



CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

DALLA MIGRAZIONE DA OFFERTA ALLA MIGRAZIONE DA DOMANDA

**Considerazioni preliminari del Consiglio
Nazionale dell'Economia e del Lavoro
ai fini della predisposizione del decreto
per la programmazione dei flussi
di ingresso legale in Italia dei lavoratori stranieri
nel triennio 2026-2028**

*(articolo 1, comma 2, del decreto-legge 10 marzo 2023, n. 20,
convertito con modificazioni dalla legge 5 maggio 2023, n. 50,
modificato dall'articolo 2-bis del decreto-legge 11 ottobre 2024,
n. 145, convertito con modificazioni dalla legge 9 dicembre
2024, n. 187)*

30 gennaio 2025

INDICE

Premessa	3
PARTE PRIMA – ANALISI DI CONTESTO	5
1. Il ruolo del CNEL e dell’Organismo Nazionale di Coordinamento per le Politiche di Integrazione (ONC)	5
1.1. I fondamenti giuridici delle pronunce CNEL.....	5
1.2. La posizione del CNEL negli anni.....	7
1.3. Gli spunti più recenti.....	9
2. Demografia, flussi migratori, tendenze e dinamiche	12
2.1. Dalla transizione demografica all’inverno demografico.....	12
2.2. Flussi migratori	13
2.3. Tendenze e mercato del lavoro	17
2.4. Percezione dei flussi migratori	19
2.5. Contributo economico e impatto fiscale dell’immigrazione	21
3. Il contesto internazionale	23
3.1. Politiche di regolazione e gestione dei flussi di ingresso di lavoratori stranieri	23
3.2. Strumenti di attrazione di manodopera qualificata dall’estero	25
3.3. Esigenze di attenzione ai contesti di provenienza dei flussi	27
4. Le criticità delle politiche d’ingresso	30
4.1. Il disallineamento tra offerta e domanda di lavoro	30
4.2. I limiti della modalità “click day”	32
PARTE SECONDA – INDICAZIONI E PROPOSTE	35
5. Rilanciare la politica di programmazione degli ingressi	35
5.1. Promuovere l’utilizzo degli strumenti statistici per la ricognizione dei fabbisogni a livello settoriale e territoriale	35
5.2. Rafforzare le conoscenze e competenze degli attori.....	38
5.3. Individuare nuovi strumenti di regolamentazione per l’ingresso dei lavoratori migranti.....	41
5.4. Ripensare i programmi formativi, inclusi quelli pre-partenza	45
5.5. Favorire il riconoscimento di titoli di studio	47
5.6. Promuovere la Carta Blu UE.....	49
5.7. Potenziare gli organici, snellire, digitalizzare	51
6. Rafforzare le competenze dell’Organismo Nazionale di Coordinamento per le Politiche di Integrazione istituito presso il CNEL	54

Premessa

Il presente documento è stato predisposto sulla base di una ricognizione sia della letteratura e reportistica più recente, sia di quanto già espresso dal CNEL in termini di pareri e note sul tema dell'immigrazione, nonché grazie ai contributi forniti dalle Parti sociali e dai consiglieri esperti a seguito di una consultazione avviata ad hoc.

In attuazione del programma di attività della XI Consiliatura, a tali considerazioni preliminari faranno seguito ulteriori e specifici documenti che il CNEL, ai sensi dell' articolo 1, comma 2, del decreto-legge 10 marzo 2023, n. 20, convertito con modificazioni dalla legge 5 maggio 2023, n. 50, modificato dall' articolo 2-bis del decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145, convertito con modificazioni dalla legge 9 dicembre 2024, n. 187, trasmetterà alla Presidenza del Consiglio dei Ministri in corrispondenza con la prosecuzione dell' iter di predisposizione del decreto per la programmazione dei flussi di ingresso legale in Italia dei lavoratori stranieri nel triennio 2026-2028.

Attraverso l'individuazione di una serie di obiettivi condivisi dagli attori consultati - sia relativamente alle dinamiche e tendenze dei flussi migratori sia delle esigenze di revisione del quadro normativo - il documento si propone di offrire un'analisi del contesto nazionale ed internazionale insieme ad alcune indicazioni e proposte utili per i decisori pubblici.

I temi delle migrazioni economiche e dei processi di incontro tra domanda e offerta di lavoro immigrato vengono analizzati nella consapevolezza della loro stretta interconnessione con le questioni più generali, quali la demografia, il governo e la governance del mercato del lavoro, la qualità dell'occupazione, la formazione e le competenze, la competitività delle imprese e la sostenibilità economica e sociale. In questo senso, l'immigrazione rappresenta l'occasione per riflettere sulle contraddizioni e le criticità dei nostri sistemi produttivi e del lavoro, anche alla luce delle profonde trasformazioni in atto e per cogliere l'importanza delle sfide da affrontare.

Il documento si compone di due parti: la prima dedicata all'ampia analisi del contesto interno ed internazionale, con visione di insieme che spazia dalle tendenze demografiche in atto all'impatto economico dell'immigrazione, dalla caratterizzazione della presenza straniera in Italia alla disallineata connessione tra domanda e offerta di lavoro, dalla posizione espressa dal CNEL negli anni alle recenti riforme approntate in altri paesi dell'area UE; la seconda, invece, di tipo propositivo, con l'indicazione delle proposte ritenute maggiormente aderenti alla realtà italiana nonché alle esigenze ed alle criticità emerse nell'attuale sistema di governo del fenomeno migratorio per quote.

In apertura l'analisi demografica, basata sui più recenti studi ed indagine statistiche, mette in evidenza la tendenza progressiva di diminuzione e invecchiamento della popolazione italiana con le ricadute, presenti e future, sulla tenuta dei sistemi di welfare, previdenziale ed economico generale del paese. In parallelo si affronta il tema dell'immigrazione, mettendo in luce le diverse caratterizzazioni del fenomeno e rapportandolo alle tendenze del mercato del lavoro oltretutto valorizzandone gli apporti in termini economici sul fronte del contributo al PIL nazionale ed al finanziamento del bacino contributivo per le erogazioni previdenziali. L'analisi di contesto si compone, inoltre, di un focus sullo scenario internazionale, non solo in chiave divulgativa ma anche e soprattutto in ottica promozionale e propositiva di quelle misure che garantiscono (quantomeno nelle finalità) rapidità ed efficacia.

A chiusura della prima parte del documento, l'attenzione si focalizza sulle criticità di maggior rilievo che incontra l'attuale sistema di gestione e governo dell'immigrazione da lavoro. Criticità che, dalle evidenze emerse e dalle sollecitazioni ricevute dal CNEL, sono riconducibili ad un mancato allineamento tra le esigenze delle imprese e dei datori di lavoro, anche famigliari, con le ammissioni dei lavoratori immigrati. Ed infatti, una delle principali evidenze, fil rouge dell'intero documento, è quello del disallineamento, crescente, tra domanda e offerta di lavoro. Ad esso si affiancano diverse difficoltà, di stampo operativo, relative alla modalità del c.d. "click day" che si poggia su di una inefficace, se non assente, pianificazione e conduce a risultati di scarsa portata se raffrontati con la domanda effettiva dei datori di lavoro.

Tutte queste le premesse su cui poggia la seconda sezione del documento, dedicata alla proposta di innovazioni volte ad influire sul sistema dei flussi, migliorandone la programmazione e favorendo una gestione ordinata e coerente alle richieste ed ai bisogni del paese.

Si sottolinea, innanzitutto, la necessità di adottare strumenti statistici per analizzare i fabbisogni lavorativi in modo più accurato, distinguendo le esigenze per settore e per territorio. Tra le diverse proposte emerse e condivise vi è il rafforzamento degli strumenti di regolamentazione, come liste di lavoratori nei Paesi di origine basate su competenze e qualifiche specifiche o il rilascio di permessi di soggiorno temporanei per ricerca di lavoro o per radicamento sociale. Ulteriori specifiche linee di intervento, anche sulla base di iniziative in parte già attivate, si muovono nel campo della formazione, suggerendo di ampliare e migliorare i programmi pre-partenza nei Paesi di origine, includendo corsi di lingua e percorsi professionali specifici. Altro tema centrale, largamente condiviso, è la necessità di semplificazione delle procedure con una completa digitalizzazione dei processi e l'eliminazione

delle attuali modalità del click day, spesso percepito come iniquo e inefficiente. Il tutto senza dimenticare la valorizzazione di quegli strumenti già esistenti come la Carta Blu UE.

In conclusione, si propone un rafforzamento, sotto il profilo delle competenze attribuitegli, dell'Organismo Nazionale di Coordinamento per le Politiche di Integrazione (ONC) già istituito presso il CNEL, nella direzione di rafforzarne il ruolo consultivo e di monitoraggio.

PARTE PRIMA – ANALISI DI CONTESTO

1. Il ruolo del CNEL e dell'Organismo Nazionale di Coordinamento per le Politiche di Integrazione (ONC)

1.1. I fondamenti giuridici delle pronunce CNEL

Il coinvolgimento del CNEL sul tema immigrazione è risalente nel tempo ed è stato in più fasi formalizzato dalla normativa.

La legge 30 dicembre 1986, n. 936 recante “Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro” prevede all'articolo 10, lettera a) che, in conformità a quanto previsto dall'articolo 99, secondo e terzo comma, della Costituzione, il CNEL esprima “su richiesta del Governo, valutazioni e proposte sui più importanti documenti ed atti di politica e di programmazione economica e sociale, anche con riferimento alle politiche comunitarie”.

Il decreto legislativo 25 luglio 1998, recante “Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero”, prevede all'articolo 42, comma 3, che “Ferre restando le iniziative promosse dalle regioni e dagli enti locali, allo scopo di individuare, con la partecipazione dei cittadini stranieri, le iniziative idonee alla rimozione degli ostacoli che impediscono l'effettivo esercizio dei diritti e dei doveri dello straniero, è istituito presso il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, un organismo nazionale di coordinamento (ONC)”. Lo stesso articolo stabilisce inoltre che “il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, nell'ambito delle proprie attribuzioni, svolge compiti di studio e promozione di attività volte a favorire la partecipazione degli stranieri alla vita pubblica e la circolazione delle informazioni sull'applicazione del presente testo unico”.

Il d.P.R. 31 agosto 1999, n. 394, "Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286", prevede all'articolo 56 che "L'Organismo nazionale di coordinamento di cui all'articolo 42, comma 3, del testo unico, opera in stretto collegamento con la Consulta per l'immigrazione di cui al comma 4 dello stesso articolo, con i Consigli territoriali per l'immigrazione, con i centri di osservazione, informazione e di assistenza legale contro le discriminazioni razziali, etniche, nazionali e religiose, con le istituzioni e gli altri organismi impegnati nelle politiche di immigrazione a livello locale, al fine di accompagnare e sostenere lo sviluppo dei processi locali di accoglienza ed integrazione dei cittadini stranieri, la loro rappresentanza e partecipazione alla vita pubblica. La composizione dell'Organismo nazionale di cui al comma 1 è stabilita con determinazione del Presidente del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, d'intesa con il Ministro per la solidarietà sociale (...)".

L'articolo 1, comma 2, del decreto-legge 10 marzo 2023, n. 20, convertito con modificazioni dalla legge 5 maggio 2023, n. 50, modificato dall'articolo 2-bis del decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145, convertito con modificazioni dalla legge 9 dicembre 2024, n. 187, stabilisce che la Presidenza del Consiglio dei ministri chieda al CNEL proprie considerazioni ai fini della predisposizione del decreto per la programmazione dei flussi di ingresso legale in Italia dei lavoratori stranieri nel triennio 2026-2028.

L'Organismo (ONC) previsto presso il CNEL dalla richiamata normativa è soggetto a rinnovo in corrispondenza con l'insediamento di una nuova compagine consiliare e, nella XI consiliatura in corso, l'ONC è stato ricostituito con determinazione del Presidente del CNEL n. 14 prot. 2821 del 14 dicembre 2023, atto con il quale sono definite le funzioni e, previa intesa con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, la composizione dell'Organismo.

Attraverso la ricostituzione dell'ONC il Consiglio si propone di concorrere al miglioramento del modello della gestione dei flussi migratori in ingresso nel Paese orientata alle effettive esigenze dei contesti territoriali, delle comunità locali, delle realtà produttive e imprenditoriali e di favorire la circolazione delle informazioni sull'applicazione della normativa concernente la disciplina dell'immigrazione e la condizione dello straniero.

L'ONC è inoltre individuato quale sede di consultazione di riferimento fra le parti sociali per la programmazione e la realizzazione degli adempimenti di natura tecnica volti a pervenire a una definizione condivisa dei fabbisogni occupazionali e professionali di lavoratori stranieri, come configurata nel parere reso al Governo in data 30 maggio 2023 richiesto sul d.P.C.M. da adottarsi in attuazione del decreto-legge n. 20/2023, convertito nella legge n. 50/2023. In adempimento di tali indicazioni, l'ONC ha cura di raccogliere periodicamente le informazioni emerse dai rapporti e dal dialogo con le parti sociali con specifico riguardo alle esigenze di manodopera emerse nei diversi settori.

Come ricostituito nella attuale consiliatura, l'ONC risulta composto da un presidente delegato e da tre consiglieri in rappresentanza delle parti sociali, un rappresentante delle seguenti istituzioni: Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, Direzione generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, Direzione generale della prevenzione sanitaria del Ministero della salute, Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Direzione generale per lo studente, l'inclusione e l'orientamento scolastico del Ministero dell'istruzione e del merito, Conferenza dei presidenti delle Regioni, Associazione nazionale dei Comuni, Istituto nazionale della previdenza sociale, Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali, e tre rappresentanti individuati dal Consiglio nazionale del terzo settore.

1.2. La posizione del CNEL negli anni.

Nel descritto contesto normativo, questo Consiglio ha affrontato la materia fin dagli anni '90. Nel lontano 1993, ad esempio, il CNEL si è occupato dell'immigrazione con particolare riferimento al lavoro stagionale e al permesso di soggiorno, sottolineando l'importanza di una regolamentazione coerente e organica sul lavoro temporaneo degli immigrati. Si proponeva in quella sede un sistema che prevedesse un diritto di precedenza per i lavoratori stagionali, una gestione coordinata dei contributi previdenziali e una regolarizzazione transitoria per chi fosse già presente nel Paese, con obbligo di rientro nei Paesi di origine al termine del permesso. Il documento insisteva sull'importanza di un coordinamento a livello europeo, sottolineando come una politica efficace richiedesse la collaborazione tra gli Stati membri e promuovendo

un approccio che coniugasse le esigenze del mercato del lavoro con i diritti fondamentali del migrante, evitando le distorsioni di una gestione non strutturata.

Il *Rapporto sul lavoro stagionale dei cittadini stranieri* del 2002 affrontava il tema della crescente dipendenza dell'economia italiana da lavoratori stranieri nei settori agricolo e turistico e della progressiva sostituzione, della manodopera italiana con quella immigrata in settori a marcata stagionalità. Venivano analizzate le note criticità - irregolarità contrattuale, caporalato, difficoltà di accesso all'alloggio dignitoso per gli stagionali - e si suggerivano una regolamentazione più efficace dei flussi stagionali, l'adozione di misure per migliorare l'accoglienza e l'integrazione sociale dei lavoratori stagionali, il coordinamento delle politiche locali con quelle nazionali per garantire la trasparenza dei processi di reclutamento.

Il *Rapporto sul Nord Est* del 2002 si concentrava sull'esperienza delle imprese in una delle aree economicamente più dinamiche d'Italia, evidenziando come i lavoratori stranieri fossero indispensabili in settori come l'edilizia, l'artigianato e l'agricoltura. Tuttavia, emergevano criticità legate alla mancanza di adeguate politiche di integrazione, che lasciavano alle imprese il compito di gestire l'inserimento sociale e culturale. In quella sede veniva sottolineata l'importanza di politiche mirate alla formazione professionale oltre a un più stretto collegamento tra istituzioni, aziende e rappresentanze dei lavoratori.

In *Adolescenti stranieri e mondo del lavoro* del 2005 si analizzavano i valori culturali e le aspettative professionali dei giovani immigrati, evidenziando il ruolo cruciale della scuola come strumento di integrazione e orientamento. Si proponevano interventi per migliorare l'orientamento scolastico e rafforzare le opportunità di formazione professionale, con l'obiettivo di prevenire la marginalizzazione sociale, le discriminazioni e favorire l'accesso a occupazioni qualificate più in linea con le competenze possedute dai giovani stranieri.

Il *IV Rapporto sugli indici di integrazione* (2006) si concentrava sulla valutazione delle condizioni di integrazione degli immigrati attraverso una griglia di indicatori statistici relativi a stabilità sociale, polarizzazione, inserimento lavorativo, divari territoriali. Il CNEL invitava a un maggiore coordinamento nazionale per rafforzare il ruolo delle istituzioni locali e migliorare la coesione territoriale.

In *Politiche per l'immigrazione* dello stesso anno entra per la prima volta nel dibattito CNEL il ruolo degli immigrati nella questione demografica, mentre si auspica una

visione strategica del fenomeno migratorio che vada oltre l'aspetto della sicurezza e guardi di più alle implicazioni sociali in termini di coesione. Il *V Rapporto sugli indici di integrazione* (2007) introduceva confronti dettagliati tra Regioni e Province e enfatizzava il ruolo delle istituzioni locali e del terzo settore nel promuovere l'integrazione, richiamando l'attenzione sulle seconde generazioni.

Il *Rapporto sugli immigrati nel mercato del lavoro italiano del 2008* esplorava il contributo fornito dai lavoratori stranieri nei settori ad alta intensità di manodopera e a bassa qualifica, e riporta l'esigenza di rafforzare le politiche attive per l'occupazione, migliorare l'accesso ai servizi per l'impiego e promuovere programmi di formazione professionale. Il *VI Rapporto sugli indici di integrazione* (2009), ponendo l'accento sul potenziale di integrazione sociooccupazionale delle diverse aree regionali, osservava come l'integrazione non sia solo una questione di politiche materiali, ma coinvolga dimensioni culturali identitarie che richiedono dialogo e tempi adeguati.

Il *Rapporto sulle aspettative delle famiglie immigrate nei confronti del sistema scolastico italiano* (2009) evidenziava il ruolo della scuola come principale veicolo di integrazione per le nuove generazioni e identificava gli strumenti per superare gli ostacoli linguistici e rendere il sistema educativo maggiormente inclusivo.

1.3. Gli spunti più recenti

Molto più di recente, a normativa mutata, con nota prot. 860 del 10 maggio 2023 la Presidenza del Consiglio ha richiesto al CNEL di esprimere il parere previsto dall'articolo 1, comma 2, del decreto-legge 10 marzo 2023, n. 20, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 maggio 2023, n. 50, finalizzato alla predisposizione del d.P.C.M. per la programmazione dei flussi di ingresso legale in Italia dei lavoratori stranieri nel triennio 2023-2025. Il parere CNEL include una sintesi della normativa vigente, che ha comportato una semplificazione delle procedure stabilendo che lo sportello unico per l'immigrazione rilasci il nulla osta al lavoro entro 60 giorni, salvo impedimenti, attribuendo la verifica della congruità delle richieste di lavoro a professionisti abilitati e alle organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro.

Per i lavoratori che completano programmi di formazione professionale e civico-linguistica nei paesi d'origine, il decreto prevede un accesso agevolato alle procedure di ingresso, senza limitazioni numeriche. Si estende, inoltre, a tre anni la durata

massima dei rinnovi dei permessi di soggiorno per lavoro subordinato a tempo indeterminato, lavoro autonomo e ricongiungimento familiare.

Con il “decreto Cutro” – d. l. 20/2023 - convertito, con modificazioni, dalla l. 50/2023 -, il Governo ha posto al di fuori dalle quote previste dai decreti flussi gli ingressi dei cittadini stranieri che abbiano completato programmi di formazione professionale e civico-linguistica, disciplinati e approvati dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Gli accordi per detti programmi, anche per poche unità di lavoratori, sono stati presi con svariati attori, quali (certo a titolo non esaustivo) aziende private, enti di formazione professionale nazionali e regionali, sindacati, Regioni e Comuni. Ad oggi, sono stati approvati 17 programmi di formazione professionale e civico-linguistica in 11 Paesi: Tunisia, Albania, Bangladesh, Egitto, Ghana, Giordania, Filippine, Uganda, Etiopia, Perù, Marocco per formare complessivamente 3.340 lavoratori in diversi settori, con prevalenza dei comparti produttivi che manifestano una forte carenza di manodopera come l’edilizia, la cantieristica navale, la meccanica e l’elettronica. Va segnalato che dei 17 progetti approvati, 3 hanno terminato le attività di formazione e 2 in corso di realizzazione, sono dedicati in via esclusiva ai ‘rifugiati’ per la formazione e l’inserimento lavorativo nei settori dell’IT e orafo. La commissione interministeriale ha inoltre approvato, con riserva di integrazione, ulteriori 6 progetti che vedono coinvolti altri paesi: Argentina, Kenya, Cuba e Sri Lanka per un numero di ulteriori 195 lavoratori.

Fra i settori di impiego più dei 2/3 dei lavoratori sono destinati all’edilizia (2505), seguono la cantieristica (555) e la meccanica (420). Fra i Paesi di provenienza, i 2/3 sono della Tunisia (2480 unità), seguita da Egitto (500) e Bangladesh (160).

Approccio simile è stato seguito in ambito europeo, ove l'Italia partecipa all’iniziativa della Commissione UE "Talent Partnership", finalizzata a creare partenariati su misura tra Stati membri dell'UE e Paesi partner, per fornire percorsi di migrazione e mobilità regolari, sicuri e reciprocamente vantaggiosi, contribuendo alla prevenzione della migrazione irregolare.

I primi cinque paesi coinvolti sono Tunisia, Egitto, Marocco, Pakistan e Bangladesh, tutti di interesse strategico per l’Italia, dove si collabora in diversi settori economici quali il turistico-alberghiero, l’agricoltura, le costruzioni, il manifatturiero, i trasporti, la logistica, la cura della persona, la metalmeccanica e l’ICT. A questi si sono aggiunti più recentemente tessile e cantieristica navale.

Per i paesi del Mediterraneo - Egitto, Tunisia e Marocco - sono attualmente in corso tre specifiche iniziative per la realizzazione di progetti di mobilità legale per lavoro, con lo scopo di favorire la formazione e la mobilità dei lavoratori qualificati in vari settori. In particolare, i progetti sono nel settore costruzioni con la Tunisia, in cui si prevede di formare 2000 lavoratori da inserire nel mercato del lavoro nazionale; nel settore della meccatronica con il Marocco, che prevede la formazione di 500 lavoratori che verranno inseriti in Lombardia, Veneto e Emilia-Romagna, le Regioni partner; nel settore turistico con l'Egitto, che prevede la formazione professionale di lavoratori per l'impiego sia in Egitto sia in Italia.

Inoltre, nell'ambito del decreto flussi, l'Italia ha stipulato due accordi, con India e Tunisia, che forniscono ai detti Paesi l'opportunità di organizzare dei corsi di formazione professionale e linguistica in loco per lavoratori da impiegare, a corso concluso, in imprese italiane, in cambio di cooperazione al contrasto dell'emigrazione illegale verso il nostro Paese. Altri accordi sono in negoziazione con Bangladesh, Camerun, Costa d'Avorio, Ghana, Pakistan, Repubblica Dominicana, Sri Lanka, Kirghizistan, Vietnam e Uzbekistan.

L'apertura di canali preferenziali per i lavoratori che completano percorsi di formazione nei loro Paesi di origine permette di avvicinare le competenze dei lavoratori alle esigenze dei datori di lavoro. Le migrazioni regolari e sistematizzate vanno valorizzate e accompagnate con politiche che promuovano la coesione sociale e il rispetto dei diritti. Occorre garantire percorsi di integrazione che includano il supporto sociale, alloggiativo e sanitario, affinché i migranti possano sostenere il nostro sistema economico e sociale, e costruire un sistema che risponda alle esigenze del mercato, tuteli la dignità dei lavoratori e contribuisca al progresso del nostro Paese in modo sostenibile.

Il CNEL può diventare un punto di riferimento centrale per l'analisi e il monitoraggio delle dinamiche dei mercati del lavoro locali, contribuendo a definire un quadro programmatico e politiche migratorie effettivamente aderenti alle esigenze di un sistema economico differenziato sul territorio, al fine di garantire che le decisioni sui flussi migratori si basino su un quadro conoscitivo solido e aggiornato, capace di rispondere ai fabbisogni settoriali, territoriali e professionali, e promuovendo la creazione di modelli formativi per i lavoratori stranieri.

2. Demografia, flussi migratori, tendenze e dinamiche

2.1. Dalla transizione demografica all'inverno demografico

Sotto il profilo demografico la maggior parte dei Paesi occidentali sta attraversando la c.d. quarta fase della “transizione demografica” con una crescente diminuzione dei tassi di natalità e di mortalità. Invero, la convergenza dei dati raccolti a livello internazionale, evidenzia per molti Paesi OCSE una decisa accelerazione verso la fase successiva, quella dell'inverno demografico, con una generalizzata diminuzione della popolazione frutto della combinazione tra incremento della speranza di vita e calo delle nascite¹.

Nel contesto sovranazionale, con particolare attenzione al continente europeo, l'Italia rappresenta un esempio paradigmatico della grave fragilità demografica, determinata dall'effetto combinato della elevata longevità – dato sicuramente positivo – e di una fecondità in diminuzione. Quest'ultima si attesta, ormai da molti anni, al di sotto del livello di sostituzione ed 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% del decremento di nuovi nati registrato nell'ultimo decennio².

Secondo gli ultimi dati ISTAT disponibili, nel 2023 le donne residenti in Italia hanno registrato un livello di fecondità media pari a 1,20 figli, mentre il numero complessivo di nascite ha toccato un altro record storico negativo dall'Unità d'Italia: 379.890 nuovi nati nel 2023, (- 3,4% rispetto al 2022).

La diminuzione dei nati è attribuibile per la quasi totalità al calo delle nascite da coppie di genitori entrambi italiani, che costituiscono oltre i tre quarti delle nascite totali. I nati da genitori italiani, pari a 298.948 nel 2023, sono circa 12mila in meno rispetto al 2022 (-3,9%) e 181mila in meno rispetto al 2008 (-37,7%). Neppure sul fronte delle coppie in cui almeno uno dei genitori è straniero si è registrato un dato di crescita; sono infatti 80.942 i nuovi nati, in calo dell'1,5% sul 2022 e del 25,1% rispetto al 2012, anno in cui si è registrato il numero massimo. A diminuire sono state in particolar modo le nascite

¹ FONDAZIONE LEONE MORESSA, *Rapporto annuale sull'economia della migrazione, Edizione 2024*, il Mulino, 2024 11 ss.

² ZANFRINI L., *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, 2023, 11 ss.

da genitori entrambi stranieri, in calo del 3,1% sul 2022 e del 35,6% nel confronto con il 2012 (-28.447 unità).

Il combinato disposto della popolazione in età fertile sempre più ridotta e dei bassi tassi di fecondità determina un sostanziale arresto della capacità di crescere della popolazione. Effetto questo che solo in parte viene mitigato dalla bilancia dei flussi migratori³.

2.2. Flussi migratori

Allo stato, il saldo migratorio con l'estero positivo (+281.220) e l'aumento netto della popolazione straniera residente in Italia (+112.317) hanno compensato la differenza generata dal saldo naturale tra le morti e le nascite (-291.175) e contribuito alla sostanziale stabilità della popolazione residente all'interno dei confini nazionali⁴.

Tra le righe di questi andamenti generali si legge, da un lato la diminuzione della popolazione di nazionalità italiana e, dall'altro, la crescita della popolazione di origine straniera o con un background migratorio che rappresenta, nel 2023, l'8,9% di tutta la popolazione residente in Italia.

Secondo le rilevazioni dell'ultimo censimento ISTAT, al 31 dicembre 2023 gli stranieri residenti si attestano a 5.253.658, con quasi la metà di cittadinanza europea (46,2%), il 23,4% asiatica, il 22,7% africana e il 7,6% americana. Il numero di "neo-italiani" (stranieri che hanno acquisito la cittadinanza nel 2023) è di 213.567, sostanzialmente in linea con il dato riferito all'anno 2022 ma con un incremento considerevole rispetto al 2021 (+75%) ed al periodo pre-pandemico (+68% sul 2019 e + 89% sul 2018). Circa il 92% del totale (196.040) erano cittadini non comunitari, il numero più alto degli ultimi 13 anni.

Se è vero che la popolazione residente è rimasta pressoché invariata nel 2023 (il saldo negativo è di 25.971 unità), i risultati variano tra le diverse aree del paese. L'aumento della popolazione straniera e le migrazioni interne hanno generato saldi positivi nelle regioni del Nord, compensando anche l'uscita dei cittadini residenti verso altri Paesi, con un aumento di popolazione residente nel Nord-ovest (+0,23%) e nel Nord-est (+0,20%) ma non hanno contrastato i tassi negativi per il Centro (-0,10%) il Sud (-0,37%) e le Isole (-0,38%).

³ CNEL, *Demografia e forza lavoro in Italia*, dicembre 2024.

⁴ ISTAT, *Popolazione residente e dinamica della popolazione Anno 2023*, 16 dicembre 2024.

A livello regionale il quadro complessivo presenta variazioni negative della popolazione in tutte le regioni del Mezzogiorno (con un picco del - 0,81% in Basilicata) e in tutte quelle del Centro (- 0,39% in Umbria). Al contrario, nel Nord, con l'eccezione della sola Valle d'Aosta (- 0,21%), la popolazione cresce ovunque, con un massimo del 0,63% nella Provincia autonoma di Bolzano.

Rispetto al dato complessivo, è la componente straniera a determinare l'incremento, seppure estremamente ridotto, nel Nord del Paese e il ridotto calo nel Centro, Sud e Isole. Guardando solo alla popolazione straniera residente in Italia nel 2023, si registra un incremento in tutte le aree, con il Nord-ovest che ha acquisito 40.925 unità, il Sud 24.543, il Centro 21.095, il Nord-est 18.373 e le Isole 7.381. Considerato il numero di stranieri residenti, l'incidenza sul totale della popolazione si attesta all'11% sia al Nord che al Centro, mentre per Sud e Isole la quota è decisamente inferiore, rispettivamente pari al 4,7% e al 3,9%.

Alcune aree, come Gorizia, hanno registrato una crescita rilevante negli ultimi anni, mentre altre, come Crotone, hanno subito cali marcati, spesso legati alla ricollocazione dei migranti dai centri di accoglienza. Le Province del Nord, inoltre, si distinguono per una maggiore natalità tra gli stranieri, con territori come Gorizia, Mantova e Cremona che superano i tassi nazionali, mentre Calabria e Sardegna mostrano valori molto più bassi, riflettendo le diverse opportunità socioeconomiche offerte e il diverso radicamento delle comunità.

Le acquisizioni di cittadinanza seguono una distribuzione altrettanto variabile. Aree del Centro-Nord, come Brescia e Vicenza, presentano tassi elevati di naturalizzazione, mentre alcune Province del Sud, come Messina e Campobasso, mostrano dati legati alla storia migratoria italiana e alla trasmissione della cittadinanza per discendenza.

La composizione demografica della popolazione straniera in Italia, con un *focus* su genere ed età, mette in luce significative differenze rispetto alla popolazione italiana. Gli stranieri si caratterizzano per una struttura demografica più giovane, con una forte concentrazione di persone in età lavorativa. Dal punto di vista del genere, si osserva un equilibrio complessivo tra uomini e donne, con variazioni legate alla provenienza e alle motivazioni migratorie: le comunità asiatiche e africane presentano una prevalenza maschile, quelle dell'Est Europa mostrano una maggiore presenza femminile.

I dati del censimento 2021 offrono un quadro complesso della popolazione residente in Italia, che supera la semplice distinzione tra italiani e stranieri. Emergono nuove

categorie, come le seconde generazioni, i nuovi cittadini italiani e con doppia cittadinanza che agiscono come un ponte tra le culture di origine e la società italiana.

Le famiglie straniere in Italia rappresentano circa il 10% delle famiglie e si caratterizzano per una dimensione media più ampia rispetto a quelle italiane, una maggiore presenza di figli e una struttura intergenerazionale.

Le seconde generazioni rappresentano una quota crescente della popolazione straniera, con una presenza significativa nelle scuole e nelle comunità locali che si distingue per una maggiore propensione all'integrazione rispetto ai genitori, grazie alla partecipazione alla vita scolastica, sociale e culturale italiana. L'istruzione è cruciale per favorire l'inclusione, ma permangono difficoltà legate alla lingua, alla segregazione scolastica e al rendimento. La popolazione straniera riveste un ruolo fondamentale nel mercato del lavoro italiano, rappresentando circa il 10% degli occupati. La presenza è concentrata in settori come l'agricoltura, l'edilizia, trasporto, logistica e alberghiera, ristorazione e i servizi di cura domestica, comparti poco attrattivi per i lavoratori italiani. Tuttavia, queste mansioni sono spesso caratterizzate da condizioni lavorative precarie, contratti a termine, retribuzioni basse e una maggiore esposizione al rischio di sfruttamento e di lavoro irregolare. Questa vulnerabilità rappresenta non solo una criticità per i lavoratori stranieri ma anche una perdita per il sistema economico, che non riesce a valorizzare pienamente il loro contributo.

Il livello di istruzione dei migranti in Italia è eterogeneo e presenta significative differenze rispetto alla popolazione autoctona. Molti provengono da contesti con minore accesso all'istruzione e possiedono un livello di istruzione medio-basso, ma è in aumento il numero di stranieri con titoli di studio superiori o universitari, soprattutto tra i giovani e le donne. Nonostante ciò, il fenomeno della sovraqualificazione è molto diffuso e il disallineamento è dovuto alla difficoltà nel riconoscere i titoli di studio conseguiti all'estero, oltre che a barriere linguistiche e di ordine culturale e alla persistenza di pregiudizi⁵.

Prendendo in considerazione i dati dell'emigrazione verso l'estero si rileva un costante aumento dal 2008, come effetto della crisi economica globale che ha penalizzato maggiormente i territori già soggetti a fenomeni di emigrazione intensa, come le aree meridionali del Paese. La tendenza non si è arrestata durante la pandemia, conoscendo

⁵ CNEL, Rapporto Organismo Nazionale Di Coordinamento Delle Politiche Di Integrazione Degli Stranieri, *Cittadini stranieri in Italia Indagine statistico-demografica*, 18 dicembre 2024.

solo un mero rallentamento nel biennio 2021-2022, per poi riprendere la propria corsa nel 2023.

In termini assoluti, dal 2002 al 2023 la perdita complessiva di popolazione dovuta alle migrazioni internazionali è di oltre 485mila abitanti al Centro-Nord e di poco meno di 213mila nel Mezzogiorno. Gli espatri dal Centro-Nord sono in parte alimentati da emigrati di origine meridionale (6,5%) e da emigrati di origine straniera (36,8%) che, una volta acquisita la cittadinanza, scelgono di muoversi verso un altro Paese. Nell'arco di tutto il ventennio, è la Lombardia la regione che ha perso più residenti nello scambio con l'estero (-138mila), seguita dal Veneto (-78mila) e dalla Sicilia (-70mila)⁶.

Dal 2002 al 2022, un emigrato su cinque al momento della partenza era in possesso di almeno la laurea; uno su tre, nel caso dei giovani con 25-34 anni. Il numero di giovani laureati che si trasferiscono all'estero è aumentato negli anni, passando da 1.600 all'inizio del Duemila a poco meno di 18mila nel 2022. Il saldo migratorio dei 18-34enni nel 2011-2023 è -377mila con un dato tre volte più ampio, determinato dal fatto che molti mantengono la residenza italiana⁷.

In controtendenza, invece, gli espatri dei giovani 25-34enni con basso livello di istruzione (da 5mila nel 2002 sono aumentate fino a 12mila nel 2019, anno di maggiore deflusso verso l'estero, per poi scendere a 4,7mila nel 2022), segnale inequivocabile del cambiamento strutturale della nuova fase emigratoria che interessa prevalentemente giovani con qualifiche più elevate.

Nello scenario complessivo permane e, anzi, si accentua il tema del dualismo territoriale tra le diverse aree del Paese con l'esodo dei giovani formati che accelera gli effetti del declino demografico e dello spopolamento nelle aree del Mezzogiorno.

Anche se con riferimento alle partenze di giovani qualificati da Sud e Isole, l'andamento dei flussi in uscita verso l'estero mostra una flessione negli ultimi due anni dei laureati (4mila espatri contro i 6mila del 2019 e 2020) va rilevato come, nello stesso periodo, la tendenza dei giovani laureati che si dirigono verso il Centro-Nord sia in netto aumento (17mila nel 2022, +20% rispetto al 2020 e 2021)⁸.

⁶ SVIMEZ, *Rapporto 2024, L'economia e la società del mezzogiorno, Competitività e coesione: il tempo delle politiche*, il Mulino, 2024, 69 ss

⁷ FONDAZIONE NORD EST, *I giovani e la scelta di trasferirsi all'estero. Dati e motivazioni*, 2024.

⁸ SVIMEZ, *Rapporto 2024, L'economia e la società del mezzogiorno, Competitività e coesione: il tempo delle politiche*, op. cit.

La tendenza, unitamente al dato che vede l'incremento delle emigrazioni dal Nord Italia, suggerisce che il fenomeno di mobilità verso l'estero avvenga in due step, con i giovani laureati del Mezzogiorno che inizialmente cercano opportunità di lavoro e migliori condizioni di vita in altre aree del Paese per, poi, proseguire la ricerca all'estero.

2.3. Tendenze e mercato del lavoro

Tra i principali effetti legati al fenomeno del decremento e dell'invecchiamento della popolazione (e di quella in età da lavoro, in particolare) devono essere considerati sia quello della carenza di manodopera sia quello dello squilibrio crescente tra generazioni, l'uno strettamente connesso all'altro.

Quanto al secondo aspetto, dalla lettura dei principali indicatori di struttura della popolazione di fonte Istat che INAPP ha elaborato, emerge come l'Indice di dipendenza strutturale, che rapporta la popolazione in età non attiva (0-14 anni e 65 anni e più) sulla popolazione in età attiva (15-64 anni), stia crescendo rapidamente. A distanza di venti anni, il rapporto tra inattivi ed attivi è peggiorato: nel 2002, ogni 1000 attivi c'erano 491 individui in età non attiva; nel 2022 il numero è cresciuto arrivando a 575⁹.

Ciò comporta che, in media, ciascun individuo in età produttiva, deve produrre anche per una quota via via crescente di individui in età non attiva. L'invecchiamento della popolazione può quindi portare a una maggiore pressione sul sistema sanitario e quello previdenziale, a una carenza di manodopera e a una riduzione della crescita economica.

Sul fronte del fabbisogno, secondo le previsioni di Unioncamere, nel quinquennio 2024-2028 il mercato del lavoro, tra imprese e Pubblica Amministrazione, necessiterà di un totale variabile tra 3,4 e 3,9 milioni di lavoratori. In sostanza, si stimano ingressi necessari nel mercato del lavoro con una media di 685-770mila all'anno¹⁰.

La maggior parte del fabbisogno sarà determinata dalle esigenze di sostituzione dei lavoratori in uscita dal mercato del lavoro (pari al 78% nello scenario positivo e all'88% in quello negativo), mentre lo stock occupazionale complessivo potrebbe crescere nel quinquennio da un minimo di 405mila unità nello scenario negativo fino a un massimo di 832mila di occupati in un contesto più favorevole. I fattori di rischio riguardano la

⁹ INAPP, *Rapporto 2024, Lavoro e formazione: necessario un cambio di paradigma*, 2024, 30 ss.

¹⁰ UNIONCAMERE, *Previsioni dei fabbisogni occupazionali e professionali in Italia a medio termine (2024-2028)*, luglio 2024, 11 ss.

possibilità di un rallentamento del commercio internazionale, incrementi dei prezzi dei beni energetici e delle materie prime, e quindi un'accelerazione dell'inflazione, difficoltà di accesso al credito, oltre all'incertezza dovuta alla diffusa instabilità geopolitica¹¹.

A fronte di un fabbisogno occupazionale che si stima consistente, la carenza di lavoratori disponibili all'interno del territorio italiano ha stimolato (e stimola tutt'ora) la richiesta di nuovi ingressi di lavoratori provenienti da Paesi terzi che risulta in rilevante aumento, oltre mezzo milione nell'arco di tre anni, delle quote programmate. I dati previsionali di Unioncamere stimano un fabbisogno di circa 640mila lavoratori immigrati per il periodo 2024-2028, pari a oltre un quinto di quello stimato per il quinquennio. Circa il 55% della domanda proverrà dal settore dei servizi, con un fabbisogno stimato di circa 351mila unità, e per il 40% dal settore industriale con circa 256mila unità, mentre per il comparto agricolo si stima un fabbisogno di circa 32mila unità. A livello di filiera, i fabbisogni di lavoratori immigrati risulteranno più determinati per riuscire a coprire le richieste nei settori della "moda" (dove i lavoratori stranieri rappresentano il 45,7% del fabbisogno previsto), "mobilità e logistica" (33%), "agroalimentare" (32,1%), "legno e arredo" (29,9%) e "costruzioni e infrastrutture" (29,4%)¹².

Gli ultimi dati pubblicati dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, evidenziano che i lavoratori immigrati in Italia sono impiegati in diversi settori, con una concentrazione particolare in alcuni ambiti specifici come quello dei servizi.

Nel 2023, nei servizi personali e collettivi il 30,4% degli occupati è di origine straniera, segue l'agricoltura con il 18%; nella ristorazione e turismo e nelle costruzioni l'incidenza degli occupati stranieri è, rispettivamente, del 17,4% e del 16,4%. Nei settori con le più alte incidenze di occupati stranieri, la maggioranza ha cittadinanza Non UE: gli occupati Non UE pesano per più del 10% nel settore del turismo e ristorazione (13,5%) e nell'agricoltura (13,1%), mentre nei servizi collettivi e personali l'incidenza sale al 21,5%¹³.

Anche per il 2024, i dati raccolti da Unioncamere sulla base del sistema informativo Excelsior confermano che la richiesta di personale straniero si concentra in particolare nella filiera del turismo e della ristorazione (20,7% del totale nel caso di lavoratori già residenti e 25% del totale tra i non residenti). Seguono il settore dei servizi operativi di

¹¹ *Ivi*, 57.

¹² *Ivi*, 53.

¹³ MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *XIV Rapporto annuale "Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia"*, 2024, 32.

supporto alle imprese (13,9% vs 11,1%), dei servizi di trasporto, logistica e magazzinaggio (11,0% vs 6,9%), del commercio (10,9% vs 5,9%) e dei servizi alle persone (10,4% vs 8,8%).

Per tutti i comparti indicati è più elevato il peso dei lavoratori già residenti in Italia rispetto ai non residenti, trattandosi frequentemente di attività per le quali sono necessarie conoscenze linguistiche, capacità relazionali e anche qualificazioni specifiche, che il personale già residente ha necessariamente già sviluppato.

2.4. Percezione dei flussi migratori

In un contesto in cui, anche a livello internazionale, si registra una crescita della domanda di lavoro, in particolare di lavoro qualificato, superiore alla capacità di risposta delle economie dei singoli Paesi, è necessario riflettere su politiche di sviluppo volte a migliorare la qualità e l'attrattività del mercato del lavoro interno.

A livello europeo, stando ai dati comunicati dalla Commissione nel Piano d'azione per fronteggiare le carenze di manodopera e di competenze, le imprese riferiscono che almeno il 60% dei loro nuovi dipendenti non dispone delle competenze richieste e quasi quattro PMI su cinque hanno dichiarato di incontrare difficoltà nel trovare lavoratori dotati delle giuste competenze. Dato quest'ultimo destinato ad aumentare con la crescita dei posti di lavoro e le nuove esigenze in termini di mansioni innescate dalle transizioni verde e digitale¹⁴.

Per rispondere ai fabbisogni queste esigenze, sempre più pressanti, del mercato del lavoro eurounitario, la Commissione ha evidenziato l'opportunità di favorire i partenariati con Paesi extra-UE volti ad attirare talenti, favorendo i percorsi legali verso l'Unione ed impegnando, nel contempo, strategicamente i paesi partner nella gestione della migrazione, in particolare contribuendo a ridurre la migrazione irregolare e incoraggiandoli a cooperare in materia di rimpatri e riammissione.

La consapevolezza acquisita a livello europeo conferma come i fenomeni migratori, siano essi derivanti da fattori di natura economica, politica, sociale o da disastri ambientali e climatici oppure, ancora, da questioni religiose, da motivi di studio etc. per essere analizzati, compresi e governati richiedano una rigorosa attenzione allo studio dei dati reali.

¹⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Carenze di manodopera e competenze nell'UE: un piano d'azione*, 20 marzo 2024.

Ed infatti, una lettura distorta del fenomeno migratorio e un disallineamento tra percezione e realtà, rischiano di far sopravvalutare alcune dinamiche e problematiche e, allo stesso tempo, di sottostimare opportunità e vantaggi.

Per ciò che riguarda l'Italia, con specifico riferimento alle migrazioni economiche e determinate da motivi di lavoro, sono significativi, in tema di disallineamento tra percepito e reale, i dati elaborati da IPSOS nel 2021 in esito ad una ricerca volta a valutare la percezione della popolazione italiana rispetto al fenomeno migratorio¹⁵.

Il quadro emerso nel 2021, confermato anche più di recente¹⁶, restituisce una percezione dell'immigrazione in Italia significativamente distorta rispetto alla realtà. Innanzitutto, gli italiani tendono a credere che la presenza di stranieri sia molto più elevata di quanto non sia: mentre gli stranieri regolarmente residenti rappresentavano circa il 9% della popolazione, gli italiani mediamente ritenevano fossero il 20%.

Anche in ordine ai motivi che determinano l'immigrazione sussiste un'errata percezione delle ragioni di ingresso. La convinzione diffusa (47,2% degli italiani) è che il lavoro sia il principale motivo di rilascio dei permessi di soggiorno. In realtà, nel 2019, solo il 6,4% dei nuovi ingressi da paesi non comunitari era legato al lavoro. La maggior parte veniva rilasciata per ricongiungimento familiare (56,9%), asilo e motivi umanitari (15,6%), e studio (11,5%).

Correlativamente, molti italiani (43,4%) percepivano l'immigrazione come una minaccia per il mercato del lavoro, dichiarando che gli immigrati avessero reso la ricerca di occupazione più difficile per gli autoctoni, pur se valutando (nel 32,4% dei casi) che il tasso di attività degli stranieri fosse inferiore a quello degli italiani. Considerati i dati che, già all'epoca, mostravano un tasso di attività costantemente superiore per gli stranieri rispetto a quello degli italiani, gli intervistati hanno attribuito tale circostanza alla disponibilità degli immigrati per lo svolgimento di lavori e mansioni non gradite ai connazionali.

Gli italiani, inoltre, hanno una visione distorta dei settori in cui lavorano gli stranieri, sovrastimando l'importanza del settore agricolo e sottostimando altri settori come i servizi, il commercio, il turismo e l'industria. Il 65,6% degli italiani riteneva che l'agricoltura fosse il principale settore di impiego per gli stranieri, mentre solo il 6,3% degli stranieri regolarmente residenti in Italia vi lavorava effettivamente. Al

¹⁵ BONIFAZI C, PAPARUSSO A., *Gli immigrati nell'economia italiana: tra necessità e opportunità*, Laboratorio Futuro dell'Istituto Toniolo, 2021.

¹⁶ IPSOS, *Perils of Perception 2024*, 2024.

contrario, i servizi collettivi e personali, che includono il lavoro domestico e di cura della persona, venivano indicati dal 17,5% degli italiani, mentre in realtà vi lavorava il 24,9% degli immigrati.

2.5. Contributo economico e impatto fiscale dell'immigrazione

In un quadro di percezione alterata del dato reale, gli elementi di distanza più rilevanti sono quelli che si riferiscono al contributo della popolazione immigrata al bilancio dello Stato e, in contrapposizione, al costo della stessa sul sistema Paese.

L'idea che l'immigrazione rappresenti prevalentemente un costo per le casse pubbliche è storicamente radicata nell'opinione pubblica (nel 2018, il 51% degli Italiani pensava che l'immigrazione fosse più un problema che una risorsa¹⁷).

Una parte significativa dell'opinione pubblica ritiene che gli immigrati rappresentino un costo per lo Stato, gravando sul sistema di welfare senza contribuire adeguatamente con il versamento delle tasse e il 46,5% degli italiani ritiene che l'immigrazione incida negativamente sui costi dei servizi¹⁸.

I dati reali, tuttavia, mostrano che la bilancia tra contributo al bilancio pubblico e costo sulle casse dello stato è favorevole rispetto alla popolazione immigrata la quale contribuisce più di quanto "costi"¹⁹. Ciò anche considerando il sistema dell'accoglienza: per ogni migrante presente nel sistema di accoglienza a carico dell'Italia, ci sono 22 stranieri che lavorano regolarmente e versano tasse e contributi²⁰.

Per l'anno 2022 il saldo tra costi e benefici dell'immigrazione è, infatti, decisamente positivo per lo Stato, con l'incasso che supera i costi di 1,2 miliardi di euro. Il volume di ricchezza generato dalla popolazione immigrata nel 2023 è pari all'8,8% del PIL nazionale, con circa 164 miliardi di euro di apporto economico generato.

Sebbene l'incidenza della popolazione immigrata sia significativa per la spesa in ambito istruzione ed in alcuni specifici ambiti del welfare assistenziale (famiglia, figli e malattia), complessivamente la stessa incide solo per il 3,5% sul totale della spesa

¹⁷ FONDAZIONE LEONE MORESSA, *Rapporto annuale sull'economia della migrazione*, op. cit., 114 ss. ove si riportano i dati di alcune rilevazioni di Eurobarometro, consultabili al seguente link: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2169>

¹⁸ BONIFAZI C, PAPARUSSO A., *Gli immigrati nell'economia italiana: tra necessità e opportunità*, op. cit., 16.

¹⁹ MARINI G., RODANO G., *L'economia delle migrazioni. Il caso italiano*, Carocci, 2024, 45 ss.

²⁰ FONDAZIONE LEONE MORESSA, *Rapporto annuale sull'economia della migrazione*, op. cit., 116 ss.

pubblica italiana, con meno del 5% d’impatto in ambito sanitario e solo l’1% per la spesa pensionistica.

Alle citate evidenze si somma anche l’espansione continua e progressiva negli ultimi venti anni per l’imprenditoria immigrata. Al 31 dicembre 2023, in Italia sono registrate 586.584 imprese a conduzione prevalente straniera (11,5% del totale) e 775.559 imprenditori stranieri (10,4% del totale), ovvero sia persone nate all’estero che ricoprono cariche imprenditoriali in Italia²¹.

Queste evidenze confermano che l’immigrazione regolare rappresenti una risorsa ed una opportunità non solo per garantire la sostenibilità del sistema di welfare e previdenziale ma anche per rispondere alle esigenze del mercato del lavoro in termini di quantità e qualità²².

Tale auspicio rende necessario, però, strutturare un sistema di integrazione che superi la classificazione dei lavoratori immigrati come soggetti destinati a posizioni di basso profilo. Ancora oggi, infatti, 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.

Anche quando sono in possesso di credenziali formative di medio-alto livello, i lavoratori immigrati restano intrappolati nei cosiddetti “lavori da immigrato” o “professioni delle 5p”: pesanti, pericolose, precarie, poco pagate, penalizzate socialmente²³.

Basti considerare, in tal senso, il fenomeno della sovra-qualificazione, che colpisce circa 2 lavoratori laureati su 10 tra gli italiani, ma ben 6 su 10 tra gli stranieri, 6 su 10 stranieri, fino a un massimo del 67,8% tra gli extra-UE e circa metà (il 48,8%) dei cittadini stranieri comunitari²⁴. 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 sommersa²⁵.

Infine, a corroborare il fenomeno di classificazione etnica dei rapporti di lavoro, gli stranieri lavorativamente attivi ricevono salari inferiori a quelle degli italiani (la

²¹ *Ibidem*.

²² UNIONCAMERE, *Previsioni dei fabbisogni occupazionali e professionali in Italia a medio termine (2024-2028)*, op. cit., 11 ss.

²³ AMBROSINI M., *Sociologia delle migrazioni*, Bologna, il Mulino, 2011.

²⁴ EUROSTAT, Over-qualification rates by citizenship, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsa_eoqgan/default/table?lang=en.

²⁵ ZANFRINI L., *Libro Bianco sul governo delle migrazioni economiche*, op. cit., 23 ss.

retribuzione media degli extra-UE è del 30,7% in meno²⁶), andando ad alimentare il crescente problema dei 'lavoratori poveri'. Situazione, quest'ultima, che pone oggi l'Italia in una posizione negativa rispetto all'Europa: la media UE dei c.d. lavoratori stranieri poveri è del 19,4%, mentre a livello interno sale quasi al 25%²⁷.

3. Il contesto internazionale

3.1. Politiche di regolazione e gestione dei flussi di ingresso di lavoratori stranieri

Nei Paesi OCSE non esiste un modello unico per la gestione dei flussi di ingresso e di soggiorno di lavoratori stranieri. In generale, si possono individuare due principali approcci: i sistemi guidati dall'offerta di lavoro e quelli basati sulla domanda di manodopera da parte dei datori di lavoro²⁸. I primi, adottati da Paesi quali Canada e Australia, utilizzano un sistema a punti per selezionare i migranti permanenti, considerando criteri quali il livello d'istruzione, la competenza linguistica, le qualifiche professionali e l'esperienza lavorativa. Questi Paesi offrono, oltre ai canali per l'immigrazione permanente di lavoratori qualificati, anche opportunità per ingressi temporanei o stagionali, ad esempio nei settori agricolo e dell'assistenza domestica.

Molti Paesi dell'Unione europea, tra cui Italia, Francia, Germania, Paesi Bassi e Spagna, applicano sistemi basati sulla domanda di manodopera da parte dei datori di lavoro. La procedura viene avviata dal datore di lavoro, il quale presenta una richiesta di autorizzazione per l'impiego di lavoratori stranieri alle autorità governative. Le richieste vengono formulate in base a quote (contingenti annuali e pluriennali) o liste di professioni identificate dalle autorità competenti. Queste, previa verifica dell'indisponibilità di lavoratori nazionali/comunitari e a seguito dei dovuti controlli, avviano il processo di concessione dei visti d'ingresso. Tali sistemi sono spesso associati a programmi specifici volti a facilitare l'ingresso di lavoratori stagionali o altamente qualificati, come nel caso della "Carta Blu" dell'Unione Europea.

Nei Paesi dell'Unione Europea con politiche d'ingresso per lavoro simili a quelli dell'Italia, gli elementi di differenziazione di maggiore interesse riguardano: la

²⁶ MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *XIV Rapporto annuale "Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia"*, 2024, 81.

²⁷ FONDAZIONE LEONE MORESSA, *Rapporto annuale sull'economia della migrazione*, op. cit., 90 ss.

²⁸ CORBANESE V., ROSAS G., *Politiche sugli ingressi per lavoro in Italia e in altri paesi dell'Unione europea*, Organizzazione Internazionale del Lavoro, 2024.

flessibilità e adattabilità degli strumenti di programmazione, i sistemi di governance adottati e il ruolo delle organizzazioni datoriali e sindacali nella programmazione dei flussi a medio termine; gli strumenti utilizzati per la ricognizione dei fabbisogni di manodopera a livello settoriale/professionale e territoriale; la determinazione delle tempistiche relative all'espletamento delle procedure amministrative; la durata e tipologia dei permessi di soggiorno e di lavoro e le regole per il loro rinnovo; il ruolo delle politiche mirate alla formazione e all'integrazione dei lavoratori stranieri nei paesi di origine e di destinazione²⁹.

In particolare, gli strumenti e approcci utilizzati per individuare la domanda e i fabbisogni di lavoratori stranieri determinano una maggiore o minore rigidità dei diversi regimi di ingresso nei Paesi UE. Questi includono³⁰:

- la definizione di elenchi di professioni per le quali esiste una carenza di manodopera nazionale e comunitaria (Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Lettonia, Lituania, Polonia, Spagna, Regno Unito);
- l'analisi dei fabbisogni di manodopera da parte dei datori di lavoro in specifici settori e territori (Austria, Belgio, Bulgaria, Estonia, Germania, Irlanda, Italia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Polonia, Repubblica Slovacca, Slovenia, Spagna, Svezia, Ungheria)
- la determinazione di quote di lavoratori di Paesi terzi ammessi annualmente sul mercato del lavoro (ad esempio, Austria, Estonia, Ungheria, Italia, Portogallo, Slovenia, Norvegia).

Le istituzioni e le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori svolgono un ruolo fondamentale nella individuazione della domanda e nella valutazione dei fabbisogni di manodopera. In alcuni Paesi, come la Francia, le autorizzazioni per l'ingresso di lavoratori stranieri sono concesse esclusivamente per le professioni per cui esiste una carenza di lavoratori stranieri. La lista delle occupazioni (*liste des métiers en tension*), viene aggiornata periodicamente sulla base delle informazioni per territorio, settore economico, professione e nazionalità del lavoratore. Un ulteriore criterio utilizzato in Francia è l'esistenza di accordi bilaterali o multilaterali in materia di migrazioni con il Paese di origine del lavoratore³¹.

²⁹ OECD, *International Migration Outlook 2024*, 48th Edition, 2024 OECD Publishing, Paris.

³⁰ ILO, *La gestione dei permessi per le migrazioni per lavoro*, Nota tematica, Organizzazione internazionale del lavoro, 2023.

³¹ CORBANESE V., ROSAS G., *Politiche sugli ingressi per lavoro in Italia e in altri paesi dell'Unione europea*, op. cit.

In Paesi come Germania e Spagna, le procedure per l'ingresso regolare di lavoratori stranieri sono generalmente snelle e relativamente rapide, con tempistiche che variano da uno a tre mesi, a seconda della tipologia di visto richiesto e del profilo del lavoratore. Questi processi sono spesso facilitati da meccanismi amministrativi efficienti, che consentono un'istruttoria accelerata, in particolare per categorie professionali in cui si registra una domanda elevata di manodopera. Ad esempio, la riforma dell'immigrazione in Spagna del 2022 ha introdotto diverse novità per facilitare l'ingresso di lavoratori stranieri nel Paese, tra cui: nuove tipologie di visto per lavoratori qualificati e nomadi digitali; una maggiore flessibilità per l'ingresso di lavoratori stagionali in settori quali l'agricoltura, l'edilizia, l'ospitalità e l'assistenza domiciliare; la semplificazione delle procedure per ottenere i permessi di lavoro e un rafforzamento degli strumenti di controllo.

3.2. Strumenti di attrazione di manodopera qualificata dall'estero

In tema di politiche migratorie attive, *l'International Migration Outlook (IMO) 2024* dell'OCSE sottolinea l'adozione in molti Paesi di strumenti specifici per attrarre lavoratori stranieri con determinate competenze professionali, rispondendo a specifiche esigenze del mercato del lavoro.

Alcuni dei principali strumenti utilizzati per attrarre lavoratori qualificati includono:

- **Visti e permessi di soggiorno e lavoro specializzati:** molti Paesi offrono visti e permessi dedicati per lavoratori altamente qualificati, come la "Carta Blu" dell'Unione Europea, che consente ai professionisti con titoli di studio e competenze specialistiche provenienti da Paesi non membri dell'UE di lavorare in uno Stato membro, previa verifica di una posizione di lavoro qualificata e di un reddito minimo richiesto. Questi visti sono disegnati per attrarre esperti in settori chiave e incentivano la mobilità di talenti all'interno dell'Unione europea (la Carta Blu consente ai titolari di trasferirsi in altri Paesi dell'UE dopo un periodo di 18 mesi).
- **Accordi bilaterali e multilaterali:** Gli Stati possono stipulare accordi bilaterali o multilaterali con altri Paesi per promuovere l'ingresso di lavoratori qualificati. Tali accordi possono prevedere specifiche azioni di facilitazione, quali il riconoscimento reciproco delle qualifiche professionali, o programmi di informazione, formazione e orientamento diretti ai lavoratori stranieri che intendono migrare in via permanente o temporanea.

- Incentivi fiscali: alcuni Paesi offrono incentivi fiscali che possono riguardare la riduzione delle imposte sul reddito per i professionisti o la possibilità per le aziende di dedurre parte dei costi legati alla ricerca e alla selezione del personale.
- Programmi di residenza per talenti: alcuni Paesi, come il Canada, l'Australia e la Nuova Zelanda, hanno creato programmi di residenza permanente specificamente pensati per attrarre lavoratori altamente qualificati. Questi programmi, spesso basati su sistemi a punti, mirano a facilitare l'immigrazione di professionisti in grado di contribuire a lungo termine all'economia locale.
- Partnership con università e istituti di ricerca: Per attrarre talenti accademici e ricercatori, molte nazioni istituiscono collaborazioni con università e centri di ricerca internazionali. Tali iniziative possono includere borse di studio, agevolazioni fiscali per istituti che accolgono ricercatori stranieri e programmi di residenza per scienziati.
- Azioni di supporto all'integrazione: alcuni Paesi prevedono misure per facilitare l'adattamento dei professionisti qualificati e delle loro famiglie, quali corsi di lingua e orientamento culturale, supporto per la ricerca di un alloggio, accesso all'assistenza sanitaria.

Nel 2022, l'Unione europea ha registrato l'ingresso di circa 82 mila lavoratori altamente qualificati grazie alla Carta Blu. Tuttavia, nonostante il successo complessivo del programma a livello comunitario, il suo utilizzo in Italia rimane ancora molto limitato. Solo 572 persone hanno ottenuto la Carta Blu in Italia nel 2022, un numero esiguo se confrontato con altri Paesi dell'UE, come la Germania o la Francia, che hanno registrato numeri decisamente più elevati³².

Al di là della Carta Blu, la Germania sta affrontando la crescente carenza di professionisti con formazione altamente specializzata (in particolare nei settori ingegneristici, sanitari e del digitale) con la legge sull'immigrazione di manodopera qualificata, introdotta nel marzo del 2020. Oltre a facilitare l'ingresso di lavoratori con qualifiche professionali riconosciute a livello internazionale (con la nuova legge, è anche possibile entrare in Germania con un permesso di ricerca del lavoro della durata di sei mesi), la legge si propone di semplificare e velocizzare il processo di integrazione dei professionisti nei diversi ambiti economici, snellendo le procedure e rendendo più chiaro il quadro normativo.

³² CORBANESE V., ROSAS G., *Politiche sugli ingressi per lavoro in Italia e in altri paesi dell'Unione europea*, op. cit.

Anche la Spagna ha varato nel 2022 una riforma complessiva delle politiche migratorie con l'obiettivo di facilitare l'ingresso e l'integrazione di lavoratori stranieri, attrarre manodopera qualificata per rispondere alle esigenze del mercato del lavoro in diversi settori chiave (tra cui, tecnologie digitali, sanità, agricoltura). La riforma mira a snellire le procedure per l'ingresso dei lavoratori, anche attraverso l'introduzione di un visto per la ricerca di lavoro (della durata massima di sei mesi), a ridurre i tempi di attesa e semplificare i permessi di lavoro per professionisti qualificati. Include misure per facilitare l'integrazione dei lavoratori stranieri, con particolare attenzione alla formazione, al riconoscimento delle qualifiche professionali e al sostegno per la famiglia.

Questi strumenti riflettono una crescente consapevolezza dell'importanza di attrarre e trattenere talenti e competenze in un contesto di forte mobilità internazionale e di sfide globali in ambito tecnologico e scientifico. L'Italia potrebbe trarre ispirazione da queste esperienze per rafforzare la programmazione delle politiche migratorie, tenendo conto delle esigenze di riposizionamento competitivo del sistema produttivo.

3.3. Esigenze di attenzione ai contesti di provenienza dei flussi

Debole è ancora l'attenzione per le dinamiche sociali ed economiche dei Paesi di provenienza e per la necessità di raccordare le politiche di governo dei flussi di immigrazione con quelle di cooperazione e sostegno allo sviluppo nelle aree di emigrazione. I pochi studi a disposizione registrano importanti cambiamenti in molte di queste aree in termini di situazione economica, livelli di istruzione e formazione, accesso alle informazioni, dinamiche motivazionali e aspettative di vita, ruolo di conflitti e crisi, ruolo delle rimesse, potenzialità lavorative.

Da recenti analisi³³ emerge come la crescita economica di un territorio non costituisce di per sé un fattore di contenimento dei flussi migratori, in quanto l'incremento del reddito individuale e familiare si affianca a livelli più alti di scolarità e di accesso alle informazioni, tutti fattori che, insieme alla disponibilità delle risorse economiche necessarie per il viaggio, favoriscono la spinta ad emigrare. Al tempo stesso si è potuto verificare come manchino studi capaci di intercettare le motivazioni profonde e quelle occasionali, i sentimenti dei diretti interessati, nonché lo stato delle conoscenze sul

³³ COLLICELLI C., SANTURRI P., CASSA R., MELCHIONDA U., DI LEO A., *Realtà e rappresentazione sociale dei flussi migratori verso l'Europa nell'Africa sub-sahariana. Uno studio in 5 Paesi dell'Africa Sub-Sahariana.*, 2020, <https://cinemarena.gallery/wp-content/uploads/2020/05/realtc3a0-e-rappresentazione-sociale-dei-flussi-migratori-verso.pdf>

fenomeno nei luoghi di origine³⁴. I pochi studi esistenti evidenziano la rilevanza dei fattori economici nella determinazione dei flussi e l'importanza delle rimesse per la vita dei luoghi di provenienza dei migranti, strettamente collegati però ad alcuni altri aspetti sociali ed antropologici di primaria importanza, quali il confronto tra le proprie condizioni di vita e quelle dei paesi sviluppati, il desiderio di costruire un futuro migliore per sé e per la propria famiglia, ma anche l'intraprendenza e l'accettazione della sfida.

In particolare, per quanto riguarda i contesti di partenza dei flussi e gli aspetti economici e strutturali alla base dei fenomeni migratori, si rilevano:

- Il carattere misto della maggior parte dei flussi, animati da diverse motivazioni e causalità (fuga da pericoli effettivi, emigrazione economica, povertà estrema, spirito di avventura, ecc.);
- Il rapporto tra la mancanza di opportunità lavorative tout court e lo squilibrio tra le qualificazioni che offre il sistema formativo e le opportunità del mercato del lavoro locale;
- Il peso dei conflitti, delle crisi e delle guerre, che provocano la crescita del numero di sfollati interni e dei flussi verso l'esterno;
- La diffusa insoddisfazione rispetto al reddito, alle opportunità di lavoro ed alle condizioni di vita, messe a confronto con gli standard internazionali genericamente noti;
- Le preoccupazioni particolarmente marcate per il futuro lavorativo e sociale delle giovani generazioni;
- L'importanza delle rimesse finanziarie dei migranti per il tenore di vita nelle zone di provenienza;
- Il peso determinante della irregolarità, sia nel paese di origine che in quelli di arrivo, come fattore di produzione di vulnerabilità sociale ed economica;
- L'aspetto discriminatorio del fenomeno, visto che le partenze riguardano le forze più vitali in termini di risorse disponibili, sia di tipo economico, che di tipo culturale, di salute, ed in generale di disponibilità e possibilità di affrontare sacrifici e rischi.

³⁴ Alcune eccezioni: OIM, 2019, *"Migrants as messengers": The impact of Peer-to-Peer Communication on Potential Migrants in Senegal, Impact Evaluation Report*; <https://www.afrobarometer.org/about>

Per ciò che attiene la dimensione più strettamente socio-antropologica e le motivazioni alla partenza nelle aree di maggiore esodo, risultano:

- Un imprinting culturale, particolarmente diffuso nelle aree più povere del pianeta, che vede l'emigrazione e l'abbandono del proprio paese come uno dei principali strumenti di riscatto, di crescita individuale e di transizione verso l'età adulta;
- La mitologia ambivalente relativa alla figura del migrante, visto di volta in volta come un eroe, quando parte, e come un fallito quando torna prematuramente o senza aver avuto successo;
- Le conoscenze scarse e spesso erranee su destinazioni, modalità del viaggio, rischi e pericoli connessi.

Ne consegue che è certamente vero che la spinta alla migrazione non potrà essere ridotta, finché non si faranno concreti passi avanti in ambito economico e lavorativo e formativo nelle zone di origine. Ma occorre agire anche sul piano simbolico e comunicativo, in quanto le migrazioni irregolari si alimentano di immaginari simbolici, rinforzati dai media e dai social network.

Occorre quindi aumentare la consapevolezza della realtà dell'immigrazione nelle sue varie dimensioni e smentire i falsi miti del successo facile, ma anche allargare le opportunità offerte per chi non vorrebbe partire e per chi rientra volontariamente o meno. La cooperazione può svolgere un ruolo fondamentale da questo punto di vista.

Tre ambiti in particolare vanno considerati:

- Il sostegno doveroso allo sviluppo economico e sociale dei paesi di provenienza;
- Il rafforzamento dei governi e della classe dirigente dei paesi di provenienza anche attraverso programmi di sostegno alla formazione dei quadri dirigenti, scambi culturali, gemellaggi tra organizzazioni datoriali e del lavoro;
- Interventi volti a ricostruire una identità ed un attaccamento al proprio paese, rendendo l'emigrazione una scelta e non un obbligo o una necessità cui non ci si può sottrarre.

4. Le criticità delle politiche d'ingresso

4.1. Il disallineamento tra offerta e domanda di lavoro

La prima criticità che emerge nel sistema di quantificazione dei flussi d'ingresso autorizzati è quella relativa ad un costante e crescente disallineamento tra offerta e i fabbisogni del mercato. Criticità che assume proporzioni molto rilevanti se si considera che il mercato del lavoro, non solo quello "immigrato", soffre di per sé di una crescente incapacità di rispondere ai fabbisogni delle imprese.

L'Italia, infatti, risulta particolarmente esposta al rischio di andare incontro a gravi e strutturali difficoltà di reclutamento, destinate ad ampliare il fenomeno dei posti di lavoro vacanti e ciò, come anticipato, in relazione alle dinamiche demografiche e alla riduzione della popolazione in età attiva e, incidono, sulla quantità di lavoratori – qualificati e non – disponibili.

Peraltro, nella competizione di livello globale per l'attrazione delle risorse e delle competenze, il nostro Paese risulta penalizzato da livelli salariali che si collocano al di sotto della media dell'Unione Europea³⁵. Senza considerare, poi, l'evoluzione dei comportamenti dell'offerta di lavoro che conosce, con crescente rilevanza dal 2020 in avanti, fenomeni di *ritiro* dal mercato lavoro e una forte crescita dell'indisponibilità di lavoratori italiani ad accettare lavori pagati poco e condizioni di lavoro precarie o particolarmente onerose o che non tengano in debita considerazione le esigenze di vita personale e familiare.

Questioni e difficoltà che i datori di lavoro incontrano nel reclutamento del personale anche per profili a media ed elevata qualificazione.

Rilevazioni da parte di Unioncamere (sistema informativo Excelsior) evidenziano che il fenomeno del disallineamento tra domanda e offerta di lavoro si aggrava di più e con maggior rapidità per i lavoratori immigrati. In particolare, nel 2019 il 28,6% delle entrate programmate di lavoratori stranieri era considerato dalle imprese di difficile reperimento, contro il 26,0% di quelle di non immigrati; tale valore è negli anni salito tra i lavoratori stranieri al 32,8% nel 2020 (contro il 29,2% tra i non immigrati, portando il divario da 2,6 a 3,6 punti percentuali), al 39,2% nel 2021 (contro il 31% fra i non immigrati, portando il divario a 8,2 punti percentuali), al 47,3% nel 2022 (contro

³⁵ EUROSTAT, *Annual net earning*, consultabile al seguente link: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/earn_nt_net_custom_8226496/default/table?lang=en.

il 39,1% tra i non immigrati) e, infine, a un valore pari addirittura al 54,8% nel 2023 (contro il 42,8% tra i non immigrati, per un divario di 12 punti percentuali)³⁶.

Non è solo il bacino della manodopera non qualificata a necessitare di un maggiore apporto numerico, con un tasso di difficile reperibilità del 36,7%, ma anche il settore impiegatizio (49,2%) e soprattutto quello delle professioni qualificate nel commercio e nei servizi (56,0%), quello dei conduttori di impianti e operai di macchinari fissi e mobili (57,1%), quello delle professioni intellettuali, scientifiche e con elevata specializzazione (66,1%) e delle professioni tecniche (69,8%).

Ad esempio, si prenda il settore della logistica, del trasporto e della spedizione merci che oggi rappresenta il 9% del PIL ed occupa oltre 1 milione di addetti. Allo stato, il settore soffre della mancanza di 35mila autisti che mina non solo lo sviluppo delle singole imprese ma anche la tenuta dell'intera catena logistica nazionale³⁷.

Il complesso quadro si compone anche delle necessità (positive in termini di sviluppo generale e potenziale crescita dell'occupazione) determinate dagli obiettivi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) che, nel solo periodo gennaio - ottobre sono state stimante in circa 575 mila unità di personale³⁸.

La disponibilità di forza lavoro connessa alle missioni ed alle opere derivanti dal PNRR è molto eterogenea a livello regionale, con alcuni bandi già assegnati che faticano a progredire in ragione della scarsa disponibilità di manodopera. Stessa situazione di difficoltà si riscontra anche a livello comunale, con i comuni destinatari di più risorse che soffrono di un effetto "sovraccarico", con conseguenti ritardi sul programma generale di attuazione del Piano.

A fronte di una domanda di lavoro che resta inevasa, la politica migratoria è chiamata ad affrontare la sfida di riallineamento tra domanda e offerta, ponendosi quale possibile argine ad un pericolo di arretramento del mercato interno e di perdita di competenze.

Nella consapevolezza, comunque, che l'aggancio tra domanda e offerta deve essere razionalizzato sulla base di studi previsionali e di rilevazioni territoriali capillari, che includano anche le famiglie (bacino rilevante di richiesta di lavoratori). In proposito, infatti, va considerata l'emergenza del fenomeno di scarsa efficacia del sistema

³⁶ UNIONCAMERE, *Lavoratori Immigrati. I fabbisogni professionali e formativi, Indagine 2023*, 2023, 43 ss.

³⁷ Elaborazione CONFEDERAZIONE GENERALE ITALIANA DEI TRASPORTI E DELLA LOGISTICA su dati Unioncamere.

³⁸ Elaborazioni PNRR Lab – SDA Bocconi School of Management su dati ReGiS (aggiornati a fine ottobre 2024) ed Istat, 13 gennaio 2025.

vigente: nel 2022, nonostante i 105.425 nulla osta rilasciati, solo 54.116 hanno prodotto dei visti di ingresso e, soprattutto, i contratti di lavoro attivati sono stati appena 16.550, meno del 16%³⁹.

4.2. I limiti della modalità “click day”

In Italia, il sistema degli ingressi per motivi di lavoro si basa sulla domanda da parte dei datori di lavoro: i lavoratori stranieri possono essere ammessi, sia per lavoro stagionale che non stagionale, solo su esplicita richiesta di un datore di lavoro residente in Italia e per determinati settori economici. Questo approccio segue il principio dell'assunzione nominativa dall'estero, secondo cui il datore di lavoro deve richiedere l'autorizzazione per assumere un determinato lavoratore prima che questi possa entrare nel territorio italiano.

Una parte delle quote di ingresso è riservata a lavoratori provenienti da Paesi con i quali sono attivi programmi di formazione pre-partenza o accordi di cooperazione in materia migratoria. Questi programmi includono campagne di sensibilizzazione sui rischi delle migrazioni irregolari e favoriscono l'ingresso legale dei cittadini di tali Paesi.

La gestione dei flussi migratori è regolata da un insieme di norme e pratiche che coinvolgono molteplici attori a livello nazionale e locale, rendendo il processo lungo e articolato. I principali passaggi includono:

- a) Documento triennale di pianificazione: che stabilisce i criteri per la determinazione dei flussi migratori e le azioni per l'integrazione e l'inclusione. Anche in assenza di tale documento, il Governo può emanare dei decreti sulle quote annuali attraverso procedure semplificate. Il Documento di programmazione è predisposto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, previa consultazione, con i Ministeri interessati (Interno, Esteri, Lavoro e Politiche Sociali, Agricoltura, Turismo), il Cnel, la Conferenza Stato-Regioni, la Conferenza Stato-Città, le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro maggiormente rappresentative sul piano nazionale, gli enti e le associazioni nazionali maggiormente attivi nell'assistenza e nell'integrazione dei migranti.
- b) Determinazione annuale del fabbisogno di lavoratori stranieri: questo compito è affidato al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che rileva, attraverso gli uffici dell'Ispettorato territoriale del lavoro (ITL) il fabbisogno interno del

³⁹ CGIL, *Memoria in merito all'audizione informale del 23 ottobre 2024, nell'ambito dell'esame del disegno di legge C. 2088 Governo, di conversione in legge del decreto-legge n. 145 del 2024.*

mercato del lavoro in consultazione con le Regioni, le associazioni di categoria e le principali organizzazioni sindacali⁴⁰

- c) Predisposizione del decreto flussi: definisce le quote annuali di stranieri da ammettere per lavoro subordinato, anche per esigenze di carattere stagionale, e per lavoro autonomo, tenuto conto dei ricongiungimenti familiari e delle misure di protezione temporanea. Coinvolge vari Ministeri (Interno, Lavoro, Esteri, Turismo, Agricoltura) per l'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri. Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha poi il compito di ripartire la quota di ingressi stabilita nel decreto flussi agli uffici territoriali del lavoro, in modo da consentire il rilascio dei nulla osta al lavoro a fronte delle domande presentate agli Sportelli Unici per l'Immigrazione.
- d) Determinazione delle procedure per la presentazione delle domande di ingresso da parte dei datori di lavoro, incluso il periodo in cui sono ammesse le domande (il "click day") fino all'esaurimento delle quote disponibili. I datori di lavoro possono inoltrare le richieste solo in formato telematico e durante una finestra temporale limitata, fino all'esaurimento delle quote disponibili.

Le quote stabilite spesso non rispecchiano le effettive esigenze del mercato del lavoro, mentre procedure come il click day privilegiano la velocità della presentazione delle domande rispetto alla congruenza con i fabbisogni produttivi. Inoltre, il ricorso a programmi di regolarizzazione dimostra come l'immigrazione sia regolata a posteriori dal mercato, piuttosto che da una pianificazione razionale basata su analisi strutturate.

Fattori esterni come la velocità della connessione internet possono influire significativamente sull'assegnazione delle quote.

Durante il click day, migliaia di utenti accedono contemporaneamente alla piattaforma online, causando frequenti blocchi e rallentamenti. Inoltre, l'elevato numero di richieste concentrate in un periodo limitato genera colli di bottiglia amministrativi⁴¹.

Le domande accolte vengono trasmesse agli Sportelli Unici per l'Immigrazione delle Prefetture, ma il completamento dell'intero iter amministrativo può richiedere mesi. Questa lentezza porta a due principali conseguenze: i) alcune quote rimangono inutilizzate a causa delle lungaggini burocratiche; ii) un uso improprio delle quote; in

⁴⁰ Circolare MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Ingresso e soggiorno per lavoro in Italia* consultabile al seguente link: <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita-immigrazione/normativa/circolare-congiunta-prot.-n.-2829-del-28-marzo-2024>

⁴¹ ADAPT, Bollettino 10 giugno 2024 n. 23

quanto il sistema spesso si trasforma in uno strumento per regolarizzare migranti già presenti in Italia, anziché favorire ingressi legali programmati dall'estero.

Il sistema del click day è stato spesso sfruttato da organizzazioni che presentano domande a pagamento per agevolare l'ingresso di parenti e conoscenti delle comunità straniere residenti in Italia. In molti casi, le imprese coinvolte sono fasulle, soprattutto nel Mezzogiorno, dove il tasso di disoccupazione è elevato e il tessuto economico più debole. Di conseguenza, molti lavoratori e datori di lavoro non si presentano agli sportelli per formalizzare il rapporto di lavoro, aumentando il rischio di irregolarità.

Oltre due terzi degli immigrati regolari in Italia lavorano in settori con un'alta incidenza di lavoro sommerso (agricoltura, edilizia, assistenza alla persona, turismo). La precarietà delle condizioni lavorative e salariali in questi settori alimenta un circolo vizioso, ostacolando la crescita della produttività e peggiorando le condizioni economiche complessive.

Come già evidenziato il sistema del click day, anziché promuovere ingressi regolari e legali, spesso favorisce situazioni di irregolarità. Molti lavoratori ammessi tramite questo meccanismo finiscono per entrare nel circuito del lavoro sommerso, senza un datore di lavoro effettivo o un contratto regolare. Questo approccio non solo alimenta l'immigrazione irregolare, ma compromette anche la sostenibilità di interi settori economici, che continuano a dipendere da manodopera sottopagata e precaria.

Per affrontare queste problematiche, sarebbe necessario un ripensamento radicale delle modalità di gestione dei flussi migratori, con l'adozione di strumenti più equi, trasparenti e orientati al fabbisogno reale del mercato del lavoro.

PARTE SECONDA – INDICAZIONI E PROPOSTE

5. Rilanciare la politica di programmazione degli ingressi

Sullo sfondo dei processi sociali ed economici descritti fin qui, e che condizionano in maniera significativa anche la situazione italiana, è evidente la necessità di imprimere alla politica migratoria del paese, sia relativamente alla gestione dei flussi che ai processi di integrazione anche lavorativa, un impulso nuovo, che superi le contrapposizioni di un dibattito a tratti troppo acceso, puntando alla ricerca di soluzioni condivise e caratterizzate da alto livello di efficienza ed efficacia.

In questo tentativo va dedicata la necessaria attenzione soprattutto alle criticità derivanti dall'andamento demografico e dal difficile incontro tra domanda e offerta di lavoro, come sottolineato dalla Banca Mondiale nel suo 'Rapporto sullo Sviluppo Mondiale' del 2023, che delinea per il futuro dei paesi industrializzati, e dell'Italia in primis, i rischi di uno scenario decisamente problematico, caratterizzato nei prossimi anni da ampi vuoti nella popolazione in età lavorativa. La raccomandazione della Banca Mondiale è quella di immaginare prospettive di sviluppo e innovazione in cui le migrazioni possano diventare un utile strumento di crescita economica e sociale, sia nelle realtà di arrivo che in quelle di partenza, con massimizzazione dei possibili vantaggi e minimizzazione dei rischi.

A tal fine, nei prossimi paragrafi si esaminano alcune linee d'intervento rilevanti per una efficace azione di pianificazione dei flussi di ingresso dei lavoratori stranieri.

5.1. Promuovere l'utilizzo degli strumenti statistici per la ricognizione dei fabbisogni a livello settoriale e territoriale

La promozione dell'utilizzo di strumenti statistici e di altre informazioni per individuare le esigenze delle imprese riguardo ai lavoratori immigrati, sia a livello settoriale che territoriale, costituisce un obiettivo chiave per garantire una pianificazione più efficiente e un'integrazione ottimale nel mercato del lavoro.

Per il triennio 2023-2025, è stato previsto l'ingresso di 452.000 lavoratori non comunitari. In particolare, per l'anno 2025, sono stati stimati 70.270 ingressi per lavoro subordinato non stagionale, 730 ingressi per lavoro autonomo e 93.550 ingressi per lavoro subordinato stagionale⁴².

⁴² DPCM del 27 settembre 2023 (cd. Decreto Flussi 2023-2025).

È noto che, soprattutto a seguito della procedura del click day, le richieste dei datori di lavoro non sono completamente soddisfatte sia per una mancata di disponibilità di quote, sia per successivo rifiuto dei lavoratori nello stipulare contratti di lavoro, con un conseguente disallineamento tra domanda e offerta di lavoro.

Il monitoraggio realizzato da Unioncamere ha già evidenziato rispetto al Decreto flussi degli ultimi due anni una significativa divergenza tra i fabbisogni espressi dalle parti sociali, nel corso delle consultazioni promosse dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, e le domande di nulla osta presentate dai datori di lavoro.

Per il 2024, ad esempio, sono state registrate 159 mila domande di nulla osta in più rispetto ai fabbisogni espressi dal settore edile, 21 mila domande in più nel settore alimentare, 86 mila domande in più nel settore domestico. Viceversa, nel settore dell'autotrasporto (merci e passeggeri) le domande di nulla osta sono state inferiori al fabbisogno espresso dalle parti sociali, con uno scarto di oltre 31 mila unità⁴³.

Per garantire una programmazione efficace dei flussi migratori per motivi di lavoro, è fondamentale effettuare un'analisi *ex-ante*. Questa analisi deve basarsi sui risultati delle procedure espletate negli anni precedenti (analisi *ex-post*), in particolare riguardo ai contratti stipulati, e deve sfruttare tutte le fonti disponibili per valutare i fabbisogni futuri di lavoratori a livello sia settoriale che territoriale.

In questo contesto, Unioncamere è stata individuata come un partner qualificato per poter rispondere, da un lato attraverso i dati delle indagini Excelsior e dall'altro per la vicinanza al territorio e al sistema imprenditoriale, alla necessità di migliorare la programmazione dei flussi di ingresso. Le informazioni forniscono le previsioni di attivazioni contrattuali di durata superiore a un mese delle imprese con dipendenti. A partire dal 2024, sono disponibili dati anche sul metodo per reclutare lavoratori provenienti da Paesi terzi (circa il 4,6% delle previsioni di assunzione), il cui ingresso potrebbe essere autorizzato grazie alle quote fissate dal governo attraverso i decreti flussi. La parte residua (decisamente modesta in termini percentuali ma non insignificante in valori assoluti), si distribuisce tra due modalità per gli ingressi "fuori quota": quello tramite "Carta blu" (0,8%), che riguarda personale a elevata istruzione, e quello attraverso programmi di formazione nei Paesi di origine (0,4%), che il cosiddetto Decreto Cutro ha collocato tra gli ingressi affrancati da contingentamento.

Tra le fonti nazionali, l'Istat fornisce dati sulla forza lavoro, tassi di occupazione e disoccupazione, distribuzione settoriale e territoriale dei lavoratori, compresi gli immigrati mediante l'indagine sulle forze di lavoro e le statistiche sulle migrazioni (dati sui flussi migratori e sulla composizione della presenza straniera in Italia).

⁴³ UNIONCAMERE, *Programmazione dei flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri. contributi del sistema camerale e possibili sviluppi della collaborazione*, gennaio 2025.

Da sottolineare il modulo ad hoc dedicato all'integrazione di stranieri e naturalizzati nel mercato del lavoro, inserito dall'Istat nella Rilevazione sulle forze di lavoro per l'anno 2021 fornisce per gli individui tra 15 e 74 anni, informazioni preziose che riguardano: il livello di integrazione nel mercato del lavoro, il ruolo del capitale umano e della conoscenza della lingua italiana nei processi di integrazione, l'adeguatezza del lavoro svolto rispetto alle proprie competenze anche in confronto a eventuali precedenti esperienze lavorative in altri Paesi, gli ostacoli incontrati nell'ottenere un lavoro adatto al proprio livello di istruzione⁴⁴.

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali dispone del sistema informativo statistico delle comunicazioni obbligatorie, con dati sui flussi di attivazioni, trasformazioni e cessazioni di rapporti di lavoro dipendente e subordinato riferito a lavoratori non comunitari per settore economico e territorio.

Infine, l'Inps è in grado fornire un insieme di dati dettagliati sul numero di lavoratori provenienti dai Paesi terzi iscritti al sistema previdenziale, anche per tipologia di lavoro svolto e prestazione fruita (ore lavorate, retribuzione, ammortizzatori sociali, ecc.).

Si affiancano ai dati della statistica ufficiale studi e ricerche di organizzazioni specializzate (datoriali e sindacali, Ismu, Caritas, Fondazioni, ecc.), spesso focalizzati su particolari categorie di lavoratori (ad esempio, nel settore agricolo o edilizio).

Attraverso l'integrazione di dati locali e nazionali, è possibile identificare le aree geografiche con una domanda elevata di manodopera e i settori che richiedono lavoratori stranieri, come l'agricoltura, l'edilizia, i trasporti e l'assistenza domestica. Questo metodo permette di sviluppare politiche migratorie e lavorative mirate, in grado di rispondere alle esigenze specifiche di determinate regioni o aziende.

La distribuzione degli immigrati nei territori è notevolmente eterogenea, così come la loro presenza nelle aree metropolitane e industrializzate, dove le opportunità lavorative sono maggiori, e nelle zone rurali, caratterizzate da una presenza legata a contratti di lavoro stagionali.

Particolare attenzione va dedicata ai sistemi locali del lavoro, le unità territoriali stabilite dall'Istat, che non corrispondono ai confini amministrativi, ma sono definite in base ai flussi pendolari della forza lavoro. Questi sistemi sono essenziali per analizzare le dinamiche del mercato del lavoro a livello locale. Nel 2024 l'Istat ha reso disponibili le stime relative all'anno 2023, aggiornando la serie storica ricostruita a partire dal 2006, del numero di occupati residenti e delle persone in cerca di

⁴⁴ ISTAT, *Stranieri e naturalizzati nel mercato del lavoro italiano*, 2021, consultabile al seguente link: https://www.istat.it/wp-content/uploads/2023/02/Focus_stranieri-e-naturalizzati-nel-mondo-del-lavoro.pdf

occupazione nei 611 Sistemi Locali del Lavoro (SLL)⁴⁵. I dati utilizzati per effettuare le stime provengono dall'indagine continua sulle forze di lavoro e riguardano la popolazione totale e la popolazione residente con meno di 65 anni. Nel corso del 2025 l'Istat aggiornerà la definizione dei nuovi sistemi locali del lavoro utilizzando modelli di analisi delle reti di pendolarismo, basati sugli spostamenti tra i comuni per motivi di lavoro, desunti dal censimento permanente della popolazione. Sarà, in tal modo, possibile calcolare ulteriori indicatori utili per la misura dell'impatto migratorio su tali zone subregionali.

Sarebbe fondamentale avere accesso anche ai dati provenienti dai Centri per l'impiego o da piattaforme di reclutamento, che possono essere confrontati con le informazioni statistiche per analizzare meglio il disallineamento tra le competenze dei lavoratori immigrati e le necessità delle imprese. Questo approccio consente di individuare le principali barriere all'inserimento lavorativo, come la mancanza di competenze linguistiche o il riconoscimento dei titoli, e di progettare interventi specifici per affrontarle.

In sintesi, la combinazione di dati di diversa natura (statistici, amministrativi, territoriali) garantisce una visione olistica del fenomeno e una migliore capacità di risposta alle esigenze del mercato del lavoro.

5.2. Rafforzare le conoscenze e competenze degli attori

Nel 2023 le imprese hanno riscontrato una difficoltà di reperimento verso le ricerche di personale destinate a lavoratori non italiani ancora in decisa crescita: in oltre un caso su due (54,8%, ben 7 punti in più sul 2022) è stato faticoso raggiungere l'equilibrio tra domanda e offerta di lavoro, un fenomeno anche più intenso rispetto al personale non straniero (con quota di difficoltà al 42,8%, +4 punti sul 2022⁴⁶).

Un dato che dimostra, tra l'altro, che problemi, comunemente percepiti e rappresentati come questioni connesse alla gestione dei flussi migratori dall'estero e, dunque, potenzialmente risolvibili attraverso buone politiche migratorie, rimandano in realtà alle questioni, di carattere più generale, del disallineamento tra domanda e offerta di lavoro e dell'inefficacia dell'azione di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro, bene esemplificata dalla debolezza dei Centri pubblici per l'impiego. Problematiche

⁴⁵ ISTAT, Sistema Informativo territoriale delle unità amministrative e statistiche, [Unità territoriali - SITUAS](#).

⁴⁶ MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *XIV Rapporto annuale "Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia"*, 2024, 99 ss.

che, a loro volta, chiamano in causa temi quali la qualità complessiva dell'occupazione, la formazione, il governo e la governance del mercato del lavoro, il funzionamento dei sistemi informativi.

Una situazione che invita a porre l'attenzione, a monte di qualsiasi proposta di revisione dell'impianto normativo sul governo dei flussi migratori, sugli interventi di tipo sistemico e strutturale sempre più necessari per produrre un impatto positivo sulla gestione del mercato del lavoro, specie a fronte delle trasformazioni cui il lavoro è andato incontro negli ultimi decenni.

Un esempio significativo dell'esigenza di modernizzazione ed efficientamento attiene alla mancata definizione, a livello normativo, di alcuni quadri di competenze per i lavoratori sia italiani che stranieri. È il caso del mediatore culturale, sempre più necessario nel processo di integrazione anche in azienda e del lavoro familiare, alla cui importanza sociale, allo stato, non corrisponde un sistema di reclutamento, formazione e controlli adeguato.

Inoltre, va tenuto conto che l'Italia rischia più degli altri Paesi di doversi confrontare con i problemi di squilibrio tra la domanda e l'offerta di lavoro per la prevalenza di un modello di integrazione portato ad apprezzare più l'iper-adattabilità dei lavoratori stranieri piuttosto dei loro potenziali e capitali umani.

Gli stranieri in Italia si distinguono per bassa qualità occupazionale e flessibilità lavorativa, inclusa la tendenza ad accettare impieghi al di sotto delle loro qualifiche e a rimanere intrappolati nell'economia sommersa. Questa caratteristica, sebbene possa limitare il rischio di disoccupazione, compromette la loro possibilità di avanzamento professionale e rappresenta una perdita per l'Italia che non valorizza adeguatamente il potenziale dell'immigrazione e rischia di rinunciare a fonti importanti di ricchezza e di competitività⁴⁷ Un modello che risulta inadeguato ad attrarre competenze qualificate e talenti e, quindi, del tutto estraneo a strategie di riposizionamento competitivo del nostro sistema produttivo.

Considerata la complessità del tema, un'analisi obiettiva del fenomeno migratorio, dal punto di vista sia delle contraddizioni e criticità esistenti sia dell'impatto dei lavoratori stranieri sulla società e sull'economia, deve necessariamente partire da un rafforzamento delle attuali conoscenze e competenze da parte di tutti gli attori chiave del mercato del lavoro, siano essi pubblici, privati o del privato-sociale.

Tra le possibili azioni da implementare c'è quella di realizzare una campagna di informazione e formazione, che passi attraverso interventi quali la creazione di

⁴⁷ CNEL, *Demografia e forza lavoro in Italia*, dicembre 2024.

repertori di buone pratiche trasferibili e iniziative continuative di formazione e aggiornamento, proposte capillarmente sul territorio nazionale, indirizzati a tutti gli attori pubblici e privati⁴⁸.

Gli interventi formativi proposti dovrebbero coprire, oltre al quadro dettagliato delle procedure relative all'ingresso, al collocamento al lavoro, alle possibilità di regolarizzazione, aspetti quali le norme e le procedure per il riconoscimento dei titoli di studio acquisiti e per la prevenzione e il contrasto della discriminazione, gli strumenti per la promozione delle pari opportunità, le politiche e pratiche aziendali di gestione delle diversità e le forme di impegno volontario a favore dell'inclusione di migranti e rifugiati.

Altra esigenza avvertita è quella di affiancare all'azione di *capacity building*, rivolta agli operatori dei Centri per l'impiego e degli staff delle altre agenzie territoriali implicate nella gestione dei flussi migratori, e all'introduzione di mediatori culturali nelle strutture di front office, un'azione diretta a rafforzare la conoscenza dei singoli contesti locali e degli attori di reclutamento/intermediazione, formali e informali, in esse operanti, anche attraverso la promozione di indagini ad hoc che possano fornire indicazioni utili alla stessa attività di formazione⁴⁹.

Circa la necessità di implementare il livello di conoscenza dei sistemi di formazione universitaria e professionale dei Paesi terzi, con particolare riguardo alla potenziale offerta di competenze e qualifiche corrispondenti alla effettiva domanda espressa dal mercato del lavoro del nostro Paese, determinante risulta il ruolo del Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale attraverso la rete delle Ambasciate.

In questo senso, all'auspicata valorizzazione dei Sistemi Locali del Lavoro (SLL) censiti dall'ISTAT e in stretta connessione con il sistema informativo di Unioncamere Excelsior, andrebbe affiancata una rafforzata azione di impulso e coordinamento da parte del MAECI, volta ad assicurare periodiche e ricorrenti attività di analisi e lettura della capacità di offerta di manodopera qualificata dei suddetti Paesi rispetto al potenziale assorbimento dei mercati interni in funzione di corrispondere puntualmente ai fabbisogni dei nostri mercati locali.

⁴⁸ ZANFRINI L., *Libro Bianco sul governo delle migrazioni economiche*, op. cit, 2023, 122.

⁴⁹ *Ibidem*.

5.3. Individuare nuovi strumenti di regolamentazione per l'ingresso dei lavoratori migranti

Il sistema del click day per gli immigrati in Italia presenta numerose criticità, sia dal punto di vista tecnico che sociale. Appare come una competizione ingiusta (basata sulla velocità di richiesta), senza criteri di selezione, con esclusione dei soggetti più vulnerabili tra i lavoratori e tra le aziende con minori risorse (tecnologiche, linguistiche, economiche), un processo a volte poco trasparente (non si ha chiarezza sulle domande escluse). Un processo inefficiente per rispondere alle esigenze del mercato del lavoro, in quanto non garantisce che i posti siano assegnati a chi ne ha più bisogno o a chi offre il miglior contributo al mercato del lavoro⁵⁰.

Il click day, per come è strutturato, non risolve il problema delle irregolarità nei rapporti di lavoro, anzi, in alcuni casi, potrebbe addirittura accentuare queste problematiche incentivando lo sfruttamento dei lavoratori irregolari. Per superare queste criticità anche l'Italia, al pari di altri Paesi europei, dovrebbe adottare altre strategie per l'ingresso dei lavoratori provenienti da Paesi terzi nel mercato del lavoro⁵¹.

In un primo momento, si potrebbe semplificare il click day, in particolare dal punto di vista informatico, escludendo l'invio delle domande per lavoro stagionale già precaricate nel sistema dalle organizzazioni di categoria agricole. Questa possibilità è già prevista nell'attuale sistema, ma solo in occasione del click day, consentirebbe di evitare un sovraccarico del sistema in quella giornata. Inoltre, si potrebbe implementare un sistema di prenotazione numerica per i lavoratori non comunitari da parte dei datori di lavoro, da effettuare prima del precaricamento delle domande. Questo permetterebbe al Ministero del lavoro di valutare in modo più accurato il numero di quote necessarie, in base al reale fabbisogno delle aziende agricole, e, cosa ancora più importante, di gestire meglio i tempi di ingresso dei lavoratori nel territorio italiano.

Pur riconoscendo l'importanza di un dialogo continuo tra le amministrazioni e le associazioni su questo tema, riteniamo fondamentale sviluppare un sistema più efficace per la rilevazione dei fabbisogni, che si fondi sulle esigenze concrete e specifiche delle singole imprese. Gli imprenditori agricoli devono avere la possibilità di pianificare le attività nelle loro aziende con la certezza che i lavoratori necessari

⁵⁰ PMI, [Decreto Flussi e immigrazione: ok alla riforma del click day](#).

⁵¹ ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI GIURIDICI PER L'IMMIGRAZIONE, Audizione in Commissione Affari costituzionali sul decreto-legge 145/2024.

siano disponibili quando è il momento di raccogliere i prodotti o di eseguire le lavorazioni.

L'adozione di quote flessibili e settoriali basate sulle esigenze effettive del mercato del lavoro, con maggiore attenzione ai settori e ai territori che soffrono di carenza di manodopera avrebbe un deciso impatto sulla produttività dell'economia.

Invece di un singolo giorno per l'invio delle domande, la presentazione delle domande di lavoro dovrebbe essere distribuita su un arco temporale più ampio (fino ad arrivare allo sportello continuo), riducendo la pressione e i problemi tecnici legati a un alto volume di accessi simultanei. Si potrebbero organizzare più click day suddivisi in diverse sessioni per vari settori nel corso dell'anno. Attualmente, la recente disposizione del decreto flussi (DL n. 145/2024) che prevede ulteriori click day per settori specifici, come quello agricolo e turistico-alberghiero, mantenendo inalterate le quote d'ingresso già stabilite, dovrebbe essere estesa anche al settore dell'autotrasporto merci, spedizioni e logistica.

L'introduzione di meccanismi di selezione basati su punteggi o graduatorie consentirebbe di valutare i lavoratori in base a criteri come competenze, esperienza lavorativa, conoscenza della lingua e necessità del mercato del lavoro. Questo permetterebbe una selezione più mirata rispetto al criterio "primo arrivato, primo servito".

L'utilizzo dell'automazione avanzata potrebbe sostituire il click day con piattaforme digitali più sofisticate per gestire le domande, con algoritmi in grado di distribuire automaticamente le richieste in modo più equo o di selezionare i candidati più idonei in base ai criteri prestabiliti.

La necessità di migliorare la qualità dei nuovi flussi migratori per motivi lavorativi è stata presa in considerazione dalle istituzioni, che hanno introdotto la possibilità di autorizzare ingressi al di fuori delle quote per i migranti formati nei loro Paesi d'origine. Questa opportunità si applica anche a coloro che ricevono formazione in Italia e possono poi ottenere permessi di soggiorno per motivi di lavoro. Si tratta di sviluppi significativi, ma la loro attuazione richiede interventi istituzionali, accordi con i Paesi di origine e la creazione di un contesto favorevole per la formazione e la selezione dei potenziali lavoratori, oltre alla mobilitazione di un numero adeguato di operatori capaci di svolgere tali compiti. Gli accordi di cooperazione con i Paesi d'origine in materia di immigrazione richiedono tempo e, attualmente, sono influenzati dalla crisi delle relazioni geopolitiche internazionali, un aspetto spesso trascurato.

In proposito parte degli stakeholder evidenzia come l'ingresso per ricerca di lavoro possa costituire un canale importante e coerente con la realtà dei principali settori di impiego del lavoro immigrato, e che i vantaggi di un dispositivo di ingresso per la ricerca di lavoro sarebbero superiori agli svantaggi, a condizione che tale ipotesi sia affiancata e sostenuta da un adeguato sistema di controlli e monitoraggio.

Nonostante i potenziali ed elevati rischi connessi a tale ipotesi, resta forte la richiesta di buona parte degli addetti ai lavori di valutazione dell'eventuale introduzione di un simile strumento, a titolo sperimentale e nel quadro di regole e progetti pilota che prevedano una forte responsabilizzazione dei soggetti richiedenti e adeguati meccanismi di controllo e garanzia di rientro allo scadere del permesso di soggiorno non convertito.

In questo senso a detta di alcuni esperti una base di discussione utile potrebbe essere la definizione di un regolamento che preveda l'eventuale rilascio di un permesso di soggiorno della durata massima di un anno espressamente condizionato al possesso dei seguenti specifici requisiti:

- un adeguato livello di competenza nella lingua italiana, certificato da qualificati soggetti di diritto pubblico;
- la comprovata disponibilità di risorse economiche comunque non inferiore all'importo mensile dell'assegno sociale per ogni mese di soggiorno;
- la disponibilità, risultante da contratto di locazione debitamente registrato, 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 eventuali ingressi per ricerca di lavoro dovrebbero inoltre essere limitati a un numero stabilito di individui 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.

In ogni caso, sulla scia di quanto già previsto dall'ultimo decreto, la possibilità di ingresso per ricerca di lavoro va subordinata al possesso di idoneo livello di qualificazione professionale.

Altre proposte si trovano in molti documenti prodotti nell'ambito dell'associazionismo datoriale/bilaterale che propongono di:

- Contrastare la diffusa irregolarità dei rapporti di impiego e assicurare condizioni di lavoro dignitose e salari adeguati;
- Garantire la qualità della cura favorendo la professionalizzazione degli addetti e la sostenibilità dei costi del lavoro;
- 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.

Ed anche le piattaforme di *welfare* aziendale, che fruiscono di importanti misure di defiscalizzazione, potrebbero divenire un veicolo di emersione del lavoro sommerso e di qualificazione delle prestazioni.

In generale, la proposta sperimentazione di un meccanismo di ingresso per ricerca di lavoro dovrebbe tenere conto dei seguenti aspetti⁵²:

- La necessità di definire bene il ruolo dello sponsor quale soggetto individuale o collettivo che si fa garante attraverso la presa in carico della persona che fa ingresso nel paese per la ricerca di occupazione
- La necessità di definire il ruolo delle aziende che potrebbero vagliare le candidature in apposite liste corredate da curriculum e bilancio delle competenze da tenersi presso le ambasciate e i consolati dei paesi di origine alle quali le persone possono iscriversi
- La necessità di un potenziamento degli organici per rendere le procedure scorrevoli e tempestive
- Il coordinamento con i programmi formativi pre-partenza
- La necessità di potenziare gli accordi bilaterali e multilaterali con i paesi di provenienza e con gli organismi internazionali.

⁵² CGIL, *Memoria in merito all'audizione informale del 23 ottobre 2024, nell'ambito dell'esame del disegno di legge C. 2088 Governo, di conversione in legge del decreto-legge n. 145 del 2024.*

5.4. Ripensare i programmi formativi, inclusi quelli pre-partenza

Per quanto riguarda la formazione pre-partenza, è opinione condivisa che possa non solo preparare gli immigrati al futuro lavoro, ma anche aiutare l'integrazione e contribuire positivamente all'economia del paese ospitante.

I principali vantaggi della formazione pre-partenza possono essere elencati come segue:

- Miglioramento delle competenze e in particolare acquisizione di quelle richieste nel mercato del lavoro del paese di destinazione, con aumento delle possibilità di impiego;
- Apprendimento della lingua per facilitare la comunicazione e rendere autonomi e sicuri nel nuovo ambiente;
- Adattamento culturale: la formazione offre strumenti per comprendere la cultura e le norme sociali del paese ospitante, riducendo il rischio di malintesi e migliorando l'integrazione;
- Orientamento al mercato del lavoro: gli immigrati possono ricevere informazioni sulle opportunità di lavoro, sulle tendenze del mercato e sulle modalità di ricerca di lavoro, rendendo la transizione più fluida;
- Sviluppo di competenze trasversali: la formazione può includere lo sviluppo di competenze trasversali come la comunicazione, la leadership e il *problem solving*, molto apprezzate dai datori di lavoro;
- Costruzione di reti, in quanto partecipare a programmi di formazione permette di connettersi con altri lavoratori, datori di lavoro e organizzazioni, creando reti di supporto che possono essere utili nella ricerca di lavoro;
- Aumento della fiducia nelle capacità di affrontare le sfide legate all'integrazione e al lavoro;
- Benefici per la società e l'economia in quanto la formazione pre-partenza contribuisce a una forza lavoro più qualificata e integrata, che può portare a una maggiore produttività e a una riduzione della disoccupazione tra gli immigrati.

La formazione svolta all'estero, nei paesi di provenienza, finalizzata all'ingresso in Italia per motivi di lavoro, è particolarmente importante inoltre in quanto può avvalersi del contributo derivante dalle iniziative portate avanti in ambito di cooperazione internazionale e di accordi bilaterali.

La procedura per l'ingresso dei cittadini formati all'estero è al momento disciplinata dall'art. 22 del TUI "Lavoro subordinato a tempo determinato e indeterminato", come modificato dal DL 73/2022 e dal DL 20/2023, e le attività di formazione possono essere promosse dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, dal Ministero dell'istruzione e del Merito o dal Ministero dell'Università e della Ricerca, anche in collaborazione con Regioni, Province Autonome e altri Enti Locali, Organizzazioni nazionali degli imprenditori e datori di lavoro e dei lavoratori, enti ed associazioni operanti nel settore dell'immigrazione da almeno tre anni, nonché organismi internazionali finalizzati al trasferimento dei lavoratori stranieri⁵³.

Il Ministero del Lavoro, con l'eventuale partecipazione di proprie agenzie strumentali e società locali, può promuovere la stipula di accordi di collaborazione e intese tecniche con soggetti pubblici e privati operanti nel campo della formazione e dei servizi per il lavoro nei Paesi terzi.

Importanti iniziative sono già in corso a cura della Direzione Generale dell'Immigrazione e delle politiche di integrazione, che - in qualità di Autorità Delegata del Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) - ha stanziato nel 2019/2020 oltre 10 milioni di euro per la realizzazione di progetti di formazione e orientamento pre-partenza destinate a cittadini stranieri non comunitari.

I progetti finanziati ad oggi riguardano la formazione professionale, il supporto informativo per l'espletamento delle pratiche burocratiche e la formazione civico-linguistica pre-partenza finalizzati all'ingresso in Italia per motivi di lavoro subordinato, di formazione professionale e per ricongiungimento familiare di cittadini di 15 Paesi extra-UE, anche in assenza di accordi bilaterali. I settori produttivi interessati sono stati selezionati tra quelli nei quali si verifica una richiesta maggiore, Con il Decreto n. 38 del 26 maggio 2022 il programma è stato prorogato al 30 settembre 2023.

⁵³ CONFAPI, *Disciplinare l'ingresso dei lavoratori stranieri*, Modifiche alla disciplina dell'ingresso dei lavoratori stranieri in Italia, Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri 23 settembre 2024.

5.5. Favorire il riconoscimento di titoli di studio

Un altro importante aspetto da rivedere con una apposita ridefinizione delle norme di riferimento, è quello del riconoscimento del titolo di studio e delle qualifiche di chi entra nel paese, provenendo da un contesto non europeo. Uno degli ostacoli all'inserimento lavorativo degli stranieri in posizioni qualificate è infatti proprio la difficoltà di far valere in Italia titoli di studio e qualifiche professionali acquisite all'estero.

È possibile, per chi intende lavorare in Italia, chiedere il riconoscimento del proprio titolo, ma i percorsi appaiono spesso confusi o troppo complessi per chi desidera intraprenderli.

Le macro-tipologie di percorso di riconoscimento sono: il riconoscimento di un titolo o qualifica professionale, il riconoscimento formale dei titoli di studio (accademici e di scuola superiore), il riconoscimento di altri titoli a fini di iscrizione a un percorso formativo o a fini concorsuali.

Al momento il riconoscimento formale si basa su una logica comparativa: il percorso di studi o professionale compiuto all'estero viene comparato con un analogo italiano e gli enti competenti stabiliscono analogie e differenze. In alcuni casi il riconoscimento è totale, in altri vengono assegnate delle misure compensative per colmare eventuali differenze tra i due percorsi. In altri ancora, il titolo o la qualifica non vengono riconosciuti.

Non sempre per lavorare nel proprio settore di competenza è necessario attivare un percorso di riconoscimento formale. Nelle professioni non regolamentate, quelle che non hanno requisiti specifici di accesso definiti per legge, ciò che conta sono le esperienze e le competenze possedute. Ciò non toglie che anche in tali casi potrebbe essere comunque utile ottenere il riconoscimento del proprio titolo. Per esercitare una professione regolamentata, invece, – professioni mediche, docenti, avvocati, commercialisti, psicologi ecc. – occorre necessariamente possedere un titolo formalmente riconosciuto.

Inoltre, non va dimenticato che, nonostante la forza lavoro non comunitaria appaia mediamente meno istruita rispetto alla componente nativa del mercato del lavoro, la sovra-qualificazione tra i lavoratori stranieri assume dimensioni importanti. Nel IX Rapporto “Gli stranieri nel mercato del lavoro italiano”, incrociando i dati per livello di skill della professione svolta e livello di istruzione, il tasso di sovra-qualificazione per i lavoratori non comunitari è stimato nella misura del 73,6% a fronte del 17,5% per gli italiani. Ovvero su 100 occupati non comunitari con istruzione di terzo livello (titolo

universitario) quasi 74 hanno competenze formali superiori a quelle che servirebbero per svolgere la mansione, low o medium skill, nella quale sono impiegati. Gli italiani nella medesima condizione sono poco meno di 18 su 100⁵⁴.

La Direzione generale per lo studente, lo sviluppo e l'internazionalizzazione della formazione superiore del MIM, all'interno delle "Procedure per l'ingresso, il soggiorno, l'immatricolazione degli studenti internazionali e il relativo riconoscimento dei titoli, per i corsi della formazione superiore in Italia", ha invitato le istituzioni di formazione superiore italiane a «svolgere riconoscimenti dei cicli e dei periodi di studio svolti all'estero e dei titoli di studio stranieri, ai fini dell'accesso all'istruzione superiore, del proseguimento degli studi universitari e del conseguimento dei titoli universitari italiani (art. 2 Legge 148/2002)» e «a porre in essere tutti gli sforzi necessari al fine di predisporre procedure e meccanismi interni per valutare le qualifiche dei rifugiati e dei titolari di protezione sussidiaria, anche nei casi in cui non siano presenti tutti o parte dei relativi documenti comprovanti i titoli di studio».

Facilitare il riconoscimento dei titoli di studio e professionali dei migranti non comunitari è un passo fondamentale per promuovere la loro integrazione nel mercato del lavoro e nella società. Alcune strategie da prendere in considerazione per semplificare questo processo sono le seguenti⁵⁵:

- Creare un sistema centralizzato per la valutazione dei titoli con istituzione di un'agenzia nazionale o un portale digitale dedicato, dove i migranti possano presentare i documenti richiesti, e standardizzare le procedure per l'equiparazione dei titoli di studio a livello nazionale o internazionale.
- Collaborare con istituzioni internazionali, stringere accordi bilaterali con i Paesi di origine per agevolare il riconoscimento reciproco dei titoli e aderire a iniziative internazionali come il Sistema Europeo di Crediti per l'Istruzione e la Formazione Professionale (ECVET).
- Offrire percorsi di formazione integrativa, corsi di aggiornamento o integrazione per colmare eventuali lacune tra il sistema educativo del Paese di origine e quello del Paese di accoglienza, e programmi di certificazione per competenze lavorative basate sull'esperienza professionale.

⁵⁴ MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *XIV Rapporto annuale "Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia"*, op. cit.

⁵⁵ Proposte già avanzate da Istituzioni pubbliche, Organizzazioni internazionali, Associazioni e Sindacati.

- Fornire assistenza linguistica e burocratica, offrire servizi di traduzione certificata per documenti accademici e professionali e creare sportelli informativi multilingue che aiutino i migranti a orientarsi nelle procedure di riconoscimento.
- Riconoscere le competenze non formali attraverso meccanismi di valutazione delle competenze acquisite attraverso esperienze lavorative o formazione informale, come il bilancio delle competenze o la certificazione delle competenze professionali.
- Ridurre i costi e i tempi del processo, sovvenzionare o rendere gratuiti i processi di riconoscimento per migranti in situazioni economiche difficili e digitalizzare le procedure per velocizzare la valutazione e abbattere la burocrazia.
- Coinvolgere il settore privato e le aziende per promuovere l'assunzione di migranti con qualifiche riconosciute, sensibilizzare i datori di lavoro sull'importanza di valorizzare le competenze dei migranti.
- Promuovere campagne di sensibilizzazione rivolte ai migranti sui loro diritti relativi al riconoscimento dei titoli e promuovere la consapevolezza del pubblico e delle istituzioni sull'importanza di favorire il riconoscimento delle qualifiche dei migranti.

Da non trascurare alcune altre questioni attinenti a specifici settori occupazionali dal punto di vista del riconoscimento di documenti abilitanti, come quella relativa alla patente di guida nel settore della logistica, del trasporto e della spedizione merci. Si registra, ad esempio, una cronica carenza di autisti (35mila)⁵⁶, dovuta in parte alla scarsa attrattività della professione, ma anche alle difficoltà di accesso derivanti dai costi elevati per il conseguimento dei documenti abilitativi.

5.6. Promuovere la Carta Blu UE

Il DL 152/ 2023, attuando la Direttiva (UE) 2021/1883 del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di Paesi terzi per lavori altamente qualificati (Carta Blu UE), ha modificato l'articolo 27-quater del Testo Unico sull'Immigrazione. Il decreto in oggetto, nell'adeguare l'ordinamento nazionale a quello europeo, si propone di promuovere un regime più attraente ed efficace per

⁵⁶ Elaborazione CONFEDERAZIONE GENERALE ITALIANA DEI TRASPORTI E DELLA LOGISTICA su dati Unioncamere.

l'ingresso di lavoratori altamente qualificati provenienti da Paesi terzi, estendendo l'ambito di applicazione e prevedendo procedure di ingresso più snelle e rapide.

Con la Circolare del 28 marzo 2024⁵⁷, redatta congiuntamente dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e dal Ministero dell'Interno, sono state fornite le linee guida operative per gli Uffici territoriali responsabili della gestione delle istanze di ingresso in Italia di cittadini di Paesi terzi per motivi di lavoro altamente qualificato. La circolare include anche le indicazioni relative alla procedura di presentazione delle domande tramite gli Sportelli Unici per l'Immigrazione da parte dei datori di lavoro.

Le principali modifiche introdotte all'articolo 27-quater del Testo Unico riguardano l'ampliamento del bacino di lavoratori ammissibili attraverso questo canale, comprendendo anche i lavoratori stagionali già presenti in Italia e i beneficiari di protezione internazionale. Vengono altresì alleggeriti i requisiti relativi ai titoli richiesti (oltre al titolo di istruzione superiore terziaria, è ora possibile accettare anche una qualifica professionale superiore, purché pertinente alla professione indicata nell'offerta di lavoro) e stabiliti criteri meno restrittivi riguardo alla durata del contratto di lavoro e all'importo della retribuzione annuale lorda.

Sono anche previste modifiche alla procedura di rilascio del nulla osta, nonché facilitazioni per il ricongiungimento familiare e per la mobilità lavorativa dei titolari di Carta Blu rilasciata da altri Stati membri dell'UE. Infine, vengono introdotte misure volte a promuovere l'occupazione e il reinserimento professionale dei titolari di Carta Blu UE, che possono esercitare attività lavorativa autonoma accanto a quella subordinata qualificata, e cercare un nuovo impiego in caso di disoccupazione.

Sulla base del confronto con le normative vigenti in altri Paesi dell'UE per attrarre lavoratori altamente qualificati (si veda in particolare Germania e Spagna, Parte I par. 4.2), occorrerà prestare particolare attenzione a:

- Semplificazione amministrativa e digitalizzazione: la procedura per la presentazione delle domande tramite gli Sportelli Unici per l'Immigrazione potrebbe risultare ancora complessa e lenta, con documentazione spesso difficile da gestire. Nell'attuare le nuove procedure occorrerà snellire il processo amministrativo per renderlo più rapido e trasparente.

⁵⁷ Circolare MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Ingresso e soggiorno per lavoro in Italia* consultabile al seguente link: <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita-immigrazione/normativa/circolare-congiunta-prot.-n.-2829-del-28-marzo-2024>.

- Requisiti per i lavoratori stranieri: nonostante l'ampliamento dei requisiti, resta complesso il riconoscimento e la valutazione dei titoli esteri. Occorrerà promuovere una maggiore armonizzazione, anche a livello UE, per facilitare l'ingresso dei lavoratori qualificati.
- Vincoli sulle condizioni salariali e contrattuali: la normativa impone un limite minimo per la retribuzione annuale lorda, che deve essere conforme agli standard previsti per il livello di qualificazione richiesta. Sarà necessario, da una parte, adattare i requisiti economici e contrattuali alle dinamiche del mercato del lavoro nazionale, dall'altra, promuovere una maggiore attrattività del nostro Paese per i lavoratori altamente qualificati.

In generale, per migliorare l'attrattività della Carta Blu UE in Italia occorrerà promuovere campagne d'informazione, sensibilizzare le imprese e i datori di lavoro sui vantaggi di questo strumento e sulle modalità operative per permettere ai lavoratori stranieri altamente qualificati di utilizzare pienamente questa possibilità.

5.7. Potenziare gli organici, snellire, digitalizzare

L'esperienza della gestione dei decreti flussi dimostra come nessuna riforma legislativa, per quanto lungimirante, 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. Lo confermano le priorità d'intervento più volte segnalate dalle Parti sociali e degli esperti nelle osservazioni pervenute al CNEL

In particolare, non si può prescindere dal rafforzamento degli organici delle amministrazioni e delle altre realtà implicate, sotto il profilo non solo del *capacity building*, ma anche della dotazione di personale per tutte le realtà che hanno competenza sull'immigrazione, a partire dall'organico 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 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 aumentare l'efficacia dei dispositivi di attrazione di categorie come la migrazione altamente qualificata e i potenziali imprenditori.

Complessità e lentezza burocratica, causata anche da carenze croniche di personale dedicato ai vari livelli nelle Prefetture e nelle Questure, sono tra i problemi più rilevanti evidenziati dalle OO.SS., nelle note inviate al CNEL.

In particolare, CISL Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori ha sottolineato che i positivi interventi di semplificazione burocratica delle procedure, avviati con i recenti provvedimenti, per essere più efficaci richiedono un aumento di personale dedicato, che dovrà passare anche dalla stabilizzazione dei lavoratori in somministrazione già presenti negli uffici delle Questure e delle Prefetture.

Al riguardo, CGIL Confederazione Generale Italiana del Lavoro raccomanda di valutare con attenzione il rafforzamento del personale impiegato presso gli uffici che si occupano di immigrazione, rilevando che si prosegue con l'utilizzo di lavoratori in somministrazione e l'assunzione di 300 unità per il Ministero dell'interno e 200 per quello degli esteri.

Analogamente, per USB-Unione sindacale di base le strutture istituzionali deputate alla ricezione e verifica delle pratiche di accettazione delle richieste di permesso di soggiorno, sono inadeguate per numero e competenze, e il processo di regolarizzazione dei lavoratori stranieri, che dovrebbe avere tempi brevissimi, si scontra con l'insormontabile ostacolo della carenza di personale.

Anche sul versante delle parti datoriali viene sollecitato un potenziamento delle strutture.

In particolare, Confagricoltura segnala che, nonostante gli ultimi interventi legislativi volti a semplificare le procedure, spostando una parte rilevante dei controlli sulle associazioni di categoria, si continuano a registrare notevoli ritardi nella definizione delle pratiche relative ai lavoratori stranieri in molte province da parte degli Sportelli Unici. E ciò vale anche per i numerosi cittadini provenienti da Paesi terzi presenti in Italia che hanno richiesto, ma non ancora ottenuto, il permesso di soggiorno per asilo politico o protezione internazionale.

Sullo stesso tema, Confintesa segnala la necessità di aumentare le risorse destinate ai controlli sui contratti di lavoro, in modo da garantire un'efficace verifica della documentazione presentata dai datori di lavoro, arginando così il fenomeno dei contratti fittizi. Questo permetterebbe ai lavoratori stranieri di arrivare in Italia con maggiore sicurezza e di cercare occupazione in modo trasparente, riducendo al contempo il numero di irregolari presenti sul territorio.

Nella stessa direzione, Confartigianato auspica un rafforzamento delle possibili collaborazioni con le Associazioni datoriali che, attraverso la propria attività di

assistenza nei confronti delle imprese, possono fattivamente contribuire a sostenere una migrazione legale e qualificata verso l'Italia in funzione del fabbisogno del mercato del lavoro nazionale.

Con riferimento al tema della semplificazione amministrativa, Confcommercio nell'apprezzare l'intervento normativo volto a snellire le procedure per rendere più fruibili le modalità di accesso dei lavoratori stranieri per i soggetti richiedenti, esprime perplessità in merito ad alcune disposizioni attualmente vigenti, al fine di bilanciare al meglio sicurezza e tempestività delle procedure. In particolare, segnala che la mancata applicazione del silenzio assenso per il rilascio del nulla osta, in caso di mancato riscontro della Questura, in relazione alle domande di nulla osta al lavoro per lavoratori cittadini di Stati e territori (Bangladesh, Pakistan e Sri Lanka) caratterizzati da elevato rischio di presentazione di domande corredate da documentazione contraffatta o in assenza dei presupposti di legge, potrebbe appesantire un nuovo appesantimento burocratico. Inoltre, sono posti in evidenza gli aspetti della procedura per il rilascio dei visti presso gli uffici consolari, attività problematica per quanto riguarda sia le tempistiche di rilascio della documentazione, sia la trasparenza del processo, sotto il profilo della documentazione richiesta al cittadino straniero e delle modalità di richiesta e ottenimento del visto stesso.

Anche CONFSAL sottolinea che il D.L. n. 145/24, e la relativa legge di conversione, presenta margini di miglioramento affinché la procedura possa garantire una tutela effettiva e più forte ai lavoratori stranieri che fanno regolare ingresso nel nostro Paese. In particolare, a tali lavoratori va riconosciuto il diritto ad aprire un conto corrente già nella fase del loro primo ingresso, in attesa del rilascio del permesso di soggiorno per lavoro stagionale. Inoltre, le aziende devono poter usare sistemi tracciabili per pagare i dovuti emolumenti. L'attuale prassi, che risulta disomogenea sul territorio nazionale non appare adeguata a garantire le imprese che si trovano esposte a rischio sanzioni, in caso di controlli dell'ispettorato del lavoro.

Da Confapi Confederazione italiana della piccola e media industria privata viene, altresì, evidenziata l'esigenza di uniformare le procedure delle Prefetture, in quanto i tempi di risposta da parte delle Prefetture dei luoghi in cui andranno ad operare gli immigrati variano sensibilmente proprio perché sono diverse le procedure.

D'altra parte, la necessità di semplificare le procedure, uniformare i documenti richiesti in tutti gli uffici del territorio nazionale, ridurre la discrezionalità nell'applicazione della normativa, incoraggiare la digitalizzazione delle procedure ai

fini dell'interoperabilità tra pubbliche amministrazioni e tra queste e soggetti terzi, è emersa dall'ampia consultazione effettuata per il Libro Bianco della Fondazione ISMU.

Infine, sempre in merito alla corretta allocazione di risorse, una questione non secondaria riguarda il ripensamento del ruolo attribuito sui flussi e più in generale sulle politiche per l'immigrazione alle Prefetture, alle Amministrazioni Locali, alle Commissioni Territoriali, ai Consolati e alle Ambasciate.

In proposito, UIL Unione Italiana del Lavoro al fine di richiamare i prefetti all'importanza di promuovere l'integrazione degli stranieri ed agli strumenti per favorirla, propone di ridare vigore ai Consigli territoriali per l'immigrazione, affinché possano svolgere il ruolo loro affidato di garantire l'integrazione dei nuovi cittadini e sostenere politiche di immigrazione legale e inclusiva. del mercato del lavoro e degli stakeholder implicati, siano essi pubblici, privati o del privato-sociale, anche attraverso l'implementazione di campagne di informazione e formazione.

6. Rafforzare le competenze dell'Organismo Nazionale di Coordinamento per le Politiche di Integrazione istituito presso il CNEL

In coerenza con quanto contenuto nell'Accordo interistituzionale esistente fra CNEL e Ministero del lavoro e politiche sociali, siglato in data 14 marzo 2024, occorre prevedere il rafforzamento delle competenze, ruolo e funzioni dell'esistente Organismo di Coordinamento Nazionale istituito presso il CNEL (ONC), trasformandolo in un soggetto capace di svolgere una funzione di analisi e raccordo tra le Amministrazioni centrali e territoriali - Regioni, Città Metropolitane e Province, Comuni e Enti locali, Inps, Uffici provinciali del lavoro, Aziende sanitarie locali, sindacati, associazioni datoriali e associazioni di migranti per il monitoraggio e sviluppo dei processi locali di integrazione - e i diversi attori dell'economia e della società.

L'Organismo dovrà adottare il metodo della consultazione continuativa degli attori della società, dell'economia e del mercato del lavoro ossia rappresentanti del terzo settore e delle parti sociali.

A tale scopo, si considera di riaffermare e rafforzare il ruolo consultivo dell'ONC entro il perimetro delle sedi istituzionali esistenti preposte:

- la Consulta nazionale per i problemi degli stranieri immigrati e delle loro famiglie della Presidenza del Consiglio dei Ministri⁵⁸;

⁵⁸ Istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, disciplinata dal TUI (d. lgs. 286/98, articolo 42, c. 4) e dall'articolo 55 del regolamento di attuazione (D.P.R. n. 394/99 e successive modifiche).

- il Tavolo di coordinamento nazionale⁵⁹ in materia di immigrazione e asilo istituito presso il Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione;
- il Tavolo Integrazione, gruppo tecnico di lavoro che svolge un ruolo di supporto operativo nella predisposizione delle linee di indirizzo per l'implementazione e il monitoraggio delle misure d'integrazione.

Inoltre, l'Organismo dovrebbe contribuire all'elaborazione delle raccomandazioni e considerazioni in tema di programmazione dei flussi di ingresso di lavoratori stranieri e monitoraggio, anche attraverso la realizzazione di un cruscotto statistico nazionale, strumento volto a garantire una risposta tempestiva ai fabbisogni del mercato occupazionale (aggiornato con periodicità trimestrale), che conterrà dati reali sulla domanda di lavoro, la raccolta di informazioni in merito alle esigenze di capitale umano, sulla manodopera qualificata e non, pervenute dai diversi settori e comparti del mercato del lavoro a livello regionale e provinciale. Lo strumento potrebbe essere sviluppato in raccordo con enti e istituti di formazione professionale per conoscere il fabbisogno formativo delle comunità straniere.

⁵⁹ Articolo 16 d. lgs. 142/2015.

Per il presente documento ci si è avvalsi dei contributi pervenuti entro il 24 gennaio 2025 dai Consiglieri CNEL Altomonte, Falabella, Morlicchio, Pinzger e Rosina e da Banca d'Italia, CIA, Cisl, CGIL, Confagricoltura, Confapi, Confartigianato, Confcommercio, Confesercenti, Confetra, Confindustria, Confintesa, Confsal, ILO, ISMU, ISTAT, UGL, UIL, Unioncamere, UNISIC, USB.