia dell'imminente emanazione del Decreto Flussi 2022 che dovrebbe autorizzare l'ingresso di un numero complessivo di 82.705 migranti.

dei principali strumenti di prevenzione dell'immigrazione irregolare. Conseguentemente, **la dimensione economica della programmazione è andata sempre più intrecciandosi a quella politica**; al contempo, l'idea di quota come soglia massima degli ingressi è andata 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. Invero, specie in alcuni anni (in particolare tra il 2002 e il 2007), alle quote privilegiate è stata riservata una parte molto cospicua degli ingressi programmati. Parallelamente, il continuo aumento dei Paesi coinvolti (fino a superare la trentina) ha avuto l'effetto di annacquare il ruolo strategico, visto che i contingenti a disposizione devono essere suddivisi tra un gran numero di Stati⁶⁴.

L'ultimo aspetto sul quale va posta l'attenzione è 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-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" quale è appunto la stesura del documento in esame. 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, dopo la crisi economica e l'aggravamento della "crisi dei rifugiati" si sono concentrate le politiche migratorie, piegando ad esse gli stessi dispositivi inizialmente pensati per il governo delle migrazioni economiche. Per di più, l'introduzione di meccanismi fortemente premiali (le quote privilegiate) a favore dei Paesi che collaborano al contrasto dell'immigrazione irregolare, se per un verso non è servita da antidoto a quest'ultima, ha avuto l'effetto di **alterare uno strumento**

⁶⁴ Indicazioni più dettagliate sulla distribuzione delle quote programmate e sui contenuti degli accordi sottoscritti coi Paesi d'origine si possono trovare nella Sezione 1.2 del *Libro Verde*.

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" denunciati dagli studiosi da almeno un trentennio. Più precisamente, sebbene le scelte di politica (e non politica) migratoria hanno certamente un peso nel dirottare gli aspiranti migranti verso canali legali o 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, con un impatto forse perfino superiore a quello della programmazione ufficiale.** D'altro canto, gli stessi decreti flussi, dopo essersi trasformati in equivalenti funzionali delle regolarizzazioni, hanno a loro volta alimentato fenomeni come la compravendita illegale di prove e falsi contratti di lavoro, concorrendo tra l'altro 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 italiano 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 permanenza irregolare (e verso lo stesso ricorso improprio alla richiesta di protezione); considerazioni tanto più pertinenti alla luce della consapevolezza di quanto sia complesso 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 considerano i costi umani e sociali implicati da questi fenomeni.

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 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, riflettendo e amplificando il trend generale, sfioravano il 60% del totale all'inizio degli anni '1990, ma erano crollati a poco più di un terzo del totale già alla fine del decennio, per arrivare al 24 per cento nel 2021⁶⁵. 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 o promesse di riforma. Così, ad esempio, nel caso del comparto agricolo si produce il paradosso del sottoutilizzo 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 disposizione⁶⁶. Oppure, nel caso del lavoro per le famiglie, 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 collocazione⁶⁷. Tali problemi, comunemente percepiti e rappresentati come questioni connesse alla

⁶⁵ Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione, XII Rapporto annuale, *Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia*, 2022.

⁶⁶ Vedi Sezione 2.2 del *Libro Verde*.

⁶⁷ Vedi Sezione 2.1 del *Libro Verde*.

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 [Punto 1.4].

In effetti, come discuteremo nella seconda parte di questo *Libro Bianco*, **i suggerimenti emersi dalla nostra consultazione 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* 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 al 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.

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 Stati "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 identificabili sulla base dell’esperienza maturata in vari Paesi, utili a implementare politiche di reclutamento all’estero senza dover “reinventarsi” l’intero sistema⁶⁸, ma migliorando aspetti quali l’analisi dei fabbisogni professionali (anche attraverso il coinvolgimento dei principali stakeholder), la semplificazione/digitalizzazione delle procedure burocratiche, la protezione dei lavoratori più vulnerabili, l’informazione nei Paesi d’origine circa le opportunità di migrazione legale.

Ultimo ma non ultimo, è autoevidente come **i tempi di attesa per i rilasci/rinnovi dei permessi di soggiorno** – per non parlare di quelli richiesti dall’esame delle domande di regolarizzazione – **sono esempi paradigmatici di quell’esigenza di modernizzazione, efficientamento e digitalizzazione degli apparati burocratici** insistentemente richiamata dal 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 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. A questo problema ha recentemente tentato di rispondere il c.d. “decreto semplificazioni”⁶⁹ ma con esiti, secondo quanto emerso dal nostro studio, piuttosto deludenti [[Punto 2.1.1](#)].

Ciò premesso, ci sembra comunque utile richiamare le numerose proposte di riforma elaborate 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”). Tali proposte, per lo più nate dall’iniziativa e dalla collaborazione di vari soggetti della società civile, sono illustrate in dettaglio nel *Libro Verde*⁷⁰ al quale rinviamo per ulteriori approfondimenti. Qui ci limitiamo a ricordare come vi sono alcuni elementi sui quali le diverse proposte tendono a convergere, tre in particolare: *a)* **l’introduzione di un**

⁶⁸ The Expert Council’s Research Unit (SVR Research Unit)/Migration Policy Institute Europe (MPI Europe), *Legal migration for work and training: Mobility options to Europe for those not in need of protection*, Berlin, 2019.

⁶⁹ Decreto-legge 21 giugno 2022, n. 73, recante misure urgenti in materia di semplificazioni fiscali e di rilascio del nulla osta al lavoro, Tesoreria dello Stato e ulteriori disposizioni finanziarie e sociali, convertito nella legge 4 agosto 2022, n. 122. Attraverso il Decreto-legge n. 198/2022 recante “Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi” (c.d. decreto “Milleproroghe”) tali semplificazioni sono state prorogate al 2023.

⁷⁰ Sezione 1.3, Tabella 1.3.2.

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; b) l'**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; c) 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 lo straniero che soggiorna irregolarmente), eventualmente nell'ambito di un determinato tetto annuale. Come vedremo, anche le indicazioni emerse dalla nostra consultazione suggeriscono modifiche del quadro normativo che vanno in questa direzione, specificando al contempo una serie di requisiti e condizioni di contesto indispensabili a mitigare i rischi connessi a queste innovazioni e a renderle "sostenibili".

Da ultimo, merita di essere ricordato 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 e dai dibattiti che immancabilmente li accompagnano. La sua analisi dettagliata porta infatti a individuare ben **45 possibili motivi di ingresso e soggiorno**⁷¹. Di essi, **oltre dieci riguardano l'esercizio di una qualche attività lavorativa e/o lo sviluppo di progetti imprenditoriali o di investimento**.

Concentrandoci 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 [Punto 2.1.4]*, oltre a categorie quali i c.d. *expat* 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 anche in assenza di decreto flussi). Tutte le altre fattispecie, oltre a possedere determinati requisiti,

⁷¹ Si veda la dettagliata Tabella predisposta da Paolo Bonetti e pubblicata nel *Libro Verde* (Sezione 1.2, Tab. 1.2.2).

devono rientrare nei tetti numerici fissati (o non fissati) ogni anno (o eventualmente più volte all'anno) dai c.d. "decreti flussi".

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 soggiornanti di lungo periodo e per i familiari di cittadini europei; infine, anche i titolari 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 una dichiarazione di soggiorno per brevi periodi non superiori a 90 giorni (turismo, affari, visite, attività sportiva, ricerca scientifica, missione) e - sorprendentemente - i titolari di un permesso di soggiorno per residenza elettiva. Infine, la possibilità di ottenere la conversione del proprio titolo di soggiorno in un permesso di soggiorno per lavoro è riconosciuta, a determinate condizioni (grazie anche alle estensioni 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), per lavoro stagionale, 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 stati esclusi i possessori di una dichiarazione di soggiorno per brevi periodi non superiori a 90 giorni 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).

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", che li affranca 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 e da altri provvedimenti contenuti nei decreti flussi - le immissioni tendevano ad avvenire soprattutto attraverso un canale irregolare (la c.d. "back door"), **da diversi anni l'immigrazione in età attiva - e conseguentemente le forze di lavoro d'origine straniera - crescono per effetto soprattutto di tre processi**.

Innanzitutto, specie dopo l'allargamento a Est dell'Unione Europea (e l'ingresso della Romania), **è cresciuta la componente comunitaria, libera dai vincoli della normativa sull'immigrazione**, ma ciò nondimeno spesso accomunata nella percezione comune – e nei processi di divisione sociale del lavoro – all'immigrazione extra-europea. Proprio gli approfondimenti realizzati per la stesura del *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. A maggior ragione se si considera l'imminente ulteriore ampliamento dell'Unione con l'ingresso di Paesi (a partire dall'Albania) che hanno un legame privilegiato con l'Italia. 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 Primavere 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 queste categorie (specie la seconda e la terza) è obiettivo non facile. 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-migranti e ormai incorporate nei processi di costruzione sociale del ruolo degli immigrati nel nostro mercato del lavoro [*Punto 1.3*]. 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 considerata il più efficace antidoto al ricorso improprio e strumentale alla richiesta di asilo politico (ma si tratta di una aspettativa che solleva molte perplessità [*Punto 1.6*]). In ogni caso, almeno in linea di principio – e segnatamente secondo l'impostazione adottata in questo *Libro Bianco* – **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.**

1.6. Alcune consapevolezza sulle quali basare delle “buone” politiche per le migrazioni economiche

Giunti a questo punto, prima di entrare nel vivo delle nostre proposte, vale la pena stilare un breve elenco di “punti di attenzione”, ovvero di consapevolezza, da tenere presenti nell’approcciare il complesso tema delle politiche di governo delle migrazioni economiche.

Il primo passo fondamentale è sgombrare il campo da alcune retoriche ricorrenti che, sull’uno e sull’altro fronte di un dibattito fortemente strumentalizzato, alimentano false aspettative nei confronti dell’immigrazione o, all’opposto, dell’immigrazione “zero”. Cominciando da quest’ultima opzione – a dire il vero sempre più minoritaria –, va in primo luogo sottolineato come si tratta di una opzione totalmente irrealistica; e ciò non solo e non tanto per la forte pressione migratoria cui è geograficamente esposta l’Italia, quanto in virtù dei vincoli imposti da un contesto democratico, che impone l’apertura delle frontiere agli arrivi dei migranti per ragioni familiari e alla ricerca di protezione, ossia ad ingressi totalmente autonomi – quanto meno dal punto di vista formale – rispetto ai fabbisogni dell’economia. Anzi, come la storia europea di questi ultimi decenni abbondantemente insegna, la chiusura delle frontiere prelude quasi naturalmente alla crescita della componente meno economicamente vantaggiosa dell’immigrazione e, per una sorta di spirale perversa, la crescita dei tassi di inattività e di disoccupazione che normalmente accompagna il processo di stabilizzazione, alimenta l’avversione dell’opinione pubblica verso le politiche migratorie attive, di reclutamento all’estero di manodopera. **Mantenere attivo un canale di ingresso legale è, al contrario, un’opzione utile ad assicurare un apporto positivo dell’immigrazione ai tassi di attività e di occupazione** – e dunque agli equilibri complessivi del mercato del lavoro –; a maggior ragione, alla luce di due processi che – secondo la maggior parte degli esperti e delle agenzie europee e internazionali – rendono oggi l’immigrazione un ingrediente insostituibile delle strategie di sostenibilità dei Paesi economicamente avanzati.

Il primo è il processo di invecchiamento della popolazione che sta velocemente corrodendo, in pressoché tutti i Paesi, gli equilibri tra attivi/occupati e inattivi, intaccando le fondamenta dei regimi di welfare. Il secondo è il processo di

disallineamento tra la domanda e l'offerta di lavoro, nella sua declinazione quantitativa (con la crescente difficoltà nel garantire il turnover delle forze di lavoro per via dell'assottigliamento delle fasce d'età giovanili) e qualitativa (con difficoltà di reclutamento che investono profili con diversi livelli di qualificazione, ma in particolare a medio-bassa qualificazione, a fronte di una popolazione residente sempre più istruita).

L'Italia, come abbiamo visto, è fortemente interessata da entrambi i processi. Le conseguenze della sua situazione di fragilità demografica sono già chiaramente percepite nella gestione dei processi di reclutamento, e vanno a rafforzare i problemi dell'insufficiente raccordo tra sistemi formativi e mondo del lavoro, ma anche della crescente distanza tra le culture del lavoro (giovanili) e le aspettative della domanda di lavoro. Certo è che, **almeno nel medio-breve periodo, appare abbastanza illusorio poter dare una risposta ai fabbisogni professionali caratterizzati da difficoltà di reclutamento ormai strutturali senza fare ricorso (anche) all'immigrazione.** Sostenere che *gli immigrati non ci servono* potrebbe essere vero su un piano squisitamente quantitativo (se si considerano gli allarmanti livelli di inattività e disoccupazione che caratterizzano l'Italia), ma distante dalle esigenze di famiglie e imprese che si sono ormai familiarizzate con questo bacino di reclutamento e ne apprezzano l'adattabilità. La stessa "protezione" dei lavoratori autoctoni ottenuta 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 inquadrato mediante istituti contrattuali al limite della legalità. Al di là del dato statistico che registra ampi volumi di inattivi e disoccupati, l'esperienza di questi ultimi anni dimostra 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, specie durante e dopo la crisi economica iniziata nel 2008, 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, 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), senza contare le **esigenze naturalmente associate alla crescente interdipendenza delle economie nazionali e alla mobilità internazionale del lavoro** che reclamano il superamento di quell'approccio "respingente" che oggi ostacola perfino l'ingresso della migrazione "desiderata".

Analogamente, se si considera l'ampiezza delle difficoltà di reclutamento denunciate dalle imprese, sembrerebbe difficile sostenere che *gli immigrati rubano il lavoro agli italiani*, per riprendere un'altra retorica ricorrente. E tuttavia va pure riconosciuto che questo rischio può materializzarsi, almeno virtualmente, ogniquale volta le condizioni di ingaggio sono particolarmente svantaggiose. Evenienza, quest'ultima, che riguarda una quota drammaticamente elevata degli stranieri impiegati nei settori più etnicizzati, come dimostrano gli altissimi livelli di irregolarità che continuano a caratterizzare, ad esempio, il comparto del lavoro domestico e quello agricolo.

In termini più generali, l'alta incidenza di famiglie straniere in condizioni di povertà, anche in presenza di percettori di reddito da lavoro, ci dice di come **l'immigrazione sia nel tempo divenuta un tassello cruciale per il consolidamento di un regime di accumulazione fondato sul lavoro poco pagato e di cattiva qualità**. Un processo che non è certamente estraneo - pur non essendone l'unica causa - agli elevati (ssimi) livelli di inattività e disoccupazione "volontaria" che si registrano in Italia. A questo riguardo, va sottolineato come **le situazioni di disallineamento tra domanda e offerta di lavoro, spesso rappresentate come date e immodificabili e chiamate in causa per affermare il "bisogno" di immigrati, sono in realtà il frutto di processi di costruzione sociale e istituzionale che possono essere attenzionati e corretti**. Interventi a sostegno dei percorsi di inclusione di inattivi e disoccupati (autoctoni e immigrati già presenti), investimenti lungimiranti nella formazione del capitale umano e nella riqualificazione dei lavoratori con competenze obsolete, politiche che migliorino le condizioni di lavoro e retributive soprattutto nei settori che scontano un eccesso di domanda rispetto all'offerta, incentivi alla diffusione delle innovazioni *labour-saving* nei settori a più basso valore aggiunto che presentano margini di profitto insufficienti a garantire retribuzioni dignitose, interventi di sussidiarizzazione a favore dei lavoratori che svolgono servizi essenziali ma spesso sottopagati sono altrettante leve che, accanto a "buone" politiche migratorie, possono e devono essere messe in campo.

In particolare, come ripetutamente sottolineeremo nel corso di questo *Libro Bianco*, **quello di garantire a tutti i lavoratori e le lavoratrici condizioni di lavoro dignitose, anche dal punto di vista salariale, deve costituire un**

obiettivo prioritario; a maggiore ragione dopo che la pandemia ha reso tangibile lo scarto tra il ruolo essenziale che gli immigrati – insieme ai molti altri lavoratori impiegati in occupazioni poco qualificate – svolgono in settori come la logistica, le pulizie, i trasporti, l’agricoltura, e il loro riconoscimento sociale e retributivo. E ciò non solo per ragioni di equità sociale – pure rilevanti sul piano etico e della coerenza coi principi democratici –, ma anche per ragioni di sostenibilità in senso lato di una immigrazione che oggi sta dando un contributo rilevante alla crescita della povertà e del disagio sociale. In questo scenario, tra l’altro, perfino l’aspettativa in base alla quale *gli immigrati pagheranno le nostre pensioni* – uno dei temi più ricorrenti nelle posizioni a favore di politiche aperturiste –, se sicuramente riflette l’attuale composizione di una popolazione straniera concentrata nelle fasce d’età attiva, rischia di sgretolarsi sotto il peso di un numero crescente di lavoratori poveri, ovvero refrattari o inadatti a occupare i tipici “lavori da immigrati”.

Sempre sul fronte degli argomenti “pro-immigrazione”, è proprio l’aspetto appena ricordato ad essere spesso trascurato nelle sue conseguenze per gli immigrati, le loro famiglie e la società italiana. La narrazione secondo la quale *gli immigrati fanno i lavori che noi non vogliamo più fare* è per certi versi inoppugnabile sul piano empirico, ma estremamente pericolosa. Lo è, in primo luogo, perché **legittima la progressiva segmentazione del mercato del lavoro secondo linee di divisione di tipo etnico-nazionale**, che vanno a sommarsi, rafforzandole, alle altre tradizionali forme di discriminazione (a partire da quella di genere), configurando una sorta di sistema castale in cui sono i caratteri ascritti (e non le competenze e le aspirazioni individuali) a definire il ruolo di ciascuno nel sistema di divisione del lavoro. Lo è, in secondo luogo, perché **disincentiva azioni e interventi che favoriscano il matching tra la domanda di lavoro** – sempre più spesso alle prese con difficoltà di reclutamento – **e l’offerta di lavoro, e soprattutto con l’offerta potenziale**, composta da milioni di persone in età attiva (in maggioranza italiane ma in molti casi straniere) che restano ai margini del mercato occupazionale. E lo è perché **sugella una immagine duale della società italiana**, giocata sulla contrapposizione tra “noi” e “loro” (gli immigrati), del tutto incoerente con il profilo demografico della popolazione residente di oggi e soprattutto di domani: un aspetto che potrebbe generare conseguenze drammatiche per la tenuta della coesione sociale. Semmai, come pure sarà approfondito all’interno di questo *Libro Bianco*, si tratta di mettere a valore la diversità collegata al background migratorio attraverso specifiche politiche ed azioni di gestione delle risorse umane immigrate, apprezzandola anche come fattore protettivo⁷²,

⁷² Anderson A., Poeschel F., Ruhs M., *Covid-19 and Systemic Resilience: Rethinking the Impacts of Migrant Workers and Labour Migration Policies*, European University Institute, Working Paper RSCAS 2020/57, 2020.

che accresce la capacità di gestione dei rischi e arricchisce il processo di *problem solving* sia a livello organizzativo, sia a livello di sistema sociale nel suo complesso.

Proseguendo nella nostra riflessione, un ulteriore punto da ribadire è che, proprio perché si muovono in un territorio irto di insidie, **le politiche migratorie sono fisiologicamente una soluzione “non risolutiva” e a forte rischio di insuccesso**. Diversamente da quanto si sente spesso affermare, disfunzioni e fallimenti in questa materia non costituiscono una prerogativa italiana, ma sono comuni a molti (tutti i) Paesi, inclusi quelli che siamo soliti rappresentarci come dei modelli di riferimento. Altro è riconoscere come alcune piaghe ataviche del sistema Italia – quali l’inefficienza delle burocrazie pubbliche, l’inoperatività della rete dei centri per l’impiego e il radicamento dell’economia sommersa – impattino anche sul successo delle politiche migratorie, finendo spesso col vanificarne gli obiettivi, se non addirittura col piegarle a scopi indesiderati e illegali.

Alla luce della consapevolezza dei limiti e dei possibili effetti controintuitivi delle politiche messe in campo, quello che sarà suggerito è un approccio “per piccoli passi”, basato sull’implementazione a titolo sperimentale di nuovi schemi migratori destinati a essere puntualmente valutati ed eventualmente corretti, ridefiniti, rimossi. E, al contempo, un approccio fondato sulla corresponsabilizzazione dei diversi attori implicati – tanto nel disegno dei dispositivi quanto nella loro implementazione e valutazione – e che richiede una diffusa *compliance* nel rispetto della legalità e delle procedure concertate.

La sperimentazione di nuovi schemi migratori richiede altresì che sia sgombrato il campo da un grosso “equivoco”, quello che rappresenta la disponibilità di canali di ingresso legale come principale antidoto all’immigrazione irregolare. È pur vero che, 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 millennio⁷³. Tuttavia, la stessa storia italiana ci insegna come anche una politica delle quote particolarmente “generosa” (come quella implementata negli anni 2000-2011) può essere facilmente sbaragliata dalla pressione migratoria e dalla forza attrattiva delle catene migratorie e della *migration industry*. Una narrazione corretta dovrebbe pertanto fare un ricorso limitato a questo tipo di argomentazione. **Aprire la “front door” non significa, infatti, che le persone**

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

cesseranno di utilizzare la “back door”, ossia un canale irregolare o comunque improprio, quale ad esempio la richiesta di asilo, non fosse altro perché è “naturale” registrare un disallineamento tra quanti desiderano migrare e le caratteristiche dei fabbisogni professionali che si vogliono soddisfare attraverso l’attivazione di canali ufficiali⁷⁴. Per certi versi si può anzi affermare che quanto più gli schemi migratori sono plasmati sulle *job vacancies*, tanto più diminuisce il loro potere deterrente nei confronti dell’immigrazione irregolare. Con ciò non si vuole certo affermare che la disponibilità di più canali regolari e di adeguati meccanismi premiali non possa avere un impatto anche nel ridurre, ad esempio, il ricorso improprio alla richiesta di protezione internazionale⁷⁵. Ma ciò richiede di **apprendere come connettere in maniera virtuosa la gestione delle migrazioni forzate con quella delle migrazioni economiche**⁷⁶, una sfida che rimanda al più ampio raccordo 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 dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite nel dicembre 2018 e al quale si auspica l’adesione da parte dell’Italia. In questo quadro, occorre anche 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 all’estero⁷⁷. In termini più generali, di contro alla tendenza a interpretare il loro ruolo unicamente nella veste di gendarmi a presidio delle frontiere europee, magari nel quadro di accordi di dubbia legittimità, occorre essere consapevoli della **rilevanza delle azioni e delle politiche messe in atto dai Paesi d’origine (e nei Paesi d’origine) per l’affermazione di una migrazione sostenibile**.

A maggiore ragione, per venire a un’altra consapevolezza che è necessario richiamare, **è del tutto improprio attendersi che le politiche migratorie possano risolvere problemi strutturali del mercato del lavoro, dell’economia**

⁷⁴ OECD, *What are the Possible Policy Responses to Future Irregular Migration?*, “Migration Policy Debates”, n. 22, January 2020.

⁷⁵ 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.

⁷⁶ Vedi Sezioni 3.2 e 3.3 del *Libro Verde*.

⁷⁷ Le Coz C, Hooper K., *Deepening Labor Migration Governance at a Time of Immobility. Lessons from Ghana and Senegal*, Policy Brief, Migration Policy Institute, Washington, July 2021.

e della società, ossia problemi quali la diffusione atavica del lavoro irregolare, la bassa partecipazione al mercato del lavoro di giovani, donne e perfino uomini adulti, i livelli salariali inadeguati e poco competitivi, gli squilibri territoriali nei livelli di sviluppo e di occupazione, le falle dei sistemi della conciliazione, i tassi di fecondità decisamente troppo bassi. Soprattutto **nel breve periodo, l'immigrazione può certamente dare un contributo non tanto a risolvere questi problemi, quanto ad alleviare alcuni degli squilibri da essi generati**. E tuttavia, **in mancanza di interventi capaci di costruire soluzioni durature a queste criticità strutturali, l'immigrazione finisce, nel medio-lungo periodo, col rafforzarne la gravità**. Basti pensare a come la "flessibilità" delle forze lavoro straniere si stia dimostrando funzionale alla persistenza di regimi di impiego fondati sull'irregolarità diffusa. O, per citare un altro esempio, alla quota incredibilmente elevata di NEET nell'ambito della popolazione straniera.

Le proposte illustrate nella seconda parte di questo *Libro Bianco* sono saldamente ancorate a questa consapevolezza. Esse mirano infatti a **tenere insieme l'esigenza, nel breve periodo, di disporre di risorse umane in grado di coprire i posti lavoro vacanti con quella di costruire soluzioni strutturali ai problemi della società e del mercato del lavoro**, attraverso politiche ed azioni che favoriscano l'emersione del lavoro irregolare, promuovano la qualità in senso lato dell'occupazione, rafforzino la capacità di intercettare il potenziale spesso inesperto delle forze lavoro immigrate e non solo. Va da sé che si tratta di obiettivi e azioni che travalicano il campo delle politiche migratorie in senso stretto e chiamano in causa molti altri "tipi" di politiche negli ambiti della formazione, del governo e della governance del mercato del lavoro, della sanità e dell'assistenza, del funzionamento complessivo dei nostri regimi di accumulazione. Sullo sfondo - e all'orizzonte - di questi processi vi è inoltre 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 prodotti, la sostenibilità del costo del lavoro, la resilienza dei modelli di produzione e riproduzione sociale, l'equità sociale e la solidarietà internazionale, anche attraverso le opportune sinergie tra i Paesi d'origine dei migranti e le loro autorità pubbliche, i sistemi formativi, i soggetti della società civile e l'associazionismo imprenditoriale.

In buona sostanza, **le scelte di politica migratoria devono essere inquadrare in una prospettiva di sviluppo sostenibile e fondarsi su una intelligenza prospettica**. Sul piano delle strategie 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 sia assicurare la continuità nella produzione di beni e servizi essenziali, sia sostenere la crescita economica futura⁷⁸ e le esigenze della riproduzione sociale. E sul piano del governo dei processi di inclusione, ciò implica promuovere un “salto di qualità” nell’impiego del lavoro immigrato, che non significa assecondare l’impronta altamente selettiva che caratterizza questa fase della storia della mobilità umana a livello internazionale, bensì creare, come si è detto, le condizioni per un lavoro decente, una giusta retribuzione, lo sviluppo professionale, la necessità di favorire la crescita dello stock di capitale umano.

Da ultimo, se a livello politico e concettuale è utile tenere distinte le migrazioni economiche da quelle per ragioni familiari e richiesta di protezione, a livello empirico tutti questi flussi vanno ad alimentare l’offerta di lavoro effettiva e potenziale. Si tratta, per un verso, di prendere atto di come il fabbisogno di manodopera di importazione trova sovente risposta nei c.d. “migranti non economici” – oltre che nei cittadini europei che fruiscono del diritto alla libera circolazione –, valutandone dunque l’impatto nella stessa pianificazione degli ingressi da autorizzare. Ma si tratta anche di considerare come i migranti non selezionati in base alla loro occupabilità sfidano la capacità inclusiva del mercato del lavoro, sollecitano la responsabilità sociale delle aziende, incoraggiano nuovi approcci negli interventi di sostegno all’occupabilità con implicazioni e “insegnamenti” che potrebbero rivelarsi vantaggiosi per tutte le categorie sociali a rischio d’esclusione, ovvero con un potenziale inespreso e sotto-utilizzato. Sempre però con la consapevolezza e la convinzione di come, per quanto poroso possa risultare il confine tra migrazioni forzate e volontarie (e per quanto importante sia favorire l’inclusione lavorativa dei rifugiati), occorra assolutamente rifuggire da quella “deriva darwinista” che, in altri Paesi, seleziona i richiedenti asilo in base alla loro occupabilità.

In sintesi, il governo delle migrazioni economiche implica la capacità di gestire una serie di *trade-off* ampiamente sottovalutati da un dibattito pubblico incline a brandire soluzioni “troppo facili”. Il trade-off, innanzitutto, che lega la **dimensione economica** della programmazione dei flussi, finalizzata a rispondere agli specifici fabbisogni del mercato del lavoro e alle esigenze di sviluppo dell’economia, e la **dimensione politica**, incline a rappresentare i canali legali come strumenti di contenimento della pressione migratoria irregolare e del ricorso improprio alla richiesta di asilo politico. Quindi il trade-off tra una **prospettiva di breve periodo**, orientata a fornire risposte immediate alle richieste di profili che scontano difficoltà di reclutamento, e una **prospettiva di medio-lungo periodo**, che evoca l’esigenza di regimi migratori

⁷⁸ Papademetriou D., Benton M., Hoope K., *Equipping Immigrant Selection for a Changing World of Work*, Migration Policy Institute, Washington, 2019.

capaci di generare modelli di integrazione sostenibili. E, ancora, il trade-off che vede da un lato **la necessità di dotarsi di regimi migratori che siano in linea con il ruolo dell'Italia nello scenario migratorio internazionale** e con le sollecitazioni della competizione globale per l'attrazione di migranti con vari livelli di qualificazione e, dall'altro, **l'urgenza di rafforzare la partecipazione al mercato del lavoro** delle ampie componenti della popolazione residente che ne sono escluse; un trade-off che sempre più spesso si riproduce all'interno dello stesso mondo dell'immigrazione, attraverso la crescente difficoltà nell'incrociare la domanda di lavoro e le sue aspettative con una offerta meno propensa ad accettare i classici "lavori da immigrati", specie quando essi comportano orari e condizioni di lavoro troppo distanti dalle esigenze di una vita "normale".

Le proposte formulate nelle pagine che seguono hanno l'ambizione di fornire alcune indicazioni utili ad affrontare – se non proprio risolvere – almeno alcuni di questi sfidanti trade-off. Tutto ciò alla luce di una ulteriore, fondamentale, consapevolezza che riguarda la necessità di tenere insieme la **dimensione tecnico-procedurale delle politiche migratorie** e della programmazione degli ingressi – che richiede schemi migratori flessibili, semplici, *user-friendly*, che rispondano all'obiettivo di disporre in tempi rapidi della manodopera di cui si ha bisogno – e il **carattere politico, nel senso nobile del termine, del governo dell'immigrazione**. Laddove, con questa espressione, si intende sottolineare come le scelte di governo dell'immigrazione incorporano sempre, in maniera più o meno consapevole, una visione del futuro e dei valori sui quali questo futuro va costruito.

PARTE SECONDA
LE NOSTRE PROPOSTE

2.1. Correggere l'approccio "respingente" delle politiche migratorie

2.1.1. Rilanciare la politica di programmazione degli ingressi

La necessità, per i Paesi dell'Unione Europea, di passare da un approccio focalizzato sull'obiettivo di *contenimento* dei flussi in ingresso a una prospettiva di *governo* degli stessi è stata ripetutamente riconosciuta dalle agenzie internazionali e dalle istituzioni comunitarie, in ragione degli elevati costi – politici, sociali ed economici – provocati dalla inadeguatezza delle politiche migratorie e dalle limitate possibilità di ingresso legale⁷⁹. Sebbene il governo della mobilità umana sia un tema di straordinaria complessità e delicatezza – anche per le implicazioni che esso produce sui Paesi d'origine e sulle loro opportunità di sviluppo –, vi è oggi un ampio consenso circa la necessità di ampliare le possibilità di ingresso legale dei migranti economici, con particolare riguardo ai lavoratori adeguati a ricoprire posti a medio-bassa qualificazione, che maggiormente scontano gli effetti del disallineamento tra le politiche migratorie e i modelli di inclusione lavorativa, come clamorosamente emerso durante la pandemia.

Per quel che riguarda l'Italia, a fronte delle numerose criticità emerse nell'applicazione della normativa oggi vigente e del progressivo ridimensionamento degli ingressi autorizzati (un trend che si è interrotto soltanto con l'approvazione del Decreto Flussi 2021 e, in questi giorni, del Decreto Flussi 2022), robusto è il consenso circa la **necessità di introdurre modifiche sostanziali sia sul piano normativo, sia su quello procedurale, sia su quello delle scelte di programmazione**. Al di là dell'esigenza di rispondere a specifici fabbisogni relativi ai settori e mestieri che registrano diffuse difficoltà di reclutamento di nuovo personale, si tratta anche di **prevenire il rischio che l'Italia resti ai margini della competizione** – destinata nei prossimi anni a divenire via via più spinta, in relazione ai preoccupanti scenari demografici di tutti i Paesi a sviluppo avanzato – **per l'attrazione di risorse umane con differenti livelli di qualificazione**. In questo quadro, si sottolinea altresì l'esigenza di **ripristinare il Documento programmatico pluriennale**, visto come momento di ricognizione delle esigenze del Paese e della sua

⁷⁹ Vedi le Sezioni 1.1. e 1.4 del *Libro Verde*.

capacità di ricevere nuovi flussi (considerandone la sostenibilità economica e sociale), fornendo agli attori economici e sociali il quadro informativo necessario a prendere le loro decisioni. Infine, come primo passo in questa direzione, si auspica la **reintroduzione del carattere di obbligatorietà dei decreti annuali** e la fine della stagione della decretazione in via transitoria.

Sebbene (o proprio perché) i pareri raccolti siano piuttosto eterogenei rispetto alle singole misure da adottare (e ai volumi delle quote di ingresso), si ribadisce la necessità di privilegiare un **approccio pragmatico** alla questione, che ne depotenzi la strumentalizzazione politico-ideologica, riconoscendo come non esiste una politica migratoria in grado di risolvere, da sola, né gli squilibri presenti sul mercato del lavoro, né i problemi dell'immigrazione irregolare e dello sfruttamento, ma che i differenti schemi migratori – e l'utilizzo che se ne fa – possono concorrere in misura diversa anche a tali obiettivi.

In questa prospettiva, la **riallocazione della competenza in materia di pianificazione degli ingressi dei migranti economici dal Ministero dell'Interno a quello del Lavoro e delle Politiche Sociali** sarebbe funzionale, secondo il parere di molti esperti, sia a de-strumentalizzare il tema, sia a una migliore integrazione delle politiche di governo delle migrazioni economiche con la più ampia strategia di governo del mercato del lavoro. In quello che si preannuncia come uno scenario in costante evoluzione, gli schemi per la gestione delle migrazioni economiche dovranno infatti combinare l'esigenza dei datori di lavoro di pianificare 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. Essi, inoltre, **dovranno necessariamente accompagnarsi ad azioni finalizzate a correggere le principali criticità del mercato del lavoro italiano, a partire dai bassi tassi di attività e di occupazione**, così da scongiurare il rischio che l'immigrazione, richiamata per riequilibrare i principali indicatori del mercato del lavoro, finisca in realtà con l'accentuare squilibri e criticità esistenti. Analogamente, nella programmazione delle quote e nella stima dei fabbisogni professionali **occorrerà tenere conto dei potenziali ingressi da Paesi** – come quelli dell'area balcanica – **candidati a entrare nell'Unione Europea** e conseguentemente a godere della possibilità di libera circolazione.

In relazione agli schemi migratori di cui si propone l'adozione a titolo sperimentale di seguito illustrati (ingresso per ricerca di lavoro, ingresso per lavoro di cura, ingresso "fuori quota" per profili che registrano elevate difficoltà di reclutamento) si raccomanda la **sistematica e puntuale valutazione dei dispositivi adottati**, con la disponibilità delle parti coinvolte a procedere a una loro rapida riformulazione qualora non si dimostrino

efficaci. A tal fine, l'approvazione di novità sul piano normativo dovrà essere accompagnata dalla previsione dei tempi e metodi di valutazione di ciascun dispositivo.

In particolare, la proposta di prevedere la possibilità di ingresso fuori quota per i profili professionali caratterizzati da sistematiche carenze di personale e difficoltà di reclutamento ormai di natura strutturale meriterebbe un approfondimento *ad hoc*, attraverso **la costituzione di un gruppo di lavoro multistakeholder** che la definisca sul piano procedurale, anche sulla base dell'esperienza già maturata in altri Paesi (dove, per esempio, si è proceduto alla predisposizione di elenchi per le professioni di difficile reperimento) e con una particolare attenzione per i profili a più bassa qualificazione, maggiormente esposti al rischio di innestare fenomeni di sfruttamento e dumping salariale.

| 71

Un diffuso consenso riguarda infine 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 (ed eventualmente professionali, pur nel quadro di un necessario ripensamento dei programmi pre-partenza [*Punto 2.2.4*]) e che hanno mostrato di rispettare la legge, per esempio rientrando allo scadere del permesso di soggiorno per lavoro stagionale.

Sul piano procedurale, nella direzione tracciata dal c.d. "decreto semplificazioni"⁸⁰ (e dal relativo Protocollo di intesa sottoscritto dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con alcune organizzazioni dei datori di lavoro⁸¹), si auspica l'**alleggerimento degli adempimenti e autorizzazioni ex-ante**, attraverso la riallocazione dei controlli dalla fase del rilascio dei visti di ingresso (soluzione che finisce col rendere le procedure farraginose e sostanzialmente inoperanti) a una fase successiva [*Vedi ad es. Punto 2.4.2*]. In particolare, si auspica la **definitiva abolizione del c.d. "criterio di indisponibilità" e degli stessi requisiti relativi all'alloggio**; al di là della loro ragionevolezza/irragionevolezza⁸², si sottolinea infatti come la sostanziale disapplicazione di quanto previsto dal quadro normativo (o, per essere più precisi, l'impossibilità della sua applicazione) abbia sostanzialmente avuto

⁸⁰ Decreto-legge 21 giugno 2022, n. 73, recante misure urgenti in materia di semplificazioni fiscali e di rilascio del nulla osta al lavoro, Tesoreria dello Stato e ulteriori disposizioni finanziarie e sociali, convertito nella legge 4 agosto 2022, n. 122.

⁸¹ <https://www.lavoro.gov.it/notizie/Pagine/Flussi-firmato-il-Protocollo-con-le-organizzazioni-datoriali-per-la-semplificazione-delle-procedure.aspx>

⁸² Riguardo al principio di indisponibilità si segnala, in particolare, come non solo le banche dati dei centri per l'impiego non si "parlino" a livello nazionale, ma anche che le qualifiche sono censite in modo troppo "approssimativo" rispetto alle esigenze dei datori di lavoro di disporre di profili professionali sempre più specifici.

l'effetto di accrescere il disallineamento tra il piano legale e quello "reale"⁸³. Eventualmente, la verifica di indisponibilità potrebbe comunque essere salvaguardata senza la necessità di "filtrare" individualmente le richieste di nulla osta, basando la decretazione delle quote sulla reportistica dei servizi per l'impiego, che per grandi aggregati potrebbe evidenziare i settori e le qualifiche caratterizzati da scarsità di offerta in rapporto alla domanda.

L'introduzione di queste modifiche richiede peraltro una riforma generale del sistema di gestione degli ingressi, che quanto meno ne "aggiusti" le principali criticità. Novità come quelle previste dal già citato "decreto semplificazioni", se per un verso segnalano una volontà di "svecchiamento" del sistema, per l'altro rischiano di risultare evanescenti laddove restano in vigore alcuni vincoli come quelli appena ricordati. Un altro aspetto fondamentale riguarda poi la dotazione di personale presso gli uffici implicati nel rilascio del nulla osta e dei visti d'ingresso, attualmente del tutto inadeguata a rispettare i tempi previsti dalla legge (e ulteriormente ridotti dal "decreto semplificazioni"). **Interventi di rafforzamento e riorganizzazione degli organici degli Sportelli Unici e delle ambasciate italiane nei Paesi d'origine sono dunque essenziali per rendere la gestione degli ingressi dall'estero conciliabile con le esigenze del mercato del lavoro e non ridurre le procedure a pura finzione [Punto 2.5.3].**

Non da ultimo, si sottolinea come l'implementazione di queste innovazioni richiede - affinché possano risultare efficaci e sostenibili - non solo il rafforzamento dell'azione di governance del mercato del lavoro e in particolare delle procedure di intermediazione, ma anche una **effettiva compliance da parte di tutti gli attori e gli stakeholder implicati**, siano essi pubblici, privati o del privato-sociale. In particolare, si segnala come l'inclinazione a favorire pratiche di elusione del quadro normativo - per ragioni diverse, non necessariamente di tipo strumentale - ha l'effetto di delegittimare le procedure di legge e di porre a rischio la sostenibilità - economica e sociale - dei processi migratori e di inclusione occupazionale. In tale prospettiva, si guarda con favore alla possibilità di **istituzionalizzare il ruolo dei diversi attori di società civile** e, in particolare, di valorizzare quello degli enti bilaterali [Punto 2.2]. Così come merita di essere considerata con attenzione la proposta di investire il sistema camerale dei compiti di asseverazione (nella scia di quanto sperimentato a seguito dell'adozione del "decreto semplificazioni").

⁸³ Vedi Sezione 1.3 del *Libro Verde*.

2.1.2. Progettare schemi migratori *ad hoc* per i profili sanitari

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, come si è sopra ricordato [Punto 1.2] esprime ed esprimerà il più sostenuto fabbisogno di forze lavoro d'importazione. Al tempo stesso, si tratta di un settore emblematico riguardo alla necessità di connettere le politiche di governo delle migrazioni a 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 dall'esperienza della pandemia. Non per caso, il PNRR prevede un ampio pacchetto di misure sia per arricchire l'offerta di servizi, sia per rafforzarne la dotazione di capitale umano: uno scenario per un verso confortante, ma che per l'altro rischia di esacerbare le difficoltà di reclutamento denunciate dalle strutture sanitarie⁸⁴ e i rischi di spiazzamento ai danni di strutture come le RSA. **Si apre dunque una fase di rilevanza strategica ed "epocale" per la sanità italiana e il più ampio settore della cura, nel cui quadro merita di essere considerato anche il ruolo del personale straniero, senza il cui contributo è oggi impossibile pensare, almeno nel breve-medio periodo, a uno scenario sostenibile.**

A premessa va segnalato come l'attrazione di personale sanitario non è ostacolata tanto dalla legge sull'immigrazione, quanto dalle norme che regolano l'esercizio della professione da parte di operatori sanitari stranieri, ovvero di operatori che hanno acquisito all'estero il proprio titolo di studio. A ciò si aggiungono i vincoli derivanti dalle norme che disciplinano il pubblico impiego e dunque nella sanità pubblica. Il lancio di programmi per favorire l'arrivo di professionisti stranieri dovrà dunque essere accompagnato dalla rimozione di alcune barriere legali sopravvissute ai diversi interventi del legislatore [Punto 2.4.3] e dalla rivisitazione delle procedure per il riconoscimento delle qualifiche [Punto 2.4.4]. In altri termini, occorre innanzitutto esplorare tutte le opportunità di **mettere a valore il patrimonio di risorse umane d'origine immigrata già presente**, intervenendo eventualmente con azioni di formazione compensativa.

Ciò premesso, **la necessità di progettare schemi migratori *ad hoc* per il settore della cura**, tagliati sulle esigenze dei diversi tipi di datore di lavoro ma anche sulle istanze di tutela, riconoscimento e sviluppo professionale dei lavoratori,

⁸⁴ Si consideri, ad esempio, il fabbisogno di infermieri richiesto dalle 1.000 Case della Comunità di cui si prevede l'istituzione.

è per così dire auto-evidente. Altrettanto condivisa – e sottolineata in primo luogo proprio dagli attori del comparto sanitario e assistenziale – è la necessità di trovare un equilibrio equo e sostenibile tra le esigenze dei Paesi d’immigrazione e quelle dei Paesi d’origine, a fronte degli ampi processi di “*care-drain*” verificatisi negli ultimi decenni che rischiano di aggravarsi nello scenario di crisi globale della cura – sopra richiamato [Punti 1.2 e 1.4] – e in assenza di un sistema di governance globale delle professioni sanitarie e assistenziali.

Per quanto riguarda in particolare il comparto sanitario **è ampio 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 d’origine**. La *Global Skill Partnership*⁸⁵ 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 essi⁸⁶ attraverso il **lancio di dispositivi sperimentali di reclutamento autenticamente ispirati a principi di solidarietà internazionale**.

Relativamente ai **profili infermieristici** – quelli che con maggiore evidenza registrano oggi una carenza d’offerta –, si ritiene che l’inserimento (nell’ormai lontano 2002) di questa categoria professionale tra i c.d. “fuori quota” non sia stata di per sé sufficiente a garantire un numero di ingressi adeguato a coprire i posti di lavoro vacanti, data anche la sostenuta concorrenza internazionale. Pur consentendo l’ingresso di un significativo numero di infermieri, questa possibilità ha anche fatto emergere tutti i limiti di un sistema di chiamata lasciato all’iniziativa privata in un contesto di fabbisogni crescenti e non di rado “emergenziali”. Affinché il canale di reclutamento dall’estero possa risultare efficace sia sul piano quantitativo che su quello qualitativo (ossia con riferimento ai livelli di qualificazione) occorre costruire soluzioni di tipo più strutturale, in grado di garantire il fisiologico turnover degli operatori e di rispondere a bisogni crescenti e sempre più differenziati, sulla falsariga di quanto avviene in altri Paesi⁸⁷.

⁸⁵ <https://gsp.cgdev.org/2021/07/07/global-skill-partnership-brochure-english/>

⁸⁶ Si segnala, al riguardo, come l’Italia non abbia ancora aderito formalmente al Patto, a differenza della maggior parte dei Paesi dell’Unione Europea. Vedi al riguardo Kainz L., Le Coz C., *The Winding Road to Marrakech. Lessons from the European Negotiations of the Global Compact for Migration*, Migration Policy Institute, January 2022 (https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/tcm_global-compact-eu-negotiations_final.pdf)

⁸⁷ Un esempio interessante è costituito dal programma tedesco *Triple Win Nurses*, che prevede anche una formazione integrativa agli infermieri formati in Paesi che registrano un’eccedenza di offerta (Vedi Sezione 2.3 del *Libro Verde*, Box 2.3.3).

In particolare, si segnala la necessità di strategie e investimenti mirati a:

- a) Selezionare gli intermediari affidabili cui affidare il processo di reclutamento;
- b) Adottare un **sistema di accreditamento degli enti di formazione operanti nei Paesi d'origine**, che certifichi la loro capacità di rilasciare titoli corrispondenti agli standard previsti dalla normativa italiana ed europea (iniziativa che avrebbe anche il positivo effetto di migliorare l'offerta formativa nei Paesi d'origine, allineandola progressivamente agli standard internazionali);
- c) Garantire l'**acquisizione di adeguate competenze linguistiche** da parte degli operatori candidati a lavorare in Italia, con interventi sia nei Paesi d'origine (anche attraverso la rete degli Istituti italiani di cultura), sia nella fase di post-ingresso in Italia;
- d) Offrire un **sostegno anche di tipo logistico**, in particolare per quanto riguarda la sistemazione alloggiativa, nelle prime fasi successive all'ingresso in Italia, sulla scorta di quanto già avviene per iniziativa di diversi ospedali privati.

Infine, in continuità con le iniziative di alcune Regioni che hanno sottoscritto specifici accordi coi Paesi d'origine, nonché con l'esperienza lanciata da organizzazioni sanitarie e assistenziali private e non-profit⁸⁸, si guarda con grande interesse alla possibilità di **attivare corsi infermieristici all'estero** - nel quadro di intese inter-Ateneo -, anche in lingua italiana, investendo contestualmente nella preparazione di operatori destinati a restare nel proprio Paese e di altri coinvolgibili in esperienze di mobilità internazionale, eventualmente solo temporanea.

In ogni caso, unanime è il consenso circa la necessità di inquadrare le politiche migratorie - e la stessa valorizzazione dei professionisti della sanità stranieri già residenti in Italia - in **un più ampio sforzo di rilancio e riprogettazione degli investimenti nello sviluppo dei capitali umani e nel riconoscimento sociale ed economico delle professioni sanitarie**. Sarebbe infatti assolutamente miope e perdente cercare di sopperire a un fabbisogno imponente sul piano quantitativo ed esigente su quello qualitativo unicamente attraverso la leva dell'immigrazione.

Per quanto in particolare riguarda il personale medico, ad essere auspicato è soprattutto l'**ampliamento della possibilità per gli studenti stranieri di**

⁸⁸ Vedi ad esempio l'iniziativa lanciata da l'AIOP, Associazione Italiana Ospedalità Privata per sponsorizzare borse di studio per studenti stranieri nel quadro di programmi che prevedono, ad esempio, un certo numero di anni di lavoro in Italia immediatamente dopo il conseguimento del diploma.

frequente Atenei italiani, attraverso un congruo numero di borse di studio. Tale soluzione è valutata 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 potrebbe ad esempio pensare a forme di “gemellaggio” tra Paesi e presidi sanitari).

2.1.3. Progettare schemi migratori *ad hoc* per il settore agricolo

In ragione della rilevanza quantitativa dei lavoratori stranieri impiegati, del carattere di stagionalità di molti fabbisogni e delle specifiche modalità di incontro tra domanda e offerta di lavoro, anche il settore agricolo merita un’attenzione particolare nel contesto di una riflessione sulle politiche di governo delle migrazioni economiche. A premessa va però sottolineato come **gli spazi di innovazione legislativa e di progettazione di nuovi schemi migratori vanno collocati all’interno di un preciso quadro di priorità** che pone al vertice il contrasto dei fenomeni di irregolarità e sfruttamento e la promozione di un sistema di governance in grado di presidiare l’incontro tra domanda e offerta e di promuovere il lavoro di qualità [Punto 2.2.2]. Ciò precisato, i suggerimenti emersi dalla consultazione degli stakeholder del settore riflettono, per un verso, indicazioni di carattere più generale – in particolare l’opportunità di introdurre un meccanismo di regolarizzazione individuale [Punto 2.3.1] e un permesso di soggiorno per ricerca di lavoro [Punto 2.2.1] – e, per l’altro, le esigenze collegate alla stagionalità dei fabbisogni di personale.

Riguardo a quest’ultimo aspetto, le proposte possono essere così sintetizzate:

- a) **Mantenimento del diritto di prelazione**, nell’assegnazione delle quote di ingresso, a favore dei lavoratori stagionali che rientrano nei propri Paesi allo scadere del permesso di soggiorno⁸⁹;
- b) **Introduzione 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

⁸⁹ Diritto previsto agli artt. 5, comma 3-ter, e 24, comma 9 d.lgs. n. 286/1998.

nominativa, così da scoraggiare il diffuso fenomeno degli *overstayer* e di favorire la selezione di migranti in possesso di un'esperienza di lavoro nel settore;

c) Introduzione di uno **schema "rotatorio", che gestisca la mobilità interna dei braccianti agricoli assecondando il calendario delle produzioni e la sua territorialità**, così da garantire ai lavoratori una continuità reddituale e contributiva, insieme alla possibilità di affrancarsi progressivamente da una relazione fortemente asimmetrica come quella che spesso lega il lavoratore stagionale al suo datore di lavoro⁹⁰. Il repertorio di conoscenze accumulato grazie all'attivazione sui territori di iniziative quali i "Presidi"⁹¹ promossi dalla Caritas Italiana 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: a) 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); b) La disponibilità di soluzioni alloggiative adeguate che potrebbero essere ottenute attraverso la creazione di poli multi-funzionali facilmente riconvertibili ad altri utilizzi nei periodi in cui non vengono utilizzati per l'accoglienza dei lavoratori agricoli.

Come si tornerà a sottolineare [[Punto 2.2.2](#)], l'effettiva implementazione di un sistema di *matching* tra domanda e offerta di lavoro rappresenta una condizione indispensabile a garantire l'efficacia di questi dispositivi e, in prospettiva, per superare lo stesso sistema delle quote così come lo abbiamo finora conosciuto, laddove si consentisse anche ai lavoratori all'estero di dichiarare la loro disponibilità per un determinato posto vacante, dando priorità a chi ha già maturato un'esperienza nel settore, ha partecipato a programmi pre-partenza o possieda altri criteri preferenziali.

⁹⁰ Si tratta di una proposta in linea con quella avanzata dalla Confederazione europea dei sindacati (Sezione 1.4 del *Libro Verde*), che sostiene l'opportunità di riconoscere il diritto alla mobilità tra Paesi dell'Unione per i migranti stagionali.

⁹¹ <https://inmigration.caritas.it/progetti-nazionali/progetto-presidio>.

2.1.4. Recepire le modifiche alla Direttiva sulla Carta Blu

Nei prossimi mesi, l'Italia sarà chiamata a recepire nel proprio quadro normativo⁹² le modifiche previste dalla nuova Direttiva sulla c.d. "Carta Blu" (1883/2021).

Le rilevanti novità introdotte (sintetizzate nella tabella di seguito riportata) hanno in primo luogo l'obiettivo di ampliare l'ambito di applicazione di questo schema migratorio, abbassando la soglia retributiva e includendo anche l'esperienza lavorativa maturata (oltre ai titoli di studio) tra i criteri che ne consentono la fruizione; in secondo luogo, la finalità è rendere questo schema migratorio maggiormente attrattivo agli occhi dei potenziali migranti, facilitando l'accesso e la mobilità sul mercato del lavoro (per sé e per i familiari al seguito) e l'ottenimento di un permesso di soggiorno di lungo periodo.

| 78

| | Direttiva 2009 | Nuova Direttiva |
|--------------------------------------|---|---|
| Ambito di applicazione | I beneficiari di protezione internazionale e i lavoratori stagionali sono esclusi. | I beneficiari di protezione internazionale e i lavoratori stagionali sono inclusi e potranno richiedere una Carta Blu (se soddisfano le condizioni). |
| Soglia di retribuzione | La soglia di retribuzione è almeno 1.5 volte il salario annuale lordo medio nello Stato membro. | La soglia di retribuzione è tra 1 e 1.6 volte il salario annuale lordo medio nello Stato membro. |
| Esperienza professionale | È sempre opzionale per uno Stato membro considerare l'esperienza professionale equivalente alle qualifiche professionali. | Sarà obbligatorio per gli Stati membri considerare l'esperienza professionale equivalente alle qualifiche professionali nel settore ICT (e volontario per altre occupazioni). |
| Permessi nazionali | Gli Stati membri hanno piena discrezione nel regolare i permessi nazionali per lavoratori altamente qualificati. | Gli Stati membri dovranno garantire parità di condizioni tra i permessi nazionali per lavoratori altamente qualificati e la Carta Blu (divieto di "concorrenza sleale"). |
| Mobilità intra-UE | Procedura e documenti da presentare molto simili alla domanda nel primo Stato membro. 90 giorni per la decisione sulla domanda, e la persona non può cominciare a lavorare prima della decisione. | Semplificazione delle domande. Non sarà necessario ripresentare i documenti relativi alle qualifiche (se il soggiorno nel primo Stato membro è di almeno 2 anni). 30 giorni per la decisione sulla domanda, e la persona potrà cominciare a lavorare al più tardi entro 30 giorni, in caso di non decisione. |
| Accesso al mercato del lavoro | Per i primi due anni il cambiamento di datore di lavoro è soggetto ad autorizzazione. | Dopo 12 mesi, pieno accesso al mercato del lavoro , senza autorizzazione o verifiche in caso di cambiamento. |
| Familiari | I familiari possono dover attendere prima di raggiungere il lavoratore con Carta Blue e gli Stati membri possono applicare delle limitazioni all'accesso al mercato del lavoro. | I familiari potranno ricevere un permesso di soggiorno nello stesso momento del rilascio della Carta Blu, e avranno pieno accesso al mercato del lavoro . |
| Permesso di lungo soggiorno | È possibile accumulare i 5 anni di soggiorno in diversi Stati membri solo come titolare di Carta Blu. | Sarà possibile accumulare i 5 anni di soggiorno in diversi Stati membri non solo come titolare di Carta Blu , ma anche come studente, ricercatore, beneficiario di permessi nazionali, beneficiario di protezione internazionale. |

S. Grieco, *La nuova Carta Blu Europea*, presentazione al Webinar del 25 marzo 2022.

⁹² Art. 27-quater d.lgs. n. 286/1998.

La Direttiva 1883 recepisce anche l'esigenza di estendere la fruibilità di questo canale d'ingresso ai titolari di protezione internazionale e ai titolari di un permesso di soggiorno per lavoro stagionale: una modifica significativa anche sul piano simbolico, oltre che su quello pratico (tenuto conto dell'incidenza di queste categorie di migranti nel quadro contemporaneo).

Il recepimento della nuova Direttiva nella normativa nazionale porrà dei problemi di armonizzazione, che andranno preventivamente affrontati, con alcune parti del Testo unico sull'immigrazione, innanzitutto con le norme che disciplinano la possibilità per chi perde il lavoro di continuare a soggiornare in Italia con un permesso di attesa occupazione (considerato che la disciplina vigente è più "generosa" rispetto a quella contenuta nella Direttiva europea). Ulteriori suggerimenti emersi dal nostro confronto riguardano l'opportunità di:

- a) Consentire lo svolgimento anche di una attività di lavoro autonomo oltre a quella - dipendente - per la quale viene richiesta la Carta Blu;
- b) Mantenere gli ingressi con Carta Blu al di fuori del sistema delle quote, così come del resto è previsto dalla normativa italiana vigente;
- c) **Consentire ai titolari di Carta Blu di cambiare lavoro** anche nei primi 12 mesi di soggiorno senza richiedere una specifica autorizzazione da parte dell'Ufficio del lavoro;
- d) **Consentire ai titolari di Carta Blu l'accesso al pubblico impiego** secondo le condizioni oggi previste per i lungo soggiornanti (anche per concorrere allo "svecchiamento" della pubblica amministrazione e a soddisfare la richiesta di medici);
- e) Estendere ai titolari di Carta Blu tutte le prestazioni sociali riconosciute agli intestatari di un permesso di soggiorno di lungo periodo.

In senso più ampio, condivisa è **la necessità di interpretare la nuova Carta Blu come uno degli strumenti che** contribuiscano allo "svecchiamento" di un modello di inclusione lavorativa degli stranieri caratterizzato da un elevatissimo grado di sovra-qualificazione e, al tempo stesso, **rispondano all'esigenza di disporre di un capitale umano qualificato, in grado di accompagnare i processi di trasformazione che attendono il nostro sistema economico e sociale**. Al riguardo, le indicazioni fornite dal Sistema Excelsior segnalano elevatissime difficoltà di reperimento non solo - com'era facilmente prevedibile - delle professioni sanitarie, ma anche di una serie di figure da impiegare, in particolare, nei processi legati alla digitalizzazione (analisti, progettisti di software, tecnici programmatori...) e alla formazione (professori,

insegnanti). Si tratta, allora, di **incoraggiare il ricorso all'immigrazione anche per la copertura di posti a elevata qualificazione, promuovendo la conoscenza degli schemi migratori esistenti [Punto 2.5.4] e semplificando l'iter autorizzativo**, ma anche costruendo e sperimentando, con la collaborazione dei diversi stakeholder, nuovi dispositivi migratori in grado di rispondere all'esigenza di dispositivi d'ingresso agili e flessibili.

Sul piano procedurale, **si raccomanda l'emanazione di regole di recepimento (ovvero di circolari amministrative) molto dettagliate che limitino la discrezionalità degli uffici locali** – prefetture e uffici del lavoro – che ha spesso condotto, nel passato, all'adozione di criteri difformi nel rilascio delle autorizzazioni all'ingresso. Tra gli altri aspetti che meritano di essere definiti vi è la possibilità di rilascio della Carta Blu nei casi di contratti di lavoro non-standard (per esempio un rapporto di collaborazione coordinata e continuativa) che peraltro sono molto diffusi in diversi settori di impiego del lavoro ad alta qualificazione. In questa stessa prospettiva, sarebbe estremamente funzionale avviare la predisposizione di elenchi di titoli di studio (e dei relativi Paesi di acquisizione) che garantiscono un livello di qualificazione adeguato senza dovere investire le ambasciate italiane all'estero dell'onere della verifica (soluzione tanto più ragionevole se si considera come non è richiesto che il diploma di laurea sia conforme al lavoro che si andrà a svolgere). In ogni caso, **la valorizzazione di questo canale di ingresso non può che passare attraverso una interpretazione sufficientemente "flessibile" del requisito relativo alla verifica delle capacità professionali**, specie nel caso di quelle acquisite attraverso l'esperienza lavorativa o la frequenza di corsi non standard (una delle novità più rilevanti della nuova Direttiva). Occorre infatti considerare che la richiesta di ingresso potrebbe riguardare profili decisamente specifici – a volte addirittura insostituibili per le aziende italiane⁹³ – e proprio per questo implicare notevoli difficoltà nella valutazione dei relativi requisiti formativi e professionali. Semmai, potrebbe avere più senso, per evitare possibili abusi, innalzare i requisiti di reddito, così da non rallentare le procedure di ingresso, riservandosi la possibilità di effettuare i controlli in una fase successiva. In termini generali, tuttavia, perfino la ridotta soglia salariale stabilita dalla nuova Direttiva (non più derogabile dalla normativa nazionale), rischia di risultare troppo elevata in rapporto agli stipendi medi di talune categorie professionali potenzialmente interessate dall'ingresso tramite Carta

⁹³ A titolo di esempio, possiamo citare due casi riportati durante il webinar dedicato alla Carta Blu: quello di una società interessata ad assumere uno chef giapponese con esperienza maturata in un ristorante rinomato e quello di un'altra società interessata ad assumere il direttore inglese di un campo di golf.

Blu⁹⁴: una circostanza che rende palese i costi, in termini di capacità attrattiva, di una economia a bassi salari.

Si segnala anche come la valutazione della capacità reddituale delle aziende interessate ad assumere tramite Carta Blu penalizza le start up (che ancora non sono in grado di dimostrarla) e sconta le conseguenze di fasi congiunturali non facili. **L'attuale prassi di fare riferimento all'utile dichiarato dall'impresa andrebbe dunque ridefinita in sede di recepimento della normativa europea**, prevedendo il ricorso (anche) ad altri tipi di indicatori, relativi ad esempio al patrimonio aziendale. | 81

Infine, i rilievi già formulati riguardo la previa verifica di indisponibilità di manodopera e di disponibilità di un alloggio valgono a maggiore ragione nel caso dell'ingresso tramite Carta Blu. **Prevedere tali verifiche all'interno della procedura autorizzativa significherebbe inibire drasticamente il potenziale impatto della nuova Direttiva**. Analogamente, anche la gestione degli ingressi tramite Carta Blu sconta i limiti sopra richiamati riguardo alla tempistica nel rilascio dei visti di ingresso da parte degli uffici consolari chiamati, in questo caso, anche a vagliare i titoli di studio e rilasciare la dichiarazione di valore. Oltre ai necessari adeguamenti degli organici [Punto 2.5.3] si suggerisce uno specifico intervento di sostegno da parte di esperti indipendenti, eventualmente attraverso l'Autorità Indipendente di cui si propone l'istituzione [Punto 2.5.2].

Da ultimo, si auspica il lancio di una **campagna informativa nei Paesi d'origine** maggiormente interessati dal ricorso a canali d'emigrazione informali/irregolari e, al tempo stesso, con potenziali candidati a utilizzare questo dispositivo di ingresso. Specularmente, come discuteremo successivamente, è indispensabile rafforzare la conoscenza di questo schema migratorio nel mondo delle aziende e della consulenza del lavoro [Punto 2.5.4].

⁹⁴ Ad esempio insegnanti, ostetriche, alcune figure del settore informatico.

2.2. Sostenere l'incontro domanda/offerta di lavoro

2.2.1. Introdurre un dispositivo di ingresso per la ricerca di lavoro

L'ingresso per ricerca di lavoro è una possibilità contemplata sia dal Piano per l'immigrazione legale della Commissione Europea del 2005, sia dal Libro Verde sull'approccio dell'Unione Europea alla gestione della migrazione economica⁹⁵. Per quanto riguarda l'ordinamento italiano, inizialmente prevista dal Testo unico sull'immigrazione nella sua versione originaria, questa possibilità è stata cancellata nel 2002. Tutte le proposte di riforma del quadro legislativo sulle migrazioni avanzate in questi anni da vari soggetti della società civile⁹⁶ ne sostengono la reintroduzione e anche la nostra consultazione ha confermato tale orientamento.

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 (anche attraverso un periodo di prova), "misurarne" le caratteristiche umane e le abilità relazionali; altrettante esigenze che si amplificano nel caso dei lavoratori destinati a essere assunti dalle famiglie. 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 migranti come risorsa per l'adattamento e l'inclusione sociale e professionale, responsabilizza 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*. Così come non si

⁹⁵ Vedi Sezione 1.4 del *Libro Verde*.

⁹⁶ Vedi Sezione 1.3 del *Libro Verde*, Tabella 1.3.2.

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. **La gran parte degli stakeholder interpellati concorda sul fatto che i vantaggi di questo dispositivo sarebbero comunque superiori agli svantaggi, purché sia costruito un adeguato sistema di verifiche e garanzie.**

È utile precisare che questo tipo di permessi sono abbastanza rari nelle legislazioni europee e, laddove esistono – per esempio in Germania, Norvegia, Paesi Bassi e Svezia⁹⁷ –, i visti per la ricerca di lavoro si riferiscono in genere a categorie molto specifiche di professionisti, portatori di competenze particolarmente ricercate e in possesso di titoli di studio molto elevati. Tuttavia, sulla scorta dell'esperienza fallimentare nell'applicazione del sistema di programmazione degli ingressi – divenuto un equivalente funzionale delle regolarizzazioni⁹⁸ [Punto 1.5], come implicitamente riconosciuto dal “decreto semplificazioni” del luglio 2022 – **la maggior parte degli stakeholder interpellati ritengono 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, che porterebbe questo meccanismo a divenire il canale “normale” di ingresso in Italia, per esempio a fronte del versamento di una somma di denaro a garanzia e a copertura delle eventuali spese sanitarie, che risulterebbe comunque inferiore a quella che molti migranti consegnano agli *smuggler* che li portano in Italia.

Un buon punto di equilibrio, in grado di contemperare molteplici esigenze e preoccupazioni, 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**. La previsione di sistemi di controllo molto stringenti va ritenuta una condizione essenziale per stemperare i timori, ancora piuttosto diffusi, che questo strumento si traduca in un meccanismo di attrazione disallineato rispetto alle effettive esigenze del mercato del lavoro.

⁹⁷ <https://www.make-it-in-germany.com/en/visa-residence/types/jobseekers>
<https://www.udi.no/en/want-to-apply/work-immigration/job-seekers/#undefined>
<https://business.gov.nl/coming-to-the-netherlands/permits-and-visa/orientation-visa-for-highly-educated-persons/>
<https://www.migrationsverket.se/English/Private-individuals/Working-in-Sweden/Look-for-work-or-start-a-business.html>

⁹⁸ Vedi Sezione 1.3 del *Libro Verde*.

La proposta formulata da ASGI⁹⁹ ci sembra possa costituire una buona base di partenza per la costruzione di un regolamento che rispetti le esigenze sopra descritte. Essa prevede il rilascio di un permesso di soggiorno della durata massima di un anno a chi possieda questi requisiti: *a)* Un adeguato livello di competenza nella lingua italiana; *b)* La disponibilità di risorse economiche almeno pari all'importo mensile dell'assegno sociale per ogni mese di soggiorno; *c)* La disponibilità di un alloggio (garantita, così come per le risorse economiche di cui al punto precedente, dal migrante stesso o da soggetti terzi residenti in Italia o all'estero). Gli ingressi per ricerca di lavoro dovrebbero inoltre essere limitati a un numero stabilito all'interno dei decreti di programmazione ed essere assegnati dando priorità ai migranti in possesso di qualifiche e competenze particolarmente richieste dal mercato del lavoro italiano, che abbiano già lavorato in Italia o che possano contare sulla presenza in Italia di parenti.

2.2.2. Migliorare la governance dei mercati locali/settoriali del lavoro

Un aspetto fondamentale, trasversale a tutti i comparti che sono stati oggetto di approfondimento durante il percorso di consultazione, ma sottolineato in particolare dagli stakeholder del settore agricolo¹⁰⁰, è la necessità di prestare attenzione ai modi attraverso i quali il “mercato del lavoro degli immigrati” si costruisce socialmente e nel contesto di specifiche realtà locali: 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 nota inefficacia dei centri pubblici per l'impiego.

In particolare, un punto che merita di essere sottolineato è come **il deficit di regolazione istituzionale dell'attività di intermediazione impatti negativamente sulla stessa gestione della manodopera d'importazione**, favorisca l'exasperazione della logica della complementarità e inibisca la valorizzazione del potenziale delle forze lavoro immigrate. Questo stesso deficit impedisce, soprattutto in alcuni settori – emblematico ancora una volta il comparto agricolo – di addivenire a una stima attendibile del fabbisogno di personale aggiuntivo (ovvero da soddisfare mediante l'attivazione di canali di ingresso), rendendo la stessa quantificazione attraverso il sistema delle quote un'operazione ambigua, contestabile, che paradossalmente concorre alla delegittimazione dei canali legali e, per certi versi, a sdoganare il ricorso al

⁹⁹ Si tratta di una proposta attualmente in corso di aggiornamento, ma i requisiti suggeriti dovrebbero rimanere i medesimi.

¹⁰⁰ Vedi Sezione 2.2 del *Libro Verde*.

lavoro irregolare da un lato e la migrazione al di fuori dei percorsi ufficiali dall'altro.

Soffermandoci appunto sul comparto agricolo vi è da constatare come il sistema delle quote di ingressi per lavoro stagionale fissate dai decreti annuali si sia dimostrato del tutto inadeguato a governare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e a prevenire la formazione di ampie sacche di irregolarità: basti considerare come, sebbene ampiamente sottodimensionati rispetto alle richieste presentate, una buona parte degli ingressi autorizzati non si traduce nella sottoscrizione di un contratto di soggiorno, così come la durata dei rapporti di lavoro instaurati dopo l'ingresso in Italia è sovente così breve da alimentare il sospetto di un ricorso improprio ai canali di ingresso legali. Di conseguenza, sebbene il riammodernamento della rete dei servizi per l'impiego e il rafforzamento della sua capacità di favorire il matching tra domanda e offerta sia una questione che travalica ampiamente il tema oggetto di questo *Libro Bianco*, il nostro processo di consultazione ha consentito di formulare alcune indicazioni utili a costruire sistemi più maturi di governance del mercato del lavoro, qui di seguito elencate:

- a) **Rafforzare le competenze degli operatori dei centri per l'impiego e delle diverse burocrazie pubbliche** a vario titolo coinvolte nella gestione dei percorsi di ingresso in Italia e collocamento al lavoro, 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 [[Punti 2.5.3 e 2.5.6](#)];
- b) **Attenzionare l'operato delle agenzie private di intermediazione e di reclutamento** che possono costituire un attore strategico ma allo stesso tempo stesso ambiguo¹⁰¹ 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/estromissione dal mercato;
- c) **Istituzionalizzare il ruolo degli attori di società civile nelle procedure di ingresso e collocamento al lavoro**, valorizzando le potenzialità delle varie forme di cooperazione nate all'interno del sistema degli interessi organizzati. Tale indicazione, per un verso in continuità con le novità introdotte dal

¹⁰¹ IOM, *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, 2020.

“decreto semplificazioni”¹⁰² – peraltro oggetto di alcune perplessità relativamente alla loro effettiva efficacia [Punto 2.1.1] – risulterebbe funzionale sia a sgravare in maniera significativa il lavoro delle burocrazie pubbliche – e, conseguentemente, ridurre i ritardi procedurali che oggi rappresentano una delle maggiori criticità del sistema di governo degli ingressi –, sia a favorire la responsabilizzazione di soggetti in grado di influire, con le loro scelte e strategie d’azione, sugli assetti complessivi della convivenza interetnica. A tale riguardo, il nostro studio ha rilevato una notevole disponibilità degli attori implicati – associazioni datoriali, sindacati dei lavoratori, sistema camerale, ordini professionali, ecc. – a essere coinvolti nell’implementazione di efficaci sistemi di governance; una disponibilità che però richiede, per essere valorizzata in modalità virtuose, la creazione di alcune condizioni di contesto che garantiscano un adeguato livello di *compliance* nel rispetto delle norme di legge e di consapevolezza riguardo alle istanze di sostenibilità in senso lato dei processi migratori e di integrazione¹⁰³ (attraverso interventi di informazione/formazione, *capacity building* [Punto 2.5.4], ma prima ancora di analisi dei sistemi di relazioni tra gli attori e per lo sviluppo di modelli e tecniche di *governance*).

Sulla base delle indicazioni emerse durante il processo di consultazione, **merita di essere in particolare sottolineato, e ulteriormente incoraggiato, il ruolo degli enti bilaterali**. Nella scia di alcune esperienze già avviate¹⁰⁴ si segnala come il contributo degli enti bilaterali possa risultare prezioso lungo l’intero processo di inserimento al lavoro, attraverso – ad esempio – la co-progettazione di interventi formativi (da svolgere in Italia o anche nei Paesi d’origine), l’individuazione di soluzioni per facilitare l’accesso all’alloggio, l’azione comune a presidio della legalità.

Infine – ma si tratta di un aspetto assolutamente centrale – **è indispensabile un rafforzamento delle banche dati dei centri per l’impiego**, sia dal punto di vista della loro capacità di rilevare le caratteristiche dei lavoratori e la loro

¹⁰² Alludiamo in particolare alla facoltà riconosciuta in capo alle organizzazioni dei datori di lavoro e ai consulenti del lavoro di rilasciare una asseverazione sulla base della verifica dei requisiti di legge da parte del datore di lavoro che richiede di assumere un lavoratore straniero, e addirittura di limitarsi a una comunicazione della proposta di contratto di soggiorno da parte del datore di lavoro, nel caso di organizzazioni che hanno sottoscritto col Ministero appositi protocolli che le impegnano a rispettare i requisiti previsti dalla legge. Le indicazioni per la procedura sono contenute nella Circolare n. 3/2022 dell’Ispettorato Nazionale del Lavoro.

¹⁰³ Si segnala, ad esempio, come tanto le organizzazioni datoriali quanto quelle “pro-immigrati” siano inclini, per ragioni diverse, a sovrastimare l’entità dei fabbisogni di personale immigrato.

¹⁰⁴ Un esempio di collaborazione tra le parti sociali è il Protocollo sottoscritto nell’ambito del settore dell’edilizia [<https://www.lavoro.gov.it/priorita/Documents/Protocollo-migranti-settore-edile-160522.pdf>] per favorire l’inserimento socio-lavorativo di richiedenti e titolari di protezione internazionale e altri cittadini stranieri in condizione di vulnerabilità tramite la promozione di percorsi formativi e opportunità di lavoro nel settore.

idoneità a ricoprire determinati profili professionali, sia dal punto di vista della loro propensione al “dialogo”, ovvero a condividere le informazioni oltre il livello locale-regionale. La debolezza delle banche dati è un problema che, è quasi superfluo ricordarlo, non riguarda solo gli immigrati. Tuttavia, questa atavica criticità sta condannando l’Italia a restare ai margini dello stesso processo di interconnessione delle banche dati a livello europeo attraverso il quale si intende migliorare sia la circolazione dei capitali umani nello spazio unico europeo, sia l’attrazione di nuovi talenti dai Paesi extra-europei. La spinta alla digitalizzazione impressa dal PNRR è, al riguardo, un’occasione da non perdere.

2.2.3. Adottare misure specifiche per il settore del lavoro domestico e dell’assistenza familiare

Quella di presidiare il *matching* tra domanda e offerta di lavoro favorendo, contemporaneamente, la risposta tempestiva ai fabbisogni del mercato occupazionale, la regolarità dei rapporti d’impiego e lo stesso riconoscimento dei contenuti di professionalità dei lavori svolti dagli immigrati è una necessità trasversale a tutti gli ambiti di impiego; essa, tuttavia, diventa ancor più rilevante nel caso di alcuni settori ad elevata etnicizzazione quale è, in particolare, il comparto dei servizi domestici e di cura presso le famiglie.

A premessa va subito chiarito come **la gestione dell’incontro domanda/offerta nel settore del lavoro per le famiglie vada inquadrata in una strategia di fronteggiamento della “crisi globale della cura” [Punto 1.2]** che miri – creandone le condizioni dal punto di vista normativo e non solo – ai seguenti obiettivi: *a)* Contrastare la diffusa irregolarità dei rapporti di impiego e assicurare condizioni di lavoro dignitose e salari adeguati; *b)* Garantire la qualità della cura favorendo la professionalizzazione degli addetti e la sostenibilità dei costi del lavoro; *c)* Promuovere il riconoscimento sociale delle professioni della cura (in particolare di quella che si svolge presso il domicilio degli assistiti) e la loro integrazione nei disegni di riforma dei sistemi di welfare.

Oltre agli interventi di cui si discute in altri punti di questo *Libro Bianco* (relativi in particolare all’emersione dei rapporti di impiego non contrattualizzati [Punti 2.3.1 e 2.3.3] e alla sostenibilità del costo del lavoro [Punto 2.3.5]), dalla nostra consultazione è emerso come una condizione indispensabile alla creazione di un sistema equo e sostenibile sia rappresentata dalla **promozione dello status professionale dei lavoratori/trici del settore, agendo sia sul lato dell’offerta sia su quello della domanda**. Le sue caratteristiche del tutto peculiari rendono infatti questo tipo di impiego un lavoro *sui generis*, cui è

difficile applicare i classici meccanismi attraverso i quali si promuovono la *retention* e la motivazione allo sviluppo professionale. Unite alle attuali condizioni di impiego e retributive – che risultano spesso, anche se non sempre, penalizzanti – e alle aspettative/progetti migratori individuali – sovente appiattiti su obiettivi di guadagno immediato –, tali caratteristiche allontanano questo lavoro, quanto meno nella percezione comune, dalla nozione di lavoro con la “L” maiuscola, innestando una spirale involutiva che penalizza tanto i lavoratori, quanto i datori di lavoro, quanto infine il sistema sociale nel suo complesso. All’opposto, specie con riguardo al profilo dell’assistente familiare impegnato/a nella cura di anziani e disabili, si sottolinea (senza naturalmente voler violare il diritto individuale a perseguire progetti di mobilità intra e intersettoriale), l’opportunità di **promuovere l’identificazione con un ruolo (se non proprio con una vocazione) lavorativo**, con le relative implicazioni sul fronte della fidelizzazione e della crescita professionale.

Nel medio-periodo, anche a fronte delle crescenti difficoltà di reclutamento di assistenti familiari conviventi (difficoltà che diventano, a loro volta, un incentivo al ricorso a immigrati irregolarmente soggiornanti), si ipotizza che le attuali criticità possano essere superate grazie a una riflessione ad ampio raggio – da implementare con la massima urgenza –, 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, e di intercettare le possibilità connesse alla robotica (e dei suoi possibili utilizzi per la cura della casa e delle persone) e alla digitalizzazione (con la possibilità, ad esempio, di mantenere un rapporto con gli operatori sanitari territoriali per il costante monitoraggio della persona assistita).

In una prospettiva di breve-periodo, si ritiene che i tempi siano ormai maturi per l’adozione di una serie di provvedimenti, se non proprio a livello normativo, quanto meno attraverso le scelte e le pratiche delle amministrazioni locali, delle organizzazioni di rappresentanza e dei diversi attori che intervengono nell’attività di reclutamento e intermediazione. Innanzitutto, si raccomanda di **riservare l’accesso al ruolo di assistente familiare a coloro che abbiano 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 particolare, le associazioni datoriali suggeriscono che **la partecipazione a programmi formativi (pre-partenza o successivi all’approdo in Italia) dovrebbe costituire uno degli elementi sui quali basare il reclutamento degli assistenti familiari e degli altri operatori della cura** – diventando anzi il canale “normale” per la selezione di questo personale e per la costruzione dei

futuri schemi migratori –, in un nuovo scenario contrassegnato da una maggiore attenzione per i requisiti di regolarità, professionalizzazione e qualità del lavoro di cura.

Nella medesima direzione, l'*expertise* maturata in questi anni sui territori e per iniziativa di molti soggetti della società civile rappresenta la base preziosa sulla quale innestare **un sistema nazionale di qualificazione** (da implementare sia in Italia sia eventualmente nei Paesi d'origine nell'ambito di accordi bilaterali) **che rifletta requisiti d'accesso indispensabili a dare dignità tanto ai lavoratori quanto agli assistiti**. Il **sistema di certificazione** adottato nel 2019 ai sensi della norma UNI CEI EN ISO/IEC 17024:2012 ("Requisiti generali per Organismi che operano nella Certificazione delle persone") potrebbe, se adeguatamente valorizzato, dare una significativa accelerazione al processo di riconoscimento dei profili professionali di cui parliamo e, nel futuro, favorire anche una progressiva "de-etnicizzazione" di queste professioni, 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 carriera¹⁰⁵. Ancorché si tratti di un sistema di auto-regolazione, sono auspicabili tutte quelle **forme di incentivazione e premialità che ne incoraggino la diffusione** (attraverso, ad esempio, la concessione di agevolazioni fiscali o la creazione di "albi" di professionisti certificati ai quali possano attingere le amministrazioni locali, le organizzazioni della società civile, le imprese promotrici di programmi di welfare aziendale).

A tale riguardo è utile ricordare come, all'interno delle Proposte per l'introduzione del Sistema Nazionale Assistenza Anziani¹⁰⁶, è previsto un profilo professionale nazionale di "Assistente familiare" che definisce l'insieme delle competenze proprie di questa figura e il relativo iter formativo, unico su tutto il territorio nazionale. La proposta muove dall'esigenza di garantire l'omogeneità sia dei criteri di valutazione delle competenze già acquisite, sia per la definizione del percorso formativo necessario ad acquisire la qualificazione di assistente familiare, qui inteso come un profilo in possesso delle competenze utili a svolgere il lavoro di assistenza di una persona non-autosufficiente. Ciò però, evitando il rischio di "ingessare" una figura che opera sul libero mercato e che deve mantenere elementi di flessibilità nel ruolo

¹⁰⁵ Si segnala però come la scelta di utilizzare il termine "badante" – per quanto comprensibile sul piano comunicativo e dell'opportunità di scoraggiare iniziative parallele da parte di soggetti terzi, non riconducibili al sistema di rappresentanza dei lavoratori e dei datori di lavoro – è da molti giudicata "infelice" e in controtendenza rispetto all'auspicio di bandire questo termine dal vocabolario normativo e istituzionale: un passaggio utile a sancire, sul piano simbolico, come quello che si svolge tra le mura domestiche sia, a tutti gli effetti, un lavoro con la L maiuscola.

¹⁰⁶ Patto per un Nuovo Welfare sulla Non-autosufficienza, *Proposte per l'introduzione del sistema nazionale assistenza anziani. Un contributo per il confronto*, Roma, 1° marzo 2022.

e nell'aderenza ai bisogni (poco codificati e spesso mutevoli) delle famiglie come datori di lavoro. Ciò richiede di porre attenzione: *a*) Alla durata (numero di ore) del percorso base di formazione, non troppo lunga per non scoraggiare la partecipazione; *b*) A riconoscere le competenze pregresse, acquisite sul campo da molte assistenti familiari; *c*) Alla possibilità di costruire percorsi formativi per moduli e unità di competenza, in modo da differenziare gli iter sia in base alle abilità già possedute, sia in base a "specializzazioni" diverse, riguardanti per esempio la gestione delle demenze, delle malattie neurodegenerative e così via. Iter formativi non chiusi, ai quali possano aggiungersi nel tempo moduli di competenze specifiche, arricchendo via via il curriculum professionale.

Sempre nel breve periodo, è utile ricordare 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 comprometterebbe i risultati di un disegno che aspira a realizzare obiettivi di protezione dei più fragili, parificazione delle opportunità, coesione sociale. In particolare, il dibattito in corso nel Paese per l'auspicabile e imminente adozione di una Legge sulla non-autosufficienza (che lo stesso PNRR prevede debba realizzarsi entro il 2023) dovrebbe dare maggiore spazio al lavoro immigrato che rappresenta un pilastro fondamentale del modo in cui la cura è organizzata. Oltre alla riallocazione delle misure di sostegno finanziario alle famiglie (secondo modalità che ne preservino la libertà di scelta assicurando però la tracciabilità delle spese sostenute [*Punto 2.3.3*]), **è necessario delineare con chiarezza le modalità di integrazione dell'assistente familiare nella rete dei servizi territoriali**. Un passo importante in questa direzione potrebbe consistere nella previsione di collocare, all'interno delle "Case di Comunità", degli sportelli dedicati - affidati ad enti del territorio accreditati - che, oltre a favorire l'incontro tra domanda e offerta, svolgano sia attività di informazione, consulenza e orientamento, sia un'azione di monitoraggio sulla qualità dell'assistenza, di accompagnamento e presidio, di risoluzione degli eventuali conflitti¹⁰⁷.

¹⁰⁷ Anche questa proposta è contenuta nel Patto per un Nuovo Welfare sulla Non-autosufficienza, *Proposte per l'introduzione del sistema nazionale assistenza anziani. Un contributo per il confronto*, Roma, 1° marzo 2022.

Nel medio-lungo periodo occorrerà invece **ripensare lo stesso concetto di assistenza familiare**, guardando a uno scenario demografico che, come si è sopra descritto [Punto 1.2], 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 governare 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**¹⁰⁸ che vede oggi una straordinaria opportunità di catalizzare progetti, programmi e finanziamenti.

2.2.4. Ripensare i programmi pre-partenza

Diverse delle proposte di riforma del quadro legislativo apparse in questi anni¹⁰⁹ 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. Al tempo stesso, dal nostro processo di consultazione sono emerse **numerose perplessità rispetto ai programmi pre-partenza e alla loro effettiva efficacia** come strumento per favorire l'incontro tra la domanda e offerta di lavoro. Oltre alla questione dei costi, che ne scoraggia l'adozione su larga scala, si segnala come la partecipazione a questo tipo di progetto non sia in grado da sola di stemperare la diffidenza dei datori di lavori ad assumere personale che non si è avuto modo di conoscere e testare direttamente. In ogni caso, programmi di questo tipo andrebbero svincolati dal

¹⁰⁸ Cf., al riguardo: OMS, *The Global Network for Age-friendly Cities and Communities, Looking back over the last decade, looking forward to the next*, Ginevra, 2018.

¹⁰⁹ Vedi Sezione 1.3 del *Libro Verde*, Tab. 1.3.2.

certificazione (ovvero alla frequenza di un corso di formazione professionale) la possibilità di ingresso in Italia per ricerca di lavoro.

Riguardo al settore sanitario, si suggerisce – nella scia di alcune esperienze realizzate a livello regionale¹¹³ – **l’implementazione di una piattaforma nazionale per l’incontro tra domanda e offerta di lavoro**, istituzionalizzando una funzione oggi presidiata da agenzie private. Più ampiamente, **occorre che istituzioni e corpi intermedi sviluppino congiuntamente il “presidio” dei processi di reclutamento all’estero** anche – o forse soprattutto – per quei profili, come quello infermieristico, non soggetti ai vincoli delle quote di ingresso, anche in relazione alla necessità di finalizzare gli investimenti in programmi di formazione (eventualmente in lingua italiana) e di mobilità transnazionale¹¹⁴.

¹¹³ Vedi ad esempio la Regione Emilia-Romagna.

¹¹⁴ Si veda, ad esempio, il programma “Samaritanus Care”, recentemente lanciato da UNEBA – Unione Nazionale Istituzioni e Iniziative di Assistenza Sociale – in partnership con la CEI – Conferenza Episcopale Italiana.

2.3. Contrastare l'irregolarità e lo sfruttamento, garantire la dignità del lavoro e la sostenibilità del costo del lavoro

2.3.1. Introdurre un meccanismo di regolarizzazione 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 succedute¹¹⁵, è stata annunciata come l'ultima, ovvero come una misura eccezionale a fronte di una situazione altrettanto eccezionale. Oggi siamo però consapevoli di come l'immigrazione irregolare è un fenomeno ineliminabile, che fisiologicamente accompagna la presenza di vincoli alla mobilità umana. Al tempo stesso, l'esperienza maturata ci ha resi coscienti di quello che è il reale impatto delle regolarizzazioni "di massa", che si limitano a svuotare un bacino dell'irregolarità che con tutta probabilità riprenderà presto a riempirsi. I 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 – parrebbero addirittura suggellare definitivamente l'inefficacia di questo strumento e la frequenza con il quale esso è utilizzato per "sanare" rapporti di lavoro in realtà inesistenti ma solo fittiziamente dichiarati (per motivi solidaristici nella migliore delle ipotesi, per ragioni di lucro e sfruttamento in molti casi ampiamente documentati). Anche per queste ragioni, da ormai diversi anni si discute sulla possibilità di introdurre un meccanismo di regolarizzazione su base individuale.

Unendosi alle altre proposte a sostegno di questa soluzione¹¹⁶, anche le indicazioni emerse dal nostro processo consultativo convergono in buona misura nel sostenere **l'opportunità di introdurre un dispositivo di regolarizzazione 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 dello straniero**

¹¹⁵ Vedi Sezione 1.2 del *Libro Verde*.

¹¹⁶ Vedi Sezione 1.3 del *Libro Verde*.

irregolarmente soggiornante (specie se relativa a posti e mansioni per i/le quali si segnalano difficoltà di reclutamento).

Va peraltro precisato come tale soluzione sia già contemplata dal nostro ordinamento, laddove si stabilisce (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; una previsione che ha però trovato fino ad ora una applicazione piuttosto limitata, anche in ragione della sua scarsa conoscenza. Un meccanismo di regolarizzazione individuale è stato previsto anche dal “decreto semplificazioni” del 2022, sebbene limitatamente agli stranieri per i quali sia presentata domanda di assunzione nell’ambito delle quote previste dai Decreti Flussi 2021 e 2022. Si tratta, dunque, di mettere a regime un meccanismo già sperimentato.

| 96

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 rimpatri¹¹⁷), 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. 143¹¹⁸ ratificata dall’Italia) o per tutelare il diritto alla vita 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’Ocse che, in un suo recente approfondimento dedicato a questo tema¹¹⁹, 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 ritiene che **i vantaggi di un meccanismo di regolarizzazione continua su base individuale, specie in presenza di un potenziale datore di lavoro, 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

¹¹⁷ 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.

¹¹⁸ *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.

¹¹⁹ OECD, *What are the Possible Policy Responses to Future Irregular Migration?*, “Migration Policy Debates”, n. 22, January 2020.

manodopera non regolarmente contrattualizzata, incoraggiando semmai iniziative di livello sistemico per rendere sostenibile il costo del lavoro regolare¹²⁰.

2.3.2. Prevenire e contrastare l'irregolarità e lo sfruttamento

| 97

Il processo di consultazione realizzato per la redazione di questo *Libro Bianco* ha ribadito come sia auspicabile l'**intensificazione delle azioni per la prevenzione e il contrasto del lavoro irregolare e di tutte le forme di sfruttamento dei lavoratori** che si sono in questi anni diffuse in maniera preoccupante sul territorio nazionale e che trovano nei migranti, in ragione del loro status giuridico e sociale, le principali vittime. Ciò, a maggior ragione, si rende necessario nell'ipotesi di voler procedere con l'introduzione di un dispositivo di regolarizzazione individuale [*Punto 2.3.1*], affinché quest'ultimo non si traduca in un ulteriore incentivo a migrare al di fuori dei canali legali. Va da sé che il contrasto al lavoro irregolare deve intendersi come funzionale non solo alla tutela dei lavoratori maggiormente vulnerabili (stranieri e non), ma anche alla promozione di un quadro di concorrenza leale tra imprese.

Tale azione di contrasto deve dispiegarsi sia sul versante sanzionatorio, sia su quello promozionale.

Innanzitutto, si ravvisa, com'è ampiamente noto, la necessità di rafforzare gli organici del personale preposto all'attività ispettiva, gravemente sottodimensionato rispetto alle necessità e agli stessi standard degli altri Paesi dell'Unione Europea.

Per incentivare il ricorso agli strumenti di protezione esistenti – in particolare la possibilità di ottenere un permesso di soggiorno per casi speciali per il lavoratore straniero irregolarmente soggiornante che denuncia il datore di lavoro che lo sfrutta “gravemente” – occorre agire in due direzioni. Innanzitutto, **diffondere la conoscenza degli strumenti già disponibili**, che la nostra consultazione ha dimostrato essere scarsa tra gli stessi “addetti ai lavori”, attraverso puntuali interventi di informazione/formazione [*Punto 2.5.4*]. Quindi, sul piano normativo, si suggerisce di prevedere – così come già avviene in altri Paesi – un **“periodo di riflessione”** durante il quale il lavoratore, prima della formalizzazione della denuncia, possa già fruire di apposite misure di protezione e assistenziali. Infine, si propone di **istituire un “numero verde”** con operatori preparati e multi-lingua dedicato a fornire informazioni e sostenere le vittime di sfruttamento.

¹²⁰ Si vedano, in particolare, le Sezioni 2.1, 2.2 e 3.4 del *Libro Verde*.

Accanto ad alcune misure specifiche che interessano i due comparti con la più elevata incidenza di stranieri sugli occupati [Punti 2.3.3 e 2.3.4] e accanto ai provvedimenti di carattere più generale, che mirano in senso lato alla lotta all'economia sommersa e al lavoro irregolare, vi è un ulteriore punto da segnalare. Nel corso del nostro studio è infatti ripetutamente emersa, trasversalmente ai diversi settori di impiego, la necessità di **rafforzare l'azione di vigilanza e controllo delle agenzie di reclutamento** (con diversa configurazione giuridica) proliferate in questi anni (come si può facilmente riscontrare navigando nella rete). Il fenomeno coinvolge in particolare i lavoratori provenienti da Paesi dell'Unione europea i cui ingressi in Italia non sono tracciati e, specie in alcuni settori, sconfinerebbe in vere e proprie forme di tratta a scopo di sfruttamento. Attivi in molteplici settori – ma in particolare in quello sanitario e del lavoro domestico – questi intermediari sono molto abili nello sfruttare gli interstizi della legge (per esempio ricorrendo a formule di lavoro “grigio” o a soluzioni contrattuali al limite della legalità) e di lucrare ampi margini di guadagno, vincolando i lavoratori per lunghi periodi di tempo e concorrendo alla “deresponsabilizzazione” dei datori di lavoro. Per converso, vi sono agenzie di reclutamento attente a promuovere il rispetto delle norme legali e contrattuali che potrebbero essere riconosciute e “premiare” nel quadro della già citata strategia di valorizzazione del ruolo dei soggetti della società civile nella governance dei processi di inclusione.

2.3.3. Adottare misure specifiche per il settore del lavoro per le famiglie

Come si è ricordato [Punto 1.2], il lavoro domestico e di cura per le famiglie costituisce, a un tempo, l'ambito più etnicizzato del mercato del lavoro italiano e il settore di impiego a maggiore rischio di informalità. Accanto all'ampia quota (almeno 6 su 10) di addetti privi di un regolare contratto di lavoro, è noto il diffuso costume di dichiarare un orario di lavoro inferiore a quello effettivo: ragioni di convenienza economica si combinano a una rappresentazione sociale di questo tipo di impiego che rendono l'irregolarità socialmente e culturalmente “tollerabile”. Dalla nostra consultazione è conseguentemente emersa la necessità – e l'urgenza – di introdurre un'ampia rosa di provvedimenti che perseguano il triplice obiettivo di contrastare l'irregolarità, rendere il costo del lavoro sostenibile e promuovere la dignità e il riconoscimento sociale dei lavoratori della cura. Si tratta, in alcuni casi, di estendere a questo comparto misure già previste per gli altri settori di impiego; in altri casi, di adottare misure specifiche che riconoscano l'elevato valore sociale dei profili professionali interessati e l'importanza del lavoro domestico e di cura per la sostenibilità complessiva dei nostri sistemi economici e sociali. Tale circostanza giustifica il loro impatto sulla fiscalità generale, peraltro

destinato a ridursi fortemente in conseguenza dell'emersione dell'occupazione irregolare che da queste misure ci si attende. Inoltre, l'imminente riforma delle politiche per la non-autosufficienza impone di stanziare maggiori fondi pubblici per assicurare il diritto all'assistenza, rafforzando le risorse per tutti i servizi alla persona, inclusi quelli domiciliari¹²¹.

Nel dettaglio, queste le proposte emerse:

a) Assicurare la **tracciabilità dei pagamenti delle retribuzioni**, estendendo al lavoro domestico quanto previsto dalla legge 205/2017 per gli altri settori di impiego e promuovendo la **valorizzazione del "Libretto Famiglia"** (legge 96/2017, art. 54bis) per le prestazioni di breve durata (anche come strumento di "allungamento" del periodo di prova);

b) Semplificare gli adempimenti per i rapporti di lavoro a orario ridotto, attraverso, ad esempio, l'ampliamento della possibilità di ricorso al voucher (peraltro prevista dal disegno di Legge di bilancio 2023¹²²) o di analogo strumento o il ricorso al **lavoro in somministrazione**;

c) **Estendere le ispezioni anche al lavoro in ambito familiare** secondo quanto previsto - ma ancora non attuato - dal Piano nazionale di azione contro la tratta e il grave sfruttamento lavorativo 2022-25;

d) Prevedere la (integrale) **deducibilità fiscale del costo del lavoro**, o comunque un significativo incremento delle detrazioni fiscali, nel quadro di un complessivo ripensamento del sistema tributario (che riconosca l'eterogeneità di risorse e bisogni dei diversi nuclei familiari) ed ampliando la platea dei beneficiari delle agevolazioni fiscali attualmente previste. Si segnala, al riguardo, come l'incremento e la semplificazione delle agevolazioni fiscali sono previsti anche dalle proposte elaborate dal "Patto per un Nuovo Welfare sulla Non-autosufficienza", anche a favore di coloro che non beneficiano della Prestazione Universale per la Non-Autosufficienza;

e) **Riorganizzare gli strumenti di trasferimento monetario alle famiglie**, privilegiando i nuclei che non sarebbero altrimenti in grado di sostenere il costo di una regolare assunzione, ovvero offrendo la possibilità di optare per la fruizione di servizi *in kind* o di erogazioni da impiegare, in modalità tracciabili, per l'assunzione (o la regolarizzazione) di assistenti familiari. Un primo concreto esempio in tal senso - sempre proposto dal gruppo di lavoro

¹²¹ Patto per un Nuovo Welfare sulla Non-autosufficienza, *Proposte per l'introduzione del sistema nazionale assistenza anziani. Un contributo per il confronto*, Roma, 1° marzo 2022.

¹²² Tuttavia, si segnala come l'esperienza dimostra però che questo tipo di strumenti è stato scarsamente utilizzato dalle famiglie, tranne che quando collegati ad incentivi e bonus. Cf. DOMINA - Associazione Nazionale Famiglie Datori di Lavoro Domestico, *Tornano i voucher nel lavoro domestico. Ma l'esperienza insegna che servono a poco senza incentivi alle famiglie*, comunicato stampa, 5 dicembre 2022.

coinvolto nel “Patto per la non-autosufficienza” – è costituito dalla possibilità di **integrare l’importo dell’assegno di accompagnamento** (che assumerebbe la denominazione Prestazione Universale per la Non-Autosufficienza) **per chi impiega regolarmente personale stipendiato**;

f) **Estendere all’assistenza domiciliare le misure di sostegno economico erogate dalle Regioni a favore degli ospiti delle RSA**;

g) Promuovere accordi bilaterali che garantiscano la **portabilità dei diritti pensionistici** anche con i Paesi d’origine coi quali ancora non sono stati sottoscritti impegni in questa materia; ovvero **riconoscere 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’anni;

h) Incoraggiare l’implementazione di **piattaforme di welfare aziendale** che includano prestazioni domestiche e di cura presso il domicilio dei lavoratori e dei loro familiari favorendo il ricorso al lavoro regolare e qualificato;

i) Promuovere, anche attraverso specifici incentivi, le **assicurazioni per la long term care** che coprono differenti livelli di non-autosufficienza.

A tali proposte si aggiunge quella di introdurre, eventualmente in via transitoria e a titolo sperimentale, interventi di **sussidiarizzazione del costo del lavoro** a valere sulla fiscalità generale [Punto 2.3.5].

2.3.4. Adottare misure specifiche per il settore agricolo

Passando a considerare il comparto agricolo, l’incidenza dei rapporti di lavoro irregolari (stimabile intorno al 40% dei migranti occupati¹²³) e la diffusione di pratiche di sfruttamento e caporalato – fenomeni addirittura “sistemici” in alcune regioni, ma con la tendenza a “contaminare” tutte le aree del Paese – rendono assolutamente prioritario l’obiettivo del loro contrasto, anche rispetto alle modifiche che si propongono di introdurre al quadro giuridico sull’immigrazione [Punto 2.1.3]¹²⁴. Dalla nostra consultazione è infatti emersa la **necessità di un maggiore controllo e presidio di tutta la filiera di reclutamento dei lavoratori** (stranieri e italiani), con una specifica attenzione per i **molteplici modelli territoriali di impiego** (illecito) dei lavoratori sui quali non è possibile incidere in maniera duratura attraverso i soli strumenti

¹²³ EPRS - European Parliamentary Research Service, *Migrant seasonal workers in the European agricultural sector*, Briefing, February 2021.

¹²⁴ Peraltro, la disciplina del lavoro stagionale, prevedendo la possibilità di presentare richieste di assunzione tramite le organizzazioni datoriali, ha permesso l’infiltrazione di false agenzie di reclutamento, circostanza che suggerisce di introdurre un sistema di verifica *ex post* rispetto al numero di giornate di lavoro effettive.

repressivi, ossia senza intervenire sui complessi processi sociali che hanno causato il consolidarsi delle pratiche di sfruttamento. Al contempo, 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**, poiché vi sono ampie evidenze di come le donne siano le più soggette ad abusi, anche di natura sessuale.

Nonostante di tali priorità si sia fatto interprete il Piano triennale (2020-2022) di contrasto allo sfruttamento lavorativo e al caporalato e, più recentemente, il PNRR (col lancio del Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso), le misure finora adottate sono ritenute insufficienti. Più precisamente, viene denunciata **la difficoltà - ovvero la mancanza di una effettiva volontà politica e istituzionale - nel dare seguito agli obiettivi strategici identificati dal Piano e, in particolare, a quello relativo alla creazione di una banca dati**, a partire dalle informazioni depositate presso l'INPS e organizzata nell'ambito della Rete del lavoro di qualità. L'implementazione di tale strumento consentirebbe infatti di disporre di una chiara descrizione delle caratteristiche sia della domanda sia dell'offerta di lavoro, favorendone il *matching* su un piano di trasparenza e legalità. Sebbene costituite per scopi diversi dall'intermediazione, le banche-dati INPS contengono infatti 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.

Dato questo quadro, le indicazioni raccolte mirano a superare quella che viene descritta come una situazione di stallo, accelerando un processo ampiamente condiviso sul piano delle dichiarazioni di principio ma che appunto stenta a decollare:

a) Adottare 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), "promuovendo" un atteggiamento maggiormente cooperativo da parte dei diversi stakeholder coinvolti che consenta, in particolare, di **valorizzare le banche dati INPS** per gli scopi sopra descritti;

b) Prevedere, sempre attraverso le banche dati INPS, la **verifica del numero effettivo di giornate lavorative prestate da ogni lavoratore e, conseguentemente, identificare i contratti di lavoro verosimilmente fittizi**. A maggiore ragione, la previsione di controlli che evidenziano le discrasie tra richieste di personale ed effettivo utilizzo - peraltro attivabili in modo facile ed economico con strumenti informatici -, va ritenuta essenziale nell'ipotesi in cui

si intenda procedere nella direzione tracciata dal “decreto semplificazioni”, ovvero della “privatizzazione” dei controlli preventivi al rilascio del nulla osta;

c) Introdurre nuovi tipi di incentivi – sotto forma, ad esempio, di **misure di decontribuzione o facilitazioni nell’accesso al credito** – per favorire l’adesione delle aziende alla Rete del Lavoro di Qualità;

| 102

d) Inserire, tra i requisiti per l’adesione alla Rete, il rispetto dei diritti dei lavoratori e dei contratti collettivi di lavoro lungo tutta la filiera;

e) Rafforzare la capacità dei centri pubblici per l’impiego di “competere” con le reti di reclutamento illegale e di sostenere la domanda di lavoro di qualità attraverso una capillare azione di *capacity building* degli operatori [Punto 2.5.4] e l’introduzione della figura del mediatore culturale [Punto 2.5.5].

Si suggerisce, inoltre, **un più diretto impiego della PAC, la Politica Agricola Comune, come 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.

In prospettiva, occorre promuovere una evoluzione “qualitativa” del settore, in grado di invertire la tendenza alla contrazione dei prezzi dei prodotti che ha determinato, per molte imprese, una obiettiva difficoltà a rispettare le condizioni previste dal contratto nazionale di lavoro. La **“eticizzazione” dei regimi di impiego richiede di mettere in campo interventi che incidano sui processi di formazione dei prezzi riconosciuti ai produttori** e incentivino, anche dal punto di vista economico, strategie di gestione basate sul rispetto dei diritti dei lavoratori e sulla sostenibilità sociale e ambientale. Gli interventi proposti includono:

a) 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);

b) Il lancio di **campagne di sensibilizzazione (*moral suasion*) che rendano gli acquirenti consapevoli del lavoro “incorporato” nei prodotti** acquistati – spesso a basso prezzo – e di altre iniziative che incoraggino il c.d. “voto col portafoglio”;

c) La promozione di **canali di commercializzazione alternativi a quelli della grande distribuzione** organizzata, favorendo il consumo a “chilometro zero”,

la tracciabilità dei prodotti e la riduzione degli sprechi (anche prevedendo forme sistematiche di donazione delle produzioni in eccesso);

d) L'aggregazione delle aziende agricole in organizzazioni in grado di fare "massa critica" per accrescere il potere negoziale delle piccole imprese nei confronti delle centrali d'acquisto.

2.3.5. Sussidiare il 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 maniera regolare o irregolare, 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 [Punto 1.3].

Alla luce di questa accresciuta consapevolezza trova ragione la proposta di **introdurre un sussidio diretto ai lavoratori alle dipendenze, siano essi italiani o stranieri, impiegati in occupazioni che pagano salari bassi, a medio-bassa qualificazione e con una priorità per i lavoratori che svolgono mansioni essenziali e di elevato valore sociale.**

La misura in questione persegue, contestualmente, molteplici obiettivi, tutti in linea con le priorità evidenziate nel PNRR: a) Garantire una retribuzione adeguata contrastando la povertà di oggi e di domani e i fenomeni di trasmissione intergenerazionale degli svantaggi sociali che compromettono lo stesso processo di accumulazione di capitale umano; b) 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; c) Ridimensionare l'occupazione sommersa e i relativi fenomeni di evasione fiscale e contributiva; d) Ridurre 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 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** (inclusi un certo numero di percettori di reddito di cittadinanza e molti stranieri già residenti in Italia).

In particolare, la proposta elaborata *ad hoc* per la predisposizione di questo *Libro Bianco*¹²⁵ 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

¹²⁵ Vedi la Sezione 3.4 del *Libro Verde*.

rappresenterebbero circa il 13% dei beneficiari del sussidio (866.529 rispetto a 6.682.317 cittadini italiani). L'importo mensile medio del sussidio si attesterebbe intorno ai 152euro per gli italiani, 199euro per i lavoratori provenienti da altri Paesi europei e 211euro per i lavoratori provenienti da Paesi extra-UE: si tratta dunque di una misura in grado di generare un forte impatto sulla condizione di svantaggio strutturale che interessa gli immigrati.

| 104

Più realisticamente, si può ipotizzare **l'introduzione di questa misura innanzitutto a favore dei lavoratori e delle lavoratrici impiegati presso le famiglie e nelle strutture residenziali** con funzioni di assistenza ad anziani e disabili, in relazione all'elevato valore sociale di queste professioni e alle difficoltà per i datori di lavoro di corrispondere salari in linea col costo della vita.

2.4. Mettere a valore l'immigrazione

2.4.1. Migliorare la capacità attrattiva verso gli aspiranti imprenditori

Un aspetto ripetutamente emerso nel corso del processo di consultazione per la redazione del presente *Libro Bianco* è la scarsa attrattività dell'Italia nei confronti della migrazione altamente qualificata, dei potenziali investitori, degli aspiranti imprenditori [Punto 1.4], 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 a livello normativo e procedurale, si rileva una diffusa incapacità nel cogliere come l'interesse a investire in Italia 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**, secondo il binomio inclusione/competitività. Ciò implica anche prendere le distanze dalla visione miope che interpreta l'immigrazione esclusivamente come risposta ai problemi di *job vacancies* e *mismatching* sul mercato del lavoro [Punto 1.3], cogliendone anche il potenziale di crescita secondo itinerari non predefiniti.

Una strategia per l'attrazione di investitori e potenziali imprenditori comprende tutte quelle azioni che mirano a intercettare sia i soggetti che hanno capitali da investire in un Paese straniero, ovvero coltivano piani di espansione internazionale delle loro attività e valutano il "pacchetto di incentivi" più conveniente; sia, in particolare, gli stranieri che "amano" l'Italia o vi sono legati per qualche ragione e sarebbero potenzialmente disponibili a sostenere, ad esempio, iniziative di tipo imprenditoriale o anche con un'impronta filantropica (inclusa la sponsorizzazione dei progetti imprenditoriali di giovani talenti), senza necessariamente trasferirsi a vivere qui; sia, ancora, potenziali immigrati che coltivano progetti (micro)imprenditoriali.

Con riguardo alla disciplina che regola gli ingressi, al di là di alcune incoraggianti novità introdotte di recente¹²⁶, si segnala come il quadro normativo definisce un mix di requisiti tali da generare l'effetto paradossale – secondo quanto è emerso dalla nostra consultazione – di “premiare” i grandi investimenti, anche di tipo speculativo, penalizzando al contempo i “veri imprenditori”, quanti cioè sono interessati a creare e gestire in modo duraturo attività di produzione di beni e servizi non necessariamente innovative ma comunque in grado di generare reddito e occupazione.

Ciò premesso, riguardo al visto per investitori¹²⁷ si segnala la necessità da un lato di **rivedere il ventaglio di opzioni da offrire ai potenziali investitori**¹²⁸ e dall'altro di **definire in maggior dettaglio le condizioni per l'ottenimento del visto**, riducendo i margini di discrezionalità delle rappresentanze diplomatico-consolari italiane all'estero e introducendo requisiti meno generici. In particolare, con riferimento alla disciplina del rilascio del permesso di soggiorno, suscita perplessità il requisito relativo all'assunzione di almeno tre dipendenti, che si propone di sostituire con criteri più realistici e verificabili, quali quello di subordinare il rilascio del permesso alla costituzione della società entro pochi mesi dall'ingresso in Italia, con integrale versamento del capitale sociale, e di condizionare solo i successivi rinnovi alla verifica che siano stati regolarmente assunti almeno tre dipendenti.

Insieme alle procedure – che sono considerate tra le più complesse al mondo – si ritiene che i volumi di investimento richiesti finiscano con lo sbarrare la strada agli aspiranti imprenditori, tanto nei settori più innovativi – ovvero con riguardo ai progetti di investimento riconducibili alla categoria delle start-up¹²⁹ –, quanto e ancor più in quelli che non rientrano in tale categoria¹³⁰. Dalla nostra consultazione è dunque emerso l'auspicio di una **riduzione del volume di investimenti iniziali richiesti**, attraverso modifiche normative che soddisfino le legittime esigenze di controllo attraverso altri tipi di strumenti, quali la richiesta di fidejussioni e un efficace apparato sanzionatorio che punisca severamente chi utilizza in modo improprio questo canale di ingresso. Analogamente, specie per gli *start-upper*, i requisiti di reddito previsti per il

¹²⁶ In particolare, le disposizioni introdotte con il D.L. 19 maggio 2020, n. 34 – cd. “Decreto Rilancio” – che prevedono il dimezzamento delle soglie minime di investimento, per operazioni dirette verso società di capitali e start-up innovative. Nello specifico, per le società di capitali si passa da 1 milione di euro a 500 mila euro; per le start-up innovative si passa da 500 mila euro a 250 mila euro. Si ritiene che siano queste modifiche a spiegare il forte incremento delle operazioni attivate nel 2021 rispetto agli anni precedenti. Cf. Ministero dello Sviluppo Economico, *Investor Visa for Italy. 1° Rapporto di monitoraggio*, 31 dicembre 2021.

¹²⁷ Art. 26-bis d.lgs. n. 286/1998.

¹²⁸ Vedi la sezione 2.4 del *Libro Verde*, Box 2.4.2, per una proposta dettagliata al riguardo; STUART, *Italy Investor Visa. White paper proposal*, July 2020.

¹²⁹ Atteso che la possibilità di ottenere il c.d. “start-up visa” è subordinata alla disponibilità di 250.000 euro da impiegare integralmente per l'avvio dell'impresa.

¹³⁰ Dato il vincolo di un investimento pari almeno a 500.00 per la costituzione di una società di capitali italiana.

rinnovo del permesso di soggiorno dovrebbero tenere conto dei tempi necessari per lanciare l'attività.

Infine, ampiamente condivisa è la necessità di **affrancare questa tipologia di ingressi dal meccanismo delle quote**, così come avviene in altri Paesi. Ciò anche tenendo conto di come gli investimenti e i progetti imprenditoriali dei migranti potrebbero risultare preziosi anche nel rafforzare le reti commerciali che legano l'Italia ai loro Paesi. Per di più, si segnala come la disciplina che regola il rilascio del nulla osta – peraltro circoscrivendo i settori di attività in base al testo del Decreto Flussi – presenta molte opacità, tanto da scoraggiare gli aspiranti imprenditori.

| 107

Al di là della revisione dei requisiti per l'ingresso e il soggiorno, 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 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 di investimento.

In termini più ampi, dagli esperti e stakeholder coinvolti nel nostro studio è emersa soprattutto la necessità di investire nella **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 sostegno alla digitalizzazione, la riqualificazione del personale delle burocrazie pubbliche (anche dal punto di vista delle competenze linguistiche e comunicative), hanno una importanza strategica: rispetto ad essi, l'immigrazione svolge come sempre una funzione “specchio” nel mettere in luce criticità – e opportunità da mettere a valore – che interessano l'intero contesto sociale, economico e istituzionale. Tuttavia, tali criticità finiscono con l'indebolire l'efficacia e l'apprezzamento degli stessi schemi migratori ideati per facilitare l'ingresso degli imprenditori attraverso procedure rapide, semplificate e digitalizzate come quelle previste per il rilascio del visto per la categoria delle start-up innovative¹³¹, c.d. *Start-Up Visa*¹³².

Dall'analisi dell'imprenditorialità immigrata e delle criticità che investono questo fenomeno emerge, in particolare, il suggerimento di **sostenere la**

¹³¹ Visto di ingresso per lavoro autonomo ai sensi dell'art. 26 d. lgs. n. 286/1998 per la categoria di start-up innovative costituite ai sensi del d.l. n. 179/2012.

¹³² OECD, *Enhancing the impact of Italy's start-up visa: What can be learnt from international practice?*, OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Papers 2021/10.

costruzione di eco-sistemi multi-stakeholder¹³³ che vedano un ruolo rilevante sia per le pubbliche amministrazioni, sia per vari attori della società civile (incluso l'associazionismo nato dall'immigrazione) 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) è a sua volta 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 (e a maggior ragione le migranti) sono esempi paradigmatici.

Merita infine di essere segnalato un suggerimento che riguarda **l'implementazione di sistemi di sponsorizzazione e mentorship supportati da organizzazioni imprenditoriali e della società civile** finalizzati a 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. Il target specifico di questo tipo di azione è costituito dai giovani provenienti Paesi a forte pressione migratoria (pensiamo, in particolare, alla sponda Sud del Mediterraneo) – inclusi i richiedenti asilo – 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 sostenerli¹³⁴. Per concretizzare questa linea di intervento si propone **la creazione di una piattaforma** (eventualmente collegata allo stesso sito [investorvisa.mise.gov.it](https://www.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.

Da ultimo, il rafforzamento della capacità attrattiva passa anche attraverso la mobilitazione delle istituzioni italiane all'estero affinché implementino

¹³³ Questo aspetto è emerso in particolare dallo studio svolto dal Settore Economia e Lavoro di Fondazione ISMU nell'ambito del progetto NES, "Newcomer Entrepreneurship Support" 2020/21, coordinato dal Migration Policy Group (MPG) di Bruxelles e sostenuto da JP Morgan Chase Foundation (<https://www.ismu.org/progetto-nes-newcomer-entrepreneurship-support/>).

¹³⁴ Il *Diversity Visa Program*, attivo negli Stati Uniti d'America, 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. Cf. Migration Policy Institute, *Rethinking the U.S. Legal Immigration System. A Policy Road Map*, Policy Brief, May 2021.

campagne informative ad hoc per promuovere la conoscenza degli schemi migratori esistenti.

2.4.2. Adottare misure ad hoc per l'attrazione di lavoratori con specifiche professionalità e per i "nomadi digitali"

| 109

Nel corso della nostra consultazione l'Italia è stata descritta come un caso emblematico rispetto ai **costi che produce l'assenza di schemi migratori adeguati all'attrazione di competenze e talenti**¹³⁵. Conseguentemente, accanto ai provvedimenti per il recepimento della nuova Direttiva sulla *Blue Card* [Punto 2.1.4], si tratta di considerare l'opportunità sia di modifiche normative che agiscono sui requisiti che un migrante deve possedere per rientrare in questo e negli altri dispositivi già esistenti – 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 del *Libro Verde*.

La necessità di approvare le modifiche legislative richieste dalla nuova Direttiva europea sulla Carta Blu potrebbe anzi costituire l'occasione propizia per una **complessiva rivisitazione della disciplina degli ingressi fuori quota**. In particolare, dalla nostra consultazione è emerso come le esigenze di mobilità connesse agli sviluppi di un'economia 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"**. La definizione contenuta nel Decreto Interministeriale 850/2011¹³⁶, infatti, ne impedisce l'applicazione a categorie quali, ad esempio, i componenti di troupe cinematografiche, le modelle/i modelli che arrivano in Italia in occasione delle sfilate, il personale non direttamente alle dipendenze di società che hanno venduto macchinari in Italia e che devono effettuare riparazioni o verifiche¹³⁷.

¹³⁵ Vedi Sezione 2.4 del *Libro Verde*.

¹³⁶ Il Decreto riserva il visto 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».

¹³⁷ 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

Le soluzioni potrebbero consistere sia nel rendere la definizione di “affari” più ampia e articolata, sia – preferibilmente – nell'**introdurre dei permessi di lavoro di durata limitata** (commisurata alle mansioni da svolgere) **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 in altri Paesi. 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 rappresenterebbe una componente essenziale di una strategia di rilancio del sistema-Paese e della sua capacità attrattiva in senso lato; una strategia che dovrebbe trovare sponda in strumenti di gestione della mobilità internazionale del lavoro al passo con le esigenze delle economie contemporanee. Occorre, in altre parole, scongiurare il rischio che norme “respingenti” ingessino il sistema e dirottino verso altri Paesi professionalità, capitali e talenti preziosi.

Tali considerazioni possono essere estese anche al tema dei c.d. **“nomadi digitali”**. Com'è noto, la pandemia ha conferito uno straordinario impulso al lavoro da remoto, incoraggiando sia le imprese a ripensare i propri modelli di gestione delle risorse umane, sia i lavoratori a ricercare 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 *freelance* che ritengono di potere operare a distanza, trasferendosi in luoghi che presentano caratteristiche quali la salubrità ambientale e climatica, un costo della vita più contenuto, la bellezza del paesaggio e la qualità in senso lato della vita.

Sulla scorta di quanto è avvenuto in numerosi altri Paesi¹³⁸, anche in Italia, nel 2022¹³⁹ è stato disciplinato l'ingresso per lavoro dei “nomadi digitali e

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.

¹³⁸ Hooper K., Benton M., *The Future of Remote Work Digital Nomads and the Implications for Immigration System*, Migration Policy Institute, June 2022.

¹³⁹ Legge n. 25 del 28 marzo 2022, di conversione del decreto legge n. 4/2002 (c.d. “Sostegni-ter”), che integra l'art. 27 del d.lgs. 286/1998.

lavoratori da remoto”, prevedendone la possibilità di ingresso “fuori quota” e in assenza di nulla osta, sia per l’esercizio del lavoro autonomo che come dipendenti di imprese non aventi sede in Italia. La norma recepisce quanto suggerito dal nostro *Libro Verde*, laddove si sottolineava di mettere a valore la straordinaria attrattività di molti territori italiani attraverso uno schema migratorio in grado anche di sostenere le strategie di contrasto allo spopolamento e di rivitalizzazione dei “borghi”, previste tra l’altro dal PNRR¹⁴⁰, 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. Tuttavia, si segnala che ad oggi ancora non è stato emanato il decreto interministeriale che dovrà definire modi e requisiti per il rilascio del permesso di soggiorno. **Si raccomanda pertanto di procedere ad emanare il decreto** che avrebbe dovuto essere adottato entro aprile 2022, prestando attenzione ai possibili fattori di criticità e sovrapposizione con gli altri schemi migratori¹⁴¹, ma anche alle opportunità di collegare questo schema migratorio a eventuali forme di incentivazione per attrarre i nomadi digitali nei territori a rischio di spopolamento.

2.4.3. Rimuovere le barriere legali per l’accesso al pubblico impiego e alle professioni sanitarie

In termini generali – come emerso ad esempio nel dibattito pubblico riguardo le nomine dei direttori dei grandi musei –, si ravvisa la necessità di rimuovere le barriere legali previste dal Dpcm n. 174/1994 per l’accesso a talune posizioni apicali nel pubblico impiego e di estendere la possibilità di partecipare alla selezione anche agli stranieri titolari del permesso unico per soggiorno e lavoro.

Dalla nostra consultazione è però emerso soprattutto il tema delle barriere legali all’esercizio delle professioni sanitarie. Come si è sopra discusso [*Punto 2.1.2*], accanto alle misure volte a favorire l’attrazione di professionisti della sanità, il nostro studio suggerisce l’opportunità di sopprimere alcuni ostacoli all’esercizio della professione da parte dei cittadini di Paesi terzi e/o di chi ha acquisito il proprio titolo di studio all’estero. Si tratta, dunque, di rimuovere quelle barriere legali che non trovano ragione nell’esigenza di assicurare una adeguata preparazione degli operatori del settore, ossia in linea con gli standard formativi previsti dal nostro ordinamento.

¹⁴⁰ Vedi Sezione 2.4 del *Libro Verde*.

¹⁴¹ Cf., al riguardo: OECD, *Should OECD Countries develop new Digital Nomad Visas?*, OECD-Migration Policy Debates, n. 27, July 2022.

Sul fronte della legge sull'immigrazione si raccomanda, innanzitutto, di estendere a tutti gli **stranieri extra-europei che dispongono di un titolo di soggiorno che consente l'accesso al lavoro nell'ambito del settore privato la possibilità di essere assunti da strutture pubbliche**. L'attuale esclusione di alcune categorie (inclusi i titolari di un permesso di soggiorno temporaneo per lavoro subordinato) costituisce una discriminazione di dubbia legittimità, ritenuta da molti in contrasto con la Direttiva Europea sul permesso unico per soggiorno e lavoro; ma soprattutto, costituisce una discriminazione "poco razionale" se si considera che va a colpire persone in possesso di titoli abilitanti all'esercizio di professioni 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 (peraltro generando una situazione abbastanza confusa che richiede di essere quanto prima sanata). Inoltre, con riferimento agli infermieri, si suggerisce di consentire a quanti sono approdati in Italia attraverso un ingresso "fuori-quota" di essere impiegati, sia pure nell'ambito dello stesso comparto sanitario-assistenziale, anche in ruoli diversi da quello dell'esercizio della professione infermieristica (per esempio come assistente domiciliare).

Relativamente ai profili medici, si raccomanda di **prevedere un'eccezione al requisito della cittadinanza per coloro che ricoprono ruoli dirigenziali nell'ambito del settore pubblico** (tali sono considerati i medici impiegati negli ospedali) che determina – complice una certa inerzia che ha impedito l'adeguamento dei bandi di concorso anche per gli altri ruoli – una situazione di sotto-utilizzo di questi profili qualificati, ovvero il loro impiego prevalente presso le strutture private o addirittura il loro reclutamento attraverso forme di "sub-appalto", discriminanti dal punto di vista retributivo e dei percorsi di carriera (un esito controproducente per la stessa qualità dei servizi erogati).

In base alla proposta di riforma del quadro normativo elaborata da AMSI – Associazione Medici di origine Straniera in Italia¹⁴², che riteniamo di poter sottoscrivere, **la possibilità di esercitare la professione di medico, indipendentemente dal possesso della cittadinanza italiana, anche all'interno del servizio pubblico, dovrebbe essere soggetta ai seguenti due requisiti**: a) Una adeguata conoscenza della lingua italiana e dell'articolazione del sistema sanitario; b) L'aver svolto regolarmente la professione in Italia per un periodo pari ad almeno cinque anni (criterio ritenuto idoneo a dimostrare una sufficiente familiarità con il contesto socio-culturale del Paese, condizione

¹⁴² <https://www.foadaodi.info/futuroquotidiano-il-manifesto-della-buona-immigrazione/>

a sua volta considerata indispensabile per esercitare una professione che ha una significativa componente relazionale).

Sul piano procedurale, si raccomanda, infine, di **garantire l'aderenza dei bandi di concorso alla normativa in vigore**, esplicitando dettagliatamente quali sono le categorie di stranieri ammesse a parteciparvi. Risulta infatti, dalla nostra consultazione, che spesso il testo dei bandi presenta opacità interpretative.

2.4.4. Favorire il riconoscimento dei titoli di studio dei professionisti della sanità

Più ancora della disciplina che regola l'esercizio delle professioni sanitarie, **il nodo più rilevante resta quello del riconoscimento dei titoli di studio acquisiti all'estero che, al di là degli aspetti formali e procedurali** – sui quali di norma si concentra l'attenzione –, **richiama la questione cruciale della verifica della preparazione professionale**. Nonostante il passare del tempo e una crescente consapevolezza per questo problema, il quadro attuale conserva infatti molte delle criticità segnalate in passato e ampi margini di miglioramento, anche a partire dalle buone pratiche realizzate in alcune realtà locali. Le proposte emerse dalla consultazione interpellano sia le istituzioni sia gli attori di società civile.

Per quanto riguarda i medici, in base alla sua esperienza pluridecennale, l'AMSI segnala l'esigenza di:

- a) Predisporre informazioni più chiare e dettagliate per la preparazione dell'esame, attraverso ad esempio la predisposizione di dispense o l'indicazione precisa delle materie su cui prepararsi;
- b) **Calendarizzare gli esami a intervalli più ravvicinati** (attualmente vi sono solo due convocazioni all'anno);
- c) Promuovere la sottoscrizione di **accordi bilaterali** che prevedano l'automatica validazione dei titoli di studio acquisiti in Paesi in grado di garantire una preparazione equivalente a quella erogata dalle università italiane.

Per quanto riguarda i profili infermieristici, va sottolineato come, oltre alle criticità di tipo procedurale, occorra porre particolare attenzione a quelle di tipo sostanziale, atteso che, in base all'esperienza accumulata nel tempo, **la preparazione degli infermieri formati all'estero non sempre può essere ritenuta adeguata**. In particolare, si segnala come la valutazione della preparazione e dell'idoneità a svolgere la professione in Italia deve contemplare, tra gli altri aspetti, i modi alquanto eterogenei di organizzazione

dell'assistenza sanitaria e del ruolo dei diversi profili professionali al loro interno, prevenendo i possibili esiti critici generati da aspettative non necessariamente convergenti, tributarie del differente contesto in cui è avvenuta la socializzazione al lavoro. Altrettanti aspetti di cui tener conto anche nella progettazione di eventuali programmi pre-partenza e che incoraggiano a interrogarsi su come le stesse politiche migratorie possano costituire una leva per l'innalzamento degli standard formativi in alcuni Paesi [Punto 1.4]. Rispetto ad alcuni obiettivi si registra però un ampio consenso:

a) La **riduzione dei tempi della procedura** di riconoscimento, specie per quei candidati già in possesso di tutti i requisiti;

b) L'introduzione di **dispositivi istituzionali che consentano di riconoscere le esperienze di lavoro e di tirocinio ai fini dell'assolvimento delle misure compensative** (specie per coloro che, durante la pandemia, sono stati autorizzati a esercitare la loro professione se in possesso di un titolo abilitante, ancorché non riconosciuto dallo Stato italiano);

c) Il riorientamento di coloro che non possiedono i requisiti per ottenere il riconoscimento del titolo di infermiere verso altre opportunità lavorative o formative nell'ambito dello stesso settore sanitario e assistenziale;

d) Il sanzionamento degli 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 della richiesta di riconoscimento.

Com'è noto, la materia del riconoscimento dei titoli di studio è divenuta ancor più opaca e complessa in seguito all'adozione del decreto-legge 18/2020 e alle modifiche successive che hanno previsto una procedura fortemente semplificata per l'accesso alla professione infermieristica. Nata in risposta all'emergenza pandemica, questa procedura ha finito col trasformarsi, di fatto, in una norma transitoria che, se per un verso ha consentito di mitigare le gravi carenze di personale, per l'altro ha introdotto nuove forme di discriminazione - ai danni dei cittadini di Paesi sprovvisti di un albo degli infermieri - e ulteriori margini di discrezionalità, considerato che le singole regioni hanno adottato soluzioni diverse nella gestione della procedura.

Oltre al problema della disparità di trattamento - che si è riproposto dopo l'approvazione del c.d. "Decreto Ucraina", che ha autorizzato l'esercizio delle professioni mediche e infermieristiche da parte dei profughi di guerra (introducendo una discriminazione positiva perfino nei riguardi degli ucraini già soggiornanti in Italia) -, gli esperti rilevano i rischi connessi all'immissione nel sistema sanitario e assistenziale di lavoratori con un inadeguato livello di preparazione/professionalizzazione e di competenza nella lingua italiana:

FNOPI – Federazione Nazionale degli Ordini delle Professioni Infermieristiche stima che circa un terzo degli infermieri che stanno esercitando la professione in Italia grazie alla procedura di riconoscimento semplificato non possieda i requisiti previsti dalla normativa vigente. Di qui **l’urgenza di un intervento del legislatore che, facendo tesoro dell’esperienza maturata e delle evidenze emerse in questi mesi e in stretto raccordo con l’ordine degli infermieri, definisca con maggiore dettaglio i criteri cui ancorare il riconoscimento semplificato (ovvero semplifichi in via definitiva la procedura).**

Al di là della necessità di gestire queste situazioni **occorre, in ogni caso, prevenire il rischio che il probabile** – per molti osservatori praticamente inevitabile – **aumento del numero di professionisti stranieri alimenti la segmentazione interna al comparto** attraverso la progressiva etnicizzazione dei ruoli e ambiti di impiego percepiti come meno vantaggiosi dal punto di vista retributivo, delle condizioni di lavoro e dello sviluppo professionale. Tanto più se si considera che la strategia nazionale per promuovere l’attrattività di queste professioni e la *retention* dei professionisti della sanità dovrà necessariamente passare attraverso una formazione sempre più specialistica, l’arricchimento del mansionario, l’offerta di opportunità di carriera. **Occorre dunque che la strategia per il reclutamento e la gestione in senso lato delle risorse umane immigrate sia pienamente integrata nella strategia generale di “rilancio” della professione infermieristica.**

Quest’ultima, a sua volta, **deve essere orientata a rendere il contesto italiano maggiormente attrattivo, nella sua triplice declinazione:** verso i giovani che si affacciano all’età adulta e che devono essere invogliati a scegliere l’ambito delle professioni sanitarie e assistenziali; verso i professionisti già formati e sempre più spesso attratti dalle condizioni di lavoro, retributive e di sviluppo di carriera comparativamente migliori offerte da altri Paesi; verso gli studenti internazionali e i professionisti stranieri che saranno sempre più indotti a considerare il pacchetto di “incentivi” offerto dai molti Paesi coinvolti nella competizione globale per l’attrazione della “wanted migration”. Le proposte sviluppate da FNOPI¹⁴³ relativamente ai percorsi formativi, al trattamento e al riconoscimento professionale degli infermieri rappresentano una buona piattaforma di partenza per la costruzione di questa strategia.

2.4.5. Mettere a frutto il “Diversity Dividend”

Per effetto dell’immigrazione, il mercato del lavoro italiano ha conosciuto negli ultimi trent’anni una straordinaria trasformazione nella sua composizione.

¹⁴³ <https://www.fnopi.it/2022/08/31/richieste-parlamento-fnopi/>

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 collegata 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" 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** e della loro capacità di perseguire, insieme, obiettivi di equità, di efficacia nella selezione e nell'allocazione delle risorse umane, di riconoscimento e valorizzazione delle peculiarità di ogni persona, secondo la formula oggi molto in voga della *Diversity, Equity, & Inclusion*.

Diversamente da quanto sotto-intende una visione "miope" della diversità che caratterizza gli immigrati - una visione che enfatizza la logica di complementarità tra risorse umane immigrate e autoctone, di per sé discriminatoria [Punto 1.3] -, **impostare le pratiche di reclutamento e selezione nel rispetto del principio delle pari opportunità è una condizione cruciale anche per massimizzare i vantaggi della diversità presente nei mercati del lavoro contemporanei**. Ciò premesso, l'esperienza maturata in questi anni ha consentito di identificare una serie di pratiche strategiche che coprono l'intero ciclo della gestione delle risorse umane - dal reclutamento allo sviluppo di carriera -, per estendersi poi agli ambiti della comunicazione interna ed esterna, della responsabilità sociale e della cittadinanza d'impresa. Tali pratiche consentono per un verso di individuare una sorta di "via italiana" al *Diversity Management* applicato alle risorse umane immigrate - peraltro non priva di risvolti ambivalenti, sui quali occorrerà lavorare - e, per l'altro, di **identificare negli immigrati dei soggetti idealtipici sui quali testare interventi mirati alla costruzione di organizzazioni di lavoro inclusive**, capaci di far emergere e mettere a valore le stesse competenze acquisite in contesti informali e non formali [Punto 2.5.6], così come 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 organizzativa¹⁴⁴.

¹⁴⁴ Si veda, al riguardo, il Booklet sul Diversity Management realizzato dalla nostra Fondazione nell'ambito del Progetto DimiCome (*Diversity Management e Integrazione: Competenze dei Migranti nel mercato del lavoro* - Obiettivo Specifico: 2.Integrazione / Migrazione legale, Obiettivo Nazionale ON 3 - Capacity building - lett. m) - Scambio di buone Pratiche - Inclusione sociale ed economica SM, codice PROG-2195, Tipologia Progetto Awarding Body - CUP H79F18000400009 - 2018 -2021); Zanfrini L., Monaci M. *Il Diversity Management per le*

In questo scenario 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. Specifici interventi di indirizzo e sostegno da parte sia del legislatore, sia dell’associazionismo imprenditoriale, potrebbero rivelarsi strategici nel favorire questa evoluzione capace di incidere positivamente sulla stessa performance aziendale.

| 117

In termini ancor più ampi, è auspicabile 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 orientati a sostenere i processi di integrazione; infine, ma non meno importante, la disponibilità a rinunciare ai vantaggi di breve periodo ricavabili da una valorizzazione “opportunistica” dell’immigrazione e dei soggetti che si occupano di loro (per esempio per il reclutamento di risorse umane difficili da reperire e a buon mercato), investendo invece in un’autentica prospettiva di valore condiviso.

2.5. Interventi di sistema

2.5.1. Istituire una Commissione di studio per la riforma delle norme e dei procedimenti amministrativi in materia di immigrazione

A fronte della necessità di recepire nella normativa le proposte che godono di un ampio consenso tra gli stakeholder dell'economia e della società, nonché di armonizzare la legislazione alle norme costituzionali, internazionali ed europee, **si suggerisce l'istituzione, per iniziativa del Governo, di una Commissione di studio.**

La Commissione, composta da esperti indipendenti di diversi ambiti disciplinari e rappresentanti dei Ministeri competenti, dovrà essere chiamata a redigere, entro 12 mesi dalla nomina, opportune proposte di: *a)* Riforma delle norme legislative e regolamentari; *b)* Semplificazione e digitalizzazione delle procedure; *c)* Ri-allocazione delle funzioni amministrative; *d)* Codificazione in un testo organico di tutte le norme relative all'immigrazione, all'asilo e alla cittadinanza.

2.5.2. Istituire una Autorità Indipendente per l'Immigrazione

Per affrancare la gestione delle migrazioni economiche, in tutte le sue implicazioni, dalle morse della strumentalizzazione politica e mediatica, numerosi esperti raccomandano **l'istituzione di un organismo indipendente che svolga una funzione di analisi e raccordo tra le autorità di governo e gli stakeholder dell'economia e della società**, adempiendo a compiti quali:

- a)* La progettazione di schemi migratori, anche di tipo sperimentale, sulla base di un puntuale esame delle dinamiche demografiche, migratorie, economiche e occupazionali;
- b)* Il coordinamento/il sostegno dei diversi gruppi di lavoro multistakeholder istituiti per garantire un'efficace governance dei processi migratori e di inclusione;
- c)* La valutazione dei dispositivi adottati (e la loro rapida riformulazione in relazione a esigenze in costante evoluzione) attraverso il ricorso a esperti indipendenti;

d) Lo sviluppo di programmi pre-partenza in collaborazione con organizzazioni della società civile, dei Paesi d'origine e delle agenzie internazionali, specie nell'ambito della *Talent Partnership*;

e) La progettazione e l'implementazione di programmi di *capacity building* del personale delle amministrazioni pubbliche e degli stakeholder privati di volta in volta coinvolti [Punti 2.5.3 e 2.5.4];

f) L'istruzione delle pratiche in materia di rilascio dei visti di ingresso e delle pratiche in materia di rilascio, rinnovo e conversione dei titoli di soggiorno;

g) L'assistenza al personale delle amministrazioni statali, regionali e locali (inclusi gli uffici delle rappresentanze diplomatico-consolari italiane all'estero) di volta in volta coinvolte nella gestione di pratiche concernenti gli stranieri;

g) La promozione di studi e indagini *ad hoc* per l'approfondimento di aspetti specifici;

h) Ogni altro compito funzionale alla promozione di una migrazione sostenibile.

Tale organismo dovrà essere dotato di risorse adeguate ed essere composto da esperti di certificata competenza. Si tratta di una soluzione già percorsa in altri Paesi, ma che non deve in ogni caso condurre a sottostimare la portata Politica, con la "P" maiuscola, di ogni decisione in questa materia che, in modo più o meno consapevole, incorpora sempre una dimensione valoriale [Punto 1.6] e che proprio per tale ragione richiede di essere costruita e condivisa con l'apporto di tutti gli attori implicati e portatori di interessi. Il *modus operandi* di tale organismo dovrà dunque privilegiare il **metodo della consultazione continuativa** ed essere integrato da **Tavoli di lavoro rappresentativi dei diversi stakeholder** dell'economia, della società e del mercato del lavoro.

2.5.3. Rafforzare gli organici delle amministrazioni coinvolte e promuovere interventi di *capacity building*

Parallelamente all'istituzione di tale Autorità Indipendente - ma anche a prescindere da essa - **occorrerà in ogni caso rafforzare gli organici delle amministrazioni implicate nel rilascio delle autorizzazioni all'ingresso e al soggiorno, sia dal punto di vista numerico, sia da quello del *capacity building***. L'esperienza dell'ultima operazione di regolarizzazione e più in generale della gestione dei decreti flussi dimostra come nessuna riforma legislativa, per quanto illuminata, costituisce una condizione sufficiente all'implementazione di un efficace governo dei processi migratori, in grado di rispondere in tempi rapidi - o comunque certi - alle esigenze della domanda di lavoro e di garantire i diritti dei migranti.

In particolare, **occorre rafforzare gli organici in forza presso gli Sportelli Unici per l'Immigrazione delle Prefetture e presso gli Uffici Immigrazione delle Questure** (nonché presso i **centri per l'impiego**), provvedendo eventualmente a stabilizzare il personale avventizio e/o ad assumerne di nuovo in pianta stabile, prestando cura ai requisiti di qualificazione. Ciò non solo per garantire tempi di espletamento delle procedure in linea con le "naturali" esigenze dei datori di lavoro, ma anche per rafforzare l'efficacia dei dispositivi di attrazione di categorie come l'immigrazione altamente qualificata e i potenziali imprenditori.

Dalla consultazione è inoltre emersa la necessità di **ridurre la discrezionalità nell'applicazione della normativa**, semplificare le procedure, uniformare i documenti richiesti in tutti gli uffici del territorio nazionale, incoraggiare la **digitalizzazione delle procedure**. A tal fine, come si è già avuto modo di sottolineare, si raccomanda **l'adozione di regolamenti il più possibile dettagliati**, che riducano i margini interpretativi.

In linea con una raccomandazione da tempo e da più parti espressa, si suggerisce inoltre di **riallocare le funzioni amministrative in materia di rilascio, rinnovo e conversione dei permessi di soggiorno dalle Questure ai Comuni**, mantenendo il collegamento telematico con le Questure stesse per le verifiche concernenti l'ordine pubblico e la sicurezza e prevedendo il finanziamento integrale di tali funzioni come esige l'art. 119 della Costituzione.

Anche indipendentemente da questa ricollocazione, si auspica l'**abolizione dello Sportello Unico per l'Immigrazione** che, a dispetto degli intenti che ne hanno guidato l'istituzione, ha finito col costituire un elemento di rallentamento delle procedure di ingresso. Per quanto riguarda in particolare la gestione delle richieste di ingresso per lavoratori autonomi e titolari di Carta Blu si suggerisce l'istituzione di uno **Sportello Unico Regionale** che, operando in stretto raccordo coi Ministeri competenti, agevoli l'espletamento delle procedure.

Infine, si ravvisa la necessità di rafforzare le conoscenze e competenze del personale impiegato presso le suddette amministrazioni attraverso **iniziative continuative di formazione e aggiornamento** proposte capillarmente sul territorio nazionale.

2.5.4. Rafforzare le conoscenze/competenze degli attori del mercato del lavoro

Peraltro, il processo di consultazione per la stesura del presente *Libro Bianco* ha rafforzato la consapevolezza circa il diffuso gap di conoscenze e competenze

sugli aspetti normativi e procedurali della gestione delle migrazioni economiche, anche da parte di attori chiave del sistema degli interessi organizzati, della consulenza e direzione aziendale, dell'intermediazione tra domanda e offerta di lavoro. Solo per citare alcuni esempi, un dispositivo di ingresso come la *Carta Blu* continua a essere quasi sconosciuto, prima ancora che inapplicato, da molti potenziali datori di lavoro, così come la possibilità di regolarizzare il soggiorno degli immigrati vittime di sfruttamento sfugge a volte agli stessi operatori sindacali. L'impressione è che un dibattito pubblico fortemente polarizzato e incline alla strumentalizzazione non abbia favorito non solo l'analisi obiettiva dei fenomeni e dei problemi, ma anche la diffusione di informazioni corrette e conoscenze utili a una *governance* efficace ed equa dei processi migratori e di inclusione.

Si propone pertanto l'**implementazione di una campagna di informazione e formazione**, da progettare e realizzare con la collaborazione di team di esperti indipendenti e di alto profilo, indirizzata ad attori chiave quali operatori e funzionari dell'associazionismo sindacale e imprenditoriale, dirigenti e operatori dei centri per l'impiego e delle varie agenzie di intermediazione, consulenti del lavoro, responsabili delle risorse umane.

Oltre al quadro dettagliato delle procedure relative all'ingresso, al collocamento al lavoro, alle possibilità di regolarizzazione, gli interventi formativi proposti dovrebbero coprire aspetti quali le norme e le procedure per il riconoscimento dei titoli di studio acquisiti all'estero (incluse le procedure semplificate per rifugiati e altri titolari di protezione), le norme e le procedure per la prevenzione e il contrasto della discriminazione, gli strumenti per la promozione delle pari opportunità, le pratiche di *Diversity Management* e le forme di impegno volontario a favore dell'inclusione di immigrati e rifugiati (es. adesione all'iniziativa delle *Diversity Charter*, premio *Welcome* di UNHCR).

Come si è già avuto modo di osservare, **il deficit di regolazione istituzionale dell'attività di intermediazione è uno degli aspetti più critici**, atteso che la rete dei centri per l'impiego si mostra inadeguata a presidiare l'incontro domanda/offerta e a maggior ragione a "competere" con le reti di reclutamento illegale nel cui contesto un ruolo cruciale è giocato dagli stessi immigrati e da organizzazioni transnazionali impegnate in traffici illeciti. Accanto a una **capillare azione di capacity building rivolta agli operatori dei centri e degli staff delle altre agenzie territoriali** implicate nella gestione dei flussi migratori e alla introduzione di mediatori culturali nelle strutture di *front office* [Punto 2.5.5] si segnala la necessità di **rafforzare**, a monte – a partire dalle preziose analisi condotte da organizzazioni "militanti" – **la conoscenza dei singoli contesti locali e degli attori di reclutamento/intermediazione**, formali

e informali, in esse operanti, attraverso la promozione di indagini *ad hoc* che possano fornire indicazioni utili alla stessa attività di formazione.

2.5.5. Istituzionalizzare la figura del mediatore linguistico-culturale

| 123

Fin dagli anni '1990, quella del mediatore linguistico-culturale (più spesso mediatrice, dato che le donne sono decisamente prevalenti tra quanti esercitano questa professione) si è imposta come una figura strategica nella relazione tra operatori dei servizi e immigrati, per superare le difficoltà comunicative e relazionali causate dalle barriere linguistiche e dalla distanza culturale. Sviluppata inizialmente in modo spontaneo - spesso per iniziativa delle organizzazioni di terzo settore e delle associazioni di immigrati - l'attività di mediazione, grazie agli interventi formativi progettati e promossi da vari enti, si è progressivamente trasformata in una vera e propria professione. Il processo di istituzionalizzazione di quest'ultima, tuttavia, ancora non può dirsi compiuto, sebbene le stime parlino di migliaia di mediatori attivi, quasi tutti con un background migratorio (una caratteristica ritenuta peraltro essenziale), inquadrati per lo più attraverso formule contrattuali non stabili (quali le collaborazioni occasionali o i contratti a progetto) che non favoriscono l'evoluzione generale dei servizi e la loro capacità di rispondere ai bisogni di un'utenza sempre più plurale nella sua composizione in ottemperanza al principio delle pari opportunità.

A fronte di questo stato dell'arte, anche dal nostro studio è emersa l'esigenza di rafforzare l'istituzionalizzazione della professione in esame, agendo su un triplice livello:

a) **Regolare e uniformare i percorsi di professionalizzazione del mediatore linguistico-culturale**, definendo per via legislativa i requisiti formativi, ovvero prevedendo uno specifico esame per accedere alla professione. In particolare, sulla base dell'esperienza accumulata grazie ai percorsi di formazione offerti in varie regioni, si segnala come tali percorsi debbano trovare un equilibrio tra l'esigenza di trasmettere alcuni contenuti fondamentali e quella di risultare accessibili - dal punto di vista dei costi, della durata e degli orari - agli immigrati coinvolti in attività lavorative. Ciò soprattutto per garantire la partecipazione di membri delle c.d. "comunità emergenti", ossia dei collettivi nazionali con una minore anzianità migratoria, poco presenti tra le fila degli stessi mediatori già in attività, ma particolarmente strategici nel favorire il processo di integrazione di gruppi che rischiano altrimenti l'autoemarginazione. Su questa formazione di base iniziale dovranno poi innestarsi moduli specifici, riferiti ai diversi ambiti di impiego. Infine, percorsi

più lunghi e impegnativi devono essere previsti per coloro (non necessariamente stranieri) che si candidano a svolgere un ruolo di coordinamento delle diverse reti di stakeholder impegnati nel campo dell'immigrazione e di raccordo con le comunità immigrate;

b) Definire in maniera puntuale compiti e funzioni del mediatore linguistico-culturale (ovvero dei diversi profili del mediatore, come specificato al punto precedente), anche in rapporto alle altre figure di operatori sociali con le quali si trova a collaborare, agli ambiti di impiego, al livello di responsabilità richiesto. A questo riguardo, un buon punto di partenza è costituito dal Dossier di sintesi prodotto dal “Gruppo di lavoro istituzionale sulla mediazione interculturale”¹⁴⁵;

c) Stabilizzare la presenza del mediatore linguistico-culturale all'interno dei servizi in cui essa va considerata essenziale. A tale riguardo, dalla nostra consultazione è emersa in particolare **l'esigenza di prevedere questa figura negli organici dei centri per l'impiego** che insistono su territori che registrano un'elevata presenza di lavoratori stranieri, ovvero chiamati a intermediare domanda e offerta di lavoro in settori fortemente etnicizzati; ciò anche, come si è sottolineato con riguardo ad esempio al comparto agricolo [*Punto 2.3.4*] per rafforzare la capacità dei centri pubblici di “competere” con le reti di reclutamento illegale. Per rendere sostenibile, anche dal punto di vista economico, questa proposta, si suggerisce di distribuire l'orario di lavoro dei mediatori su più enti/centri, garantendone comunque la presenza in alcuni giorni/orari.

2.5.6. Promuovere la scalabilità delle pratiche per l'inclusione

Nella scia della crisi dei rifugiati del 2015, amministrazioni locali e attori della società civile hanno ideato e implementato una moltitudine di progetti per l'accompagnamento al lavoro di rifugiati e richiedenti asilo, dando così vita a sinergie virtuose tra enti di accoglienza, servizi per l'impiego, agenzie formative, aziende e attori pubblici¹⁴⁶. Sviluppatisi prevalentemente attorno alla rete dei centri Sprar, grazie in particolare alle risorse del Fondo europeo per l'integrazione, questi progetti hanno coinvolto solo una minoranza dei richiedenti asilo – il cui numero ha costantemente superato i posti disponibili – e hanno prodotto sbocchi occupazionali stabili talvolta sottodimensionati

¹⁴⁵ Ministero dell'Interno, *La qualifica del mediatore interculturale. Contributi per il suo inserimento nel futuro sistema nazionale di certificazione delle competenze*, Dossier di sintesi, Roma, giugno 2014.

¹⁴⁶ Diverse di queste pratiche sono state identificate e descritte nella mappatura realizzata dalla Fondazione ISMU in collaborazione con la Rete Migrazioni e Lavoro, UNHCR e la Fondazione Robert F. Kennedy Human Rights Italia. Cf. <https://www.ismu.org/inclusione-lavorativa-di-migranti-per-ragioni-di-protezione/>

rispetto alle risorse stanziare. Tuttavia, è possibile rileggere questa stagione (peraltro non conclusa) come un prezioso “cantiere di innovazione sociale”, a forte valenza sperimentale, fatto di centinaia di progetti che affrontano, in maniera sinergica e creativa, gli obiettivi dell’alfabetizzazione, del bilancio di competenze, del sostegno all’autoimpiego e alla microimprenditorialità, dell’inserimento al lavoro attraverso le borse lavoro e i tirocini formativi. | 125

La sfida – e l’opportunità – che ora si pone è duplice.

Da un lato, si tratta di “mettere a sistema” le sperimentazioni dimostrate più efficaci, **traducendo in politiche e azioni istituzionalizzate le indicazioni generate dai molteplici progetti realizzati in questi anni sui territori** per non rischiare di dissiparne i frutti. Anche in questo caso, tale sollecitazione viene in particolare dagli stakeholder del comparto agricolo – si pensi, soprattutto, ai progetti di *empowerment* finalizzati all’emersione dei rapporti di lavoro irregolari e al contrasto delle pratiche di sfruttamento –, ma vale in termini più generali con riferimento, ad esempio, alle pratiche e agli strumenti ideati per fare emergere e profilare le competenze dei migranti indipendentemente dal contesto – formale o informale – nel quale sono state maturate. A fronte delle dimensioni del fenomeno dell’*overqualification* meritano particolare attenzione le iniziative promosse per supportare i migranti nel percorso di riconoscimento delle credenziali formative maturate all’estero, considerato che i (pochi) studi disponibili su questo tema mostrano come quanti concludono con successo questa procedura ottengono un miglioramento nei livelli di occupabilità e retribuzione, nonché nel posizionamento all’interno del mercato del lavoro. Se la creazione di punti di orientamento diffusi capillarmente su tutto il territorio nazionale (suggerita dai pochi studi sul tema) è un obiettivo di difficile realizzabilità, vi è ragione di ritenere che una maggiore sensibilità/competenza da parte degli operatori di *front-office*, ottenibile attraverso gli interventi di formazione e *capacity building* [Punto 2.5.4], possa incoraggiare molti più immigrati a intraprendere la procedura. Inoltre, poiché la legge prevede delle procedure semplificate a favore dei rifugiati e titolari di protezione sussidiaria, sono state messe a punto e sperimentate con successo una serie di metodologie innovative che consentono la verifica dell’effettivo possesso delle credenziali anche nell’impossibilità di un’approfondita ispezione documentale¹⁴⁷ e promuovono la valorizzazione degli strumenti proposti in sede europea e internazionale¹⁴⁸. L’informazione circa tali

¹⁴⁷ Queste metodologie e le loro implicazioni sono presentate in dettaglio in: Sarli A., *Nuove metodologie per la valutazione delle qualifiche accademiche dei beneficiari di protezione internazionale in Italia*. ISMU, Working Paper, 2018 (http://www.ismu.org/wp-content/uploads/2018/03/Sarli_paper_valutazione-qualifiche.pdf).

¹⁴⁸ In particolare, l’*European Qualification Passport for Refugees* (EQPR) sviluppato dal Consiglio d’Europa; <https://ec.europa.eu/digital-building-blocks/wikis/display/EBSI/European+Qualification+Passport+for+Refugees>.

evoluzioni in ambito normativo e metodologico appare ancora limitata e andrebbe notevolmente potenziata. Si tratta, in realtà, di prendere consapevolezza di come questo tipo di interventi rappresenta un investimento utile a non dissipare un capitale umano in grado di portare un significativo apporto all'economia.

In secondo luogo – ma con un potenziale impatto ancor più significativo –, si tratta di **valorizzare la valenza paradigmatica di questi progetti e interventi per promuovere un complessivo “salto di qualità” dei nostri sistemi di accompagnamento al lavoro e di gestione in senso inclusivo delle risorse umane**, contrastando i rischi di esclusione (lavorativa e sociale) di diverse categorie di cittadini e (potenziali) lavoratori che, per varie ragioni (dispersione scolastica, problemi di salute fisica o mentale, responsabilità di cura dei familiari, solo per citarne alcune), hanno alle spalle carriere (professionali e di vita) non “lineari”. La sfida (e l'opportunità) è di guardare agli immigrati – nella loro eterogeneità di condizioni, background e dotazioni individuali – come a soggetti che, in maniera emblematica, riflettono alcune delle fondamentali esigenze che oggi interpellano le politiche di sostegno all'occupabilità. Vuoi perché più esposti al rischio d'instabilità lavorativa; vuoi perché protagonisti di storie di vita itineranti e composite, che hanno comportato costosi adattamenti sul fronte degli affetti e delle responsabilità familiari; vuoi, ancora, perché costitutivamente aperti alla possibilità di riconversione e mobilità professionale, gli immigrati rappresentano una sorta di idealtipo del lavoratore contemporaneo, chiamato a costruire il proprio destino professionale, e a dargli un senso, ricolmando quelle cesure – tra socializzazione e lavoro, tra sfera della produzione e sfera della riproduzione, tra appartenenza locale e mercati globali – che hanno permeato di sé la società moderna. Proprio in virtù degli svantaggi cumulativi che spesso li caratterizzano, ma anche delle loro doti d'intraprendenza e duttilità, immigrati e rifugiati sono coloro che più decisamente sollecitano le istituzioni e la società civile a fornire risposte che permettano a ciascun individuo di convertire le proprie risorse personali – uniche e irripetibili – in opportunità di vita e di lavoro, ed è proprio tale caratteristica a renderli una presenza strategica per la (ri)costruzione dei sistemi di accompagnamento e protezione. Solo per fare un esempio, la necessità di riconoscere credenziali formative in assenza di documentazione formale (come nel caso di coloro che hanno dovuto abbandonare repentinamente il loro Paese), di certificare esperienze accumulate in contesti di lavoro non formali, o ancora di far emergere competenze maturate proprio grazie ai tortuosi percorsi migratori (dal *problem solving* al *risk management*), apre la strada a nuove possibilità di riconoscimento anche per tutti coloro che, per svariate ragioni, non dispongono di un

curriculum “standardizzato”, prefigurando preziose opportunità di potenziamento del capitale umano a disposizione della società italiana.

Soggetti coinvolti nella consultazione per la redazione del *Libro Verde* (in ordine alfabetico)

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

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

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

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

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

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

Pizzino Fabio, Responsabile Servizi camerati 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

Shehaj Blenti, Presidente e Cofondatore, AMMI, Associazione Multi-etnica dei Mediatori Interculturali

Tedesco Vincenzo, Direttore Centrale Entrate dell'INPS

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

Zini Andrea, Presidente, Assindatcolf

Relatori intervenuti ai Webinar realizzati per la stesura del *Libro Bianco* (nell'ordine in cui sono intervenuti)

| 131

25 marzo 2022 – La “nuova” Carta Blu: quali opportunità per l’Italia

Laura Zanfrini, Fondazione ISMU

Silvio Grieco, European Commission-DG Migration and Home Affairs, Unit C2: Legal Pathways and Integration

Alberto Guariso, ASGI-Associazione Studi Giuridici Immigrazione

Ilaria Cingottini, Unioncamere – Sistema Informativo Excelsior

29 aprile 2022 – Prendersi cura del lavoro di cura: immigrazione e lavoro per le famiglie

Laura Zanfrini, Fondazione ISMU

Andrea Zini, Assindatcolf - Associazione Sindacale Nazionale dei Datori di Lavoro Domestico

Marco Paggi, ASGI - Associazione Studi Giuridici Immigrazione

Emanuele Montemarano, Apicolf - Associazione professionale Italiana dei Collaboratori Familiari

Luigi Bonatti, Professore di Politica Economica, Università degli studi di Trento

Costanzo Ranci Ortigosa, Professore di Sociologia dei Processi Economici e del Lavoro, Politecnico di Milano

21 giugno 2022 – Il settore sanitario: un'altra emergenza dopo l'emergenza?

Laura Zanfrini, Fondazione ISMU

Alberto Guariso, ASGI - Associazione Studi Giuridici Immigrazione

Paola Palmieri, Direzione Generale Welfare - Regione Lombardia

Rosa Costantino, Direzione Generale Cura della Persona, Salute e Welfare - Regione Emilia-Romagna

Filippo Leonardi, AIOP - Associazione Italiana Ospedalità Privata

Carmelo Gagliano, FNOPI - Federazione Nazionale degli Ordini delle Professioni Infermieristiche

Fabio Toso, UNEBA - Unione Nazionale Istituzioni e Iniziative di Assistenza Sociale

Foad Aodi, AMSI - Associazione Medici Stranieri in Italia

7 luglio 2022 - Verso una nuova stagione nelle politiche migratorie? Le attese del settore industriale e dei servizi

| 132

Laura Zanfrini, Fondazione ISMU

Paolo Bonetti e Marco Paggi, ASGI - Associazione Studi Giuridici Immigrazione

Elda Zofrea, ANPAL Servizi

Tania Scacchetti, CGIL Nazionale

Giulio Romani, CISL Nazionale

Francesca Cantini, UIL Nazionale

Antonio Payar, Confartigianato Imprese

Massimo Marchetti, Confindustria

Stefano Macale, FORMEDIL - Ente per la Formazione e l'Addestramento Professionale nell'Edilizia

Graziano Sanna, ANIR - Associazione Nazionale Imprese della Ristorazione

Larissa Venturi, CNEL - Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro



Fondazione ISMU è un ente scientifico indipendente che promuove studi, ricerche, formazione e progetti sulla società multietnica 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.