

Francesco Pomponi

# Principali orientamenti di policy che impattano sul lavoro irregolare degli stranieri in Italia

(doi: 10.7384/114534)

Economia & lavoro (ISSN 0012-978X)

Fascicolo 2, maggio-agosto 2024

**Ente di afferenza:**

()

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

## Licenza d'uso

Questo articolo è reso disponibile con licenza CC BY NC ND. Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it/>

## PRINCIPALI ORIENTAMENTI DI POLICY CHE IMPATTANO SUL LAVORO IRREGOLARE DEGLI STRANIERI IN ITALIA

di Francesco Pomponi

### *Main Policy Orientations that Impact on Undeclared Work of Foreigners in Italy*

---

Tale contributo intende cogliere la correlazione tra la condizione dei lavoratori stranieri in Italia, caratterizzata da diffuse forme di lavoro povero e lavoro sommerso, con le politiche migratorie.

In particolare, vengono esaminate sia le norme sui flussi migratori, sia il sistema di accoglienza degli immigrati richiedenti protezione internazionale, che si sono rivelati inefficaci nel contrastare l'immigrazione regolare e hanno favorito, soprattutto in alcuni settori produttivi, il lavoro sommerso.

*Parole chiave:* immigrazione, lavoro sommerso.

This contribution aims to clarify the correlation between the condition of foreign workers in Italy, characterised by widespread forms of poor work and undeclared work, with migration policies.

In particular, both the rules on migratory flows, and the reception system targeted at immigrants seeking international protection are examined. Both have proved ineffective in combatting illegal immigration, and have favoured undeclared work, especially in certain production sectors.

*Keywords:* immigration, undeclared work.

---

### INTRODUZIONE

Come è noto, da oltre un trentennio, a prescindere dall'andamento economico, il nostro Paese, come tutte le realtà europee, è stato meta di flussi migratori discontinui per intensità, ma praticamente ininterrotti.

Quali che siano state le ragioni, economiche, politiche, sociali, che hanno spinto le componenti più giovani e più dinamiche di tanti Paesi, anche geograficamente distanti, verso l'Italia e in generale verso l'Europa, è innegabile come tali fenomeni migratori abbiano avuto impatti nelle società europee, che possiamo considerare ancora in atto. Oltre agli aspetti più propriamente sociali, con l'innescò di processi di integrazione socio-culturale nuovi, soprattutto in quelle realtà, come la nostra, avulse da consolidate e protratte tradizioni coloniali, non c'è dubbio che tra gli ambiti più esposti all'influenza delle parabole migratorie ci sia il mondo del lavoro. Che da questo punto di vista rappresenta la cartina di tornasole dei cambiamenti della nostra società e il reale banco di prova, a partire dal piano socio-economico:

---

Francesco Pomponi, Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP), Corso d'Italia 33, 00198 Roma, f.pomponi@inapp.gov.it.

Pervenuto alla Redazione nel mese di giugno 2024, revisionato nel mese di giugno 2024, e accettato per la pubblicazione nel mese di luglio 2024 / Submitted to the Editorial Office in June 2024, reviewed in June 2024, and accepted for publication in July 2024.

misurando la tenuta del sistema paese sulla capacità di utilizzare proprio l'immigrazione per riconfigurarsi e trovare nuovi equilibri che dovranno necessariamente investire tutti gli ambiti prossimi a quelli del lavoro, come il welfare, l'istruzione e la formazione professionale, il sistema produttivo e l'organizzazione del lavoro, i sistemi pensionistico e fiscale, ma anche la mobilità, sia interna che verso l'esterno, le stesse politiche abitative e le trasformazioni degli stessi territori, dunque l'intera riorganizzazione sociale ed economica.

Mai come in questo passaggio storico, dunque, i temi del lavoro e dell'immigrazione appaiono così intimamente correlati, tanto da evidenziare l'impellenza, in Italia come in molte realtà europee, di rimettere in discussione e sottoporre a una profonda revisione gran parte degli strumenti legislativi, amministrativi e organizzativi con cui si è proceduto a gestire, piuttosto che a governare, il fenomeno migratorio e il suo inevitabile e al contempo prevedibile influsso sull'intero sistema lavoro. Approcci a cui possiamo ascrivere, sulla base di uno sguardo ormai più che trentennale, la responsabilità di non avere avuto mai un'ampiezza davvero strategica, di non essere mai assurti al rango di vere e proprie policy, in grado di elaborare modelli all'interno dei quali ricomporre le spinte immigratorie esogene con i cambiamenti endogeni che parallelamente sono andati – e stanno tutt'ora – agendo nelle nostre società: transizione digitale, transizione ambientale e transizione demografica sono tutte trasformazioni che influenzeranno profondamente la società sotto diversi aspetti e, soprattutto, la struttura occupazionale nel prossimo futuro. Basti pensare a come l'innovazione tecnologico-informatica, l'utilizzo di tecnologie automatizzate e in generale la digitalizzazione dei processi produttivi, stiano già attivando processi di de-industrializzazione e di parallela terziarizzazione del mercato del lavoro.

In questo scenario, il rischio è che possibili rallentamenti o recessioni economiche, o l'ineadeguatezza degli investimenti o l'incoerenza degli interventi, come già in passato, favoriscano processi di polarizzazione occupazionale e salariale che riverberano sul piano dell'uguaglianza e della solidarietà, costituendo condizioni idonee a un generale peggioramento delle condizioni lavorative che interessano soprattutto la componente straniera delle forze lavoro, costretta a posizionarsi in quella zona grigia, dove l'alternativa al lavoro sommerso o a forme comunque gravose di irregolarità, è rappresentata da opportunità di lavoro, formalmente regolari, ma *low-skilled* e scarsamente retribuite. Ambiti occupazionali, sempre più diffusi che lambiscono i confini del diritto del lavoro, nell'ambito del quale si è assistito comunque a un ridimensionamento delle funzioni di garanzia e in generale alla flessibilizzazione delle tutele.

Viene qui, dunque, suggerito un percorso che prenda necessariamente avvio dall'inquadramento del contesto sociale e occupazionale entro cui tracciare una matrice di condizioni che rappresentano il presupposto di una così estesa diffusione del lavoro irregolare tra la popolazione straniera presente in Italia, per poi tentare di comprendere il ruolo delle politiche, attraverso l'evidenziazione non solo delle criticità e delle debolezze normative delle risposte al fenomeno migratorio, ma anche delle potenzialità presenti nel nostro ordinamento e di interventi che, se non ancora decisivi, possano però invertire la rotta e rappresentare quel punto di svolta in direzione di una sostenibilità sociale e di nuove opportunità per il nostro sistema produttivo e la nostra società, con la sottoscrizione di un nuovo patto sociale.

#### 1. IL CONTESTO: I LAVORATORI STRANIERI TRA LAVORO POVERO E LAVORO SOMMERSO

Nel nostro Paese, com'è noto, viviamo una situazione di conclamata crisi demografica, riscontrabile in una bassa fecondità e nell'elevata longevità tra gli autoctoni, a fronte di

andamenti demografici di segno opposto da parte degli stranieri. Negli ultimi venti anni, l'evoluzione del tasso di fecondità totale (TFT)<sup>1</sup> tra madri italiane e madri straniere evidenzia due elementi degni di nota: il primo riguarda la differenza, visto che il TFT delle prime non raggiunge mai la soglia di 2 e comunque si è sempre mantenuto ben al di sotto rispetto a quello delle seconde. Il secondo elemento è dato da un calo generale dei TFT: a partire dal 2018, anche le madri straniere sono scese sotto la soglia del 2, mettendo a rischio l'apporto demografico della componente immigrata, fino a oggi necessario a compensare la diminuzione della popolazione autoctona.

Altrettanto eloquenti i dati sulle nascite: nel 2022, per la prima volta le nascite complessive sono state inferiori alle 400.000 unità: circa -27% rispetto a 20 anni prima, con un decremento particolarmente accelerato negli ultimi 10 anni<sup>2</sup>.

Nel confronto tra italiani e stranieri, sempre nel 2022 i nati da genitori entrambi stranieri hanno rappresentato il 13,5% a fronte del 79% dei nati da genitori italiani, ma a crescere è stata soprattutto la natalità delle coppie miste con coniuge italiano, che ha raggiunto la percentuale del 7,4% sul totale, con un aumento del 2,2% rispetto a 10 anni prima. Dato rilevante non solo considerando che i figli nati da coppie miste, di cui almeno un coniuge italiano, sono cittadini italiani a tutti gli effetti secondo la legge sulla cittadinanza, ma ciò rappresenta anche un segno dei tempi e dell'evoluzione multi-etnica del nostro Paese<sup>3</sup>.

Un quadro demografico, quello attuale, dunque caratterizzato da un veloce processo di invecchiamento che investe la nostra società: nel 2024 l'età media è arrivata a 46,6 anni (aumento di 4 punti percentuali in 20 anni!) e soprattutto l'indice di vecchiaia<sup>4</sup> ha raggiunto la percentuale record vicina al 200%, facendo registrare oltre 64 punti percentuali in più, rispetto a 20 anni fa (Istat, 2024a), con i prevedibili riflessi sul tasso di attività, determinando un aumento dello *shortage gap* per mancanza di lavoratori che possano sostituire quelli in uscita.

Rispetto al quale appaiono eloquenti alcuni ulteriori dati, che registrano anche i cambiamenti in atto tra la popolazione straniera: nella fascia d'età cosiddetta "lavorativa", 15-64, è interessante notare come, nel 2002, coloro che avevano un'età compresa tra i 15 e i 30 anni rappresentavano il 57% della cittadinanza italiana e addirittura il 71% della componente straniera della popolazione. Nel 2019 gli appartenenti alla medesima fascia anagrafica sono stati il 47% della popolazione di cittadinanza italiana e solo il 55% della popolazione straniera attualmente residente<sup>5</sup>.

Ma questi numeri tratti dai principali indicatori demografici segnalano un aspetto nient'affatto secondario, perché non è da escludere che il rallentamento del tasso di natalità anche nella popolazione immigrata sia in qualche modo riconducibile al rischio di povertà che investe una significativa percentuale di famiglie straniere che vivono in Italia. È del tutto probabile, anzi, che un orientamento al ribasso delle scelte riproduttive da parte degli stranieri, oltre all'inevitabile adattamento ai modelli culturali e di consumo ormai prevalenti tra gli autoctoni, sia anche l'implicita conseguenza di due fattori concorrenti negativi: la più diffusa numerosità delle famiglie straniere con una maggiore presenza di figli più piccoli, e le basse retribuzioni – e in generale condizioni lavorative peggiori – spesso associate al lavoro degli stranieri.

<sup>1</sup> Il tasso di fecondità totale è la somma dei quozienti specifici di fecondità calcolati rapportando, per ogni età feconda (15-49 anni), il numero di nati vivi all'ammontare medio annuo della popolazione femminile. Esprime in un dato anno di calendario il numero medio di figli per donna.

<sup>2</sup> Elaborazione INAPP su dati Demo Istat (<https://demo.istat.it/>).

<sup>3</sup> Elaborazione INAPP su dati Demo Istat (<https://demo.istat.it/>).

<sup>4</sup> Rapporto tra la popolazione di 65 anni e oltre e la popolazione di età 0-14 anni, moltiplicato per 100.

<sup>5</sup> Elaborazione INAPP su dati Eurostat (<https://ec.europa.eu/eurostat>).

Proprio riferendoci alla categoria dei *working poors*, la situazione degli stranieri, in particolare per quanto riguarda la componente extra-UE, resta ancora negativa: se, negli ultimi 10 anni, la percentuale complessiva dei lavoratori a rischio povertà può dirsi in parte migliorata, lo si deve alla componente straniera di provenienza UE, che presenta una percentuale (17,4%), inferiore di 11 punti percentuali rispetto a quella rilevata nel 2014, mentre l'andamento di questo indicatore è rimasto praticamente invariato per quanto concerne la componente italiana dei lavoratori (nel decennio che abbiamo considerato, si attesta entro una stretta forbice compresa tra il 9% e il 10%). La situazione resta invece critica tra gli extracomunitari, categoria nella quale più di 27 lavoratori su 100 sono a rischio di povertà.

Tra l'altro, a pesare sulle famiglie immigrate ci sono anche i limiti di accesso alla misura del Reddito di cittadinanza: nel 2022, quelle con stranieri sono state il 18,7% delle beneficiarie a fronte del 27,9% del totale delle famiglie povere. Tali condizioni trovano conferma anche nei recentissimi dati presentati dal Rapporto Istat 2024, appena pubblicato, dove viene spiegato che la riduzione dell'incidenza della povertà assoluta del 3,3% sulle famiglie con stranieri nel 2022 si spiega con l'elevatissima incidenza di povertà di partenza tra le famiglie con stranieri (Istat, 2024a).

Passando al mercato del lavoro, se si eccettua il biennio della crisi pandemica, la componente straniera ha sempre mostrato capacità di impiegabilità migliori rispetto agli autoctoni (D'Onghia, 2019), tanto che forze lavoro immigrate sono giunte a rappresentare il 10,7% della popolazione attiva, e gli occupati stranieri, che a fine 2023 risultano pari a 2.437.000, sono giunti a rappresentare il 10% del totale<sup>6</sup>, anche se i più recenti dati forniti dai principali indicatori del mercato del lavoro segnalano un rallentamento. L'andamento del tasso di occupazione di questi ultimi anni, condizionato anche dall'andamento demografico, continua a risultare positivo sia per gli stranieri che per gli italiani, dopo la crisi del 2020-2021: a partire dal 2022, infatti, tra gli italiani si registra un apprezzabile incremento di occupati, con percentuali (+2,25% nel 2022 e +2,17% nel 2023) che, anche grazie al diminuire della popolazione di questi anni, consentono al tasso di occupazione (61,5%) di raggiungere sostanzialmente quello degli stranieri (61,6%). Tra questi ultimi, il calo di mezzo punto percentuale di occupati nel 2023, rispetto al 2022, è compensato dalla significativa diminuzione della popolazione in età lavorativa (calo del 2,24%), cosicché la variazione del tasso di occupazione avanza di un punto percentuale rispetto al precedente di un anno fa<sup>7</sup>.

Vanno tuttavia evidenziate alcune avvertenze nell'interpretazione dei dati. La prima è che, trattandosi di dati provenienti dalla Rilevazione campionaria sulle forze lavoro (RFL) dell'Istat, i numeri sugli occupati prescindono dalla sottoscrizione di un contratto di lavoro, e di conseguenza gli occupati stimati comprendono anche forme di lavoro irregolare; mentre la seconda riguarda la situazione per cui il numero degli occupati di cittadinanza italiana comprende una quota, variabile, di anno in anno, di naturalizzati, traslati dal gruppo degli stranieri a quello delle persone con cittadinanza italiana. Nel 2021, la quota di cittadini italiani per acquisizione corrispondeva al 2,3% dell'intera popolazione residente, e, di queste persone, la quasi totalità (91,9%) risiedeva continuativamente nel nostro Paese da oltre 10 anni (Istat, 2023)<sup>8</sup>.

Detto ciò, non si può non osservare, tuttavia, che, allargando la prospettiva temporale, perfino tra gli stranieri il trend occupazionale rallenta, anche tenendo conto del picco

<sup>6</sup> In dati si riferiscono alla totalità degli occupati compresi tra i 15 e gli 89 anni (elaborazione INAPP su dati Istat).

<sup>7</sup> Elaborazione INAPP su dati Eurostat (<https://ec.europa.eu/eurostat>) (fascia anagrafica: 15-64 anni).

<sup>8</sup> Dati estratti dal modulo *ad hoc* dedicato all'integrazione di stranieri e naturalizzati nel mercato del lavoro, inserito nella RFL per l'anno 2021; le informazioni riguardano individui compresi tra i 15 e i 74 anni.

negativo registrato nel biennio 2020-2021 a causa della pandemia da Covid-19: rispetto a cinque anni prima, il tasso di occupazione è aumentato solo di mezzo punto percentuale a causa di una diminuzione di occupati che rasenta l'1%, ma soprattutto per il calo della popolazione in età da lavoro, diminuita dell' 1,74% rispetto al 2019. Altrettanto indicativo è l'andamento del tasso di attività: se, da sempre, gli stranieri presentano tassi significativamente superiori rispetto a quelli registrati tra la popolazione di cittadinanza italiana (in particolare la componente comunitaria con percentuali sempre superiori al 70%), non passa inosservato il fatto che, a distanza di 20 anni, tali tassi scendono, soprattutto con riferimento agli stranieri comunitari (-2,40% rispetto al tasso rilevato nel 2014), a fronte di un netto miglioramento, invece, del tasso di attività degli italiani<sup>9</sup>.

Dietro i numeri, però, la facilità di trovare un impiego da parte degli stranieri è legata a ben noti motivi che sono rintracciabili sia nella struttura anagrafica, per la significativa presenza di giovani che hanno ingrossato le file delle fascia attiva, come già riportato, ma soprattutto perché hanno trovato collocazione prevalentemente in quegli spazi occupazionali costituiti dai cosiddetti *ddd jobs* (*dirty, dangerous and demeaning*), dove prevalgono mansioni a bassa qualifica e retribuzioni che difficilmente consentono di soddisfare tutti i bisogni primari (Ambrosini, 2017).

Trova origine in queste condizioni quella forma di integrazione che non possiamo che definire apparente, dove accanto a quello principale, e “in chiaro” per definizione, si è andato sviluppando un mercato del lavoro complementare, appannaggio quasi esclusivamente dei lavoratori di origine straniera, che si ritrovano a svolgere i “lavori che gli italiani non vogliono più fare”. La condizione di svantaggio degli stranieri e dei naturalizzati dimostra la segmentazione del mercato del lavoro italiano con una prevalenza di tali gruppi nei settori e nelle professioni dove prevale il lavoro non qualificato (McBritton, 2017a). Gli stranieri e i naturalizzati, infatti, sono più spesso occupati nei settori a bassa qualificazione, in particolare quello dei servizi alle famiglie (rispettivamente il 18,5% e il 6,5%), dove circa un terzo degli occupati ritiene di svolgere un lavoro non adeguato alle proprie competenze. Inoltre, se quasi un terzo degli stranieri e quasi un quinto dei naturalizzati svolge professioni non qualificate, solo l'8% degli stranieri svolge una professione qualificata, rispetto al 38% circa degli italiani dalla nascita e al 21% dei naturalizzati (Istat, 2023).

Lo confermano anche i dati raccolti dall'indagine INAPP (di cui si veda il capitolo 3) realizzata nel 2023 (INAPP, 2024), attraverso interviste a più di 2.000 persone di origine straniera, che lavorano in Italia: pur in assenza di una rappresentatività statistica, è indicativo il fatto che circa l'88% dei lavoratori stranieri coinvolti nell'indagine trovano collocazione in professioni che possiamo definire a basso gradiente sociale. Dentro questa categoria annoveriamo, facendo riferimento alla Nomenclatura e classificazione delle unità professionali dell'Istat, professioni non qualificate (che rappresentano il 41% del totale e comprendono un 24% di braccianti e un 30% di personale non qualificato addetto alla pulizia nei servizi di alloggio e nelle navi), oltre a facchini, personale non qualificato della ristorazione, manovali, addetti alle consegne merci ecc.

Sono stati questi i presupposti di una vera e propria etnicizzazione del lavoro in alcuni segmenti di settori produttivi, che si è clamorosamente manifestata proprio nel periodo più duro della pandemia, quando il lockdown e la conseguente chiusura delle frontiere innescarono una vera e propria emergenza nel settore agricolo: il ricorso alla sanatoria prevista all'art. 103 del D.L. 19 maggio 2020, n. 34 (cosiddetto “Decreto rilancio”) fu eloquente ri-

<sup>9</sup> Elaborazione INAPP su dati Eurostat (<https://ec.europa.eu/eurostat>).

conoscimento del ruolo assunto dai lavoratori stranieri in alcuni settori fondamentali, come quello dell'approvvigionamento alimentare, quasi del tutto dipendente dagli immigrati.

Ma la potenziale offerta di lavoro degli stranieri trova un ulteriore limite nel modello di integrazione che è andato consolidandosi nel tempo, basato sulla collocazione della manodopera straniera in settori con basse retribuzioni, dove i lavoratori stranieri vengono assegnati a mansioni poco qualificate rispetto ai più alti livelli di istruzione e di formazione professionale spesso posseduti. Un fenomeno, quello della *overqualification*, che oltre a penalizzare il lavoratore straniero, finisce per sottrarre al versante della domanda anche la disponibilità di competenze utili a riempire i gap professionali di cui soffrono alcuni settori del sistema produttivo nazionale.

Eloquenti sono i dati sulla disoccupazione: se nel 2021, il tasso di disoccupazione per gli immigrati poco istruiti in Italia era del 14%, leggermente più basso rispetto alla media dell'intera Unione europea (UE) (pari al 15%), il tasso di disoccupazione per gli immigrati altamente istruiti raggiunge l'11%, tra i più alti dell'area OCSE (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico), superato solo da Grecia, Spagna e Turchia. Gli stranieri con istruzione terziaria in Italia hanno quasi tre volte più probabilità di essere disoccupati rispetto ai loro omologhi nati in Italia (ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2023).

Il quadro descritto rivela anche la presenza di specifici fabbisogni che vanno emergendo in determinati settori produttivi, chiamati a competere a livello globale per assicurarsi quote di manodopera con differenti livelli di qualificazione. Preoccupazione giustificata anche dal rischio di vanificare in parte gli effetti espansivi sull'occupazione correlati agli investimenti previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) varato nel 2021.

Secondo l'ultimo "Rapporto sulle previsioni dei fabbisogni occupazionali e professionali in Italia a medio termine (2023-2027)" (Unioncamere, ANPAL, 2022), si stima un fabbisogno occupazionale complessivo di circa 3.800.000 unità per il periodo 2023-2027, pari a quasi 760.000 unità all'anno, dove tre quarti della domanda di occupati sarà espressa dal settore dei servizi<sup>10</sup>, a partire dal commercio e soprattutto dal turismo, al cui rilancio hanno contribuito gli ingenti stanziamenti messi a disposizione proprio dal PNRR e dove la domanda di occupazione è sorretta da esigenze di sostituzione, oltre alle prospettive favorevoli di ripresa.

In stretto collegamento con quanto abbiamo sostenuto sopra, si stima che tra il 2023 e il 2027 il 34,3% del fabbisogno occupazionale riguarderà personale con un livello di formazione terziaria (universitaria o professionalizzante) e il 48,1% profili con un livello di formazione secondaria superiore di tipo tecnico-professionale: solo considerando gli indirizzi della formazione secondaria di II grado tecnico-professionale, sembra infatti che l'attuale offerta formativa complessiva potrebbe riuscire a soddisfare solo il 60% della domanda potenziale nel prossimo quinquennio, con livelli di mismatch più critici per gli ambiti relativi a settori come trasporti e logistica, e costruzioni.

Potrebbero, quindi, crescere ulteriormente nei prossimi cinque anni i costi del mismatch derivanti dal minor valore aggiunto che sarà possibile produrre nei diversi settori economici a causa del ritardato o mancato inserimento nelle imprese dei profili profes-

<sup>10</sup> Settore dei servizi, dove il fabbisogno stimato ammonta a oltre 2.880.000 unità, a fronte dei fabbisogni del settore secondario del 21% e quelli in agricoltura del 3%. Secondo quanto riportato dal Rapporto sulle previsioni, citato, circa il 70% della domanda occupazionale generata dagli investimenti del PNRR interesserà i settori delle costruzioni e infrastrutture (21%), del turismo e commercio (18%), dei servizi avanzati (16%) e della formazione e cultura (13%).

sionali necessari: per il solo 2022, Unioncamere ha stimato una perdita di valore aggiunto causata dal mismatch tra domanda e offerta di lavoro pari a circa 38 miliardi di euro.

Tutto ciò non può non chiamare in causa anche le policy sull'immigrazione, laddove l'immigrazione può essere pensata e in parte indirizzata verso l'obiettivo di contribuire a riallineare le dinamiche di mismatch, superando lo schema che vede il lavoro immigrato come una risorsa informale, da sfruttare in modo intensivo, in occupazioni a bassa qualificazione, spesso anche attraverso impiego irregolare, con gli enormi costi socio-economici che a questo si associano, dal mancato gettito fiscale alla concorrenza sleale tra imprese, dalla mancata integrazione sociale, all'innalzamento del rischio di infortuni<sup>11</sup>.

## 2. LAVORO SOMMERSO E POLICY MIGRATORIE

Secondo le ultime stime, contenute nella Relazione dell'Istat sull'economia non osservata, pubblicata a gennaio 2024 a seguito della revisione dei conti nazionali apportata dall'Istat (Istat, 2024b), il lavoro irregolare in Italia ha contato nel 2021 circa 2.990.000 unità, con un aumento di circa 73.000 unità rispetto al 2020. L'incremento del valore aggiunto generato dall'utilizzo di lavoro irregolare è stato di 5,7 miliardi di euro, pari al 9,2%. La quota di lavoro irregolare nell'economia sommersa ha così raggiunto il 39,2%, scendendo, tuttavia, rispetto agli anni subito precedenti, al 4,2% rispetto al PIL.

Sempre nel 2021, in agricoltura la percentuale delle unità di lavoro (ULA) irregolari rispetto al totale ha raggiunto il 34,4%, nelle costruzioni il 15,6% e continuando con percentuali altissime (il 46%) nel settore degli altri servizi alla persona, che include il lavoro presso le famiglie (quota che nel 2018 era addirittura superiore al 51%).

Per comprendere quale sia il coinvolgimento dei lavoratori stranieri nell'area dell'irregolarità, è utile rimandare al Rapporto annuale dell'Istat del 2020 (Istat, 2020), nel quale era stato stimato che, rispetto al totale delle famiglie in cui almeno uno dei membri risultava occupato in modo irregolare, quelle straniere erano circa il 26%, e, sul totale delle famiglie in cui tutti i membri occupati lo sono in modo irregolare, quelle straniere rappresentavano addirittura il 33%.

Ovviamente il lavoro irregolare e sommerso è un fenomeno che è da sempre presente nell'economia del lavoro italiano, assumendo, in alcuni settori e talvolta in specifiche localizzazioni geografiche, connotazione strutturale e caratteri addirittura endemici, ben prima che iniziassero i flussi migratori. L'attrazione dentro questo sistema di quote significative di immigrati è stata naturale conseguenza della fragilità sociale tipica di queste categorie, laddove lo status di straniero, le condizioni sociali economiche e anche politiche delle realtà di provenienza, i disagi accumulati durante le migrazioni, le difficoltà linguistiche e le viscosità culturali sono fattori che aumentano le capacità di adattamento e di conseguenza facilitano il reclutamento per mansioni di bassissimo profilo, in quei settori ad alta intensità di manodopera (De Mozzi, 2016).

Rispetto a questa condizione, dove alla presenza strutturale di stranieri nel mercato del lavoro si accompagna una diffusa irregolarità lavorativa, è innegabile l'influenza delle trasformazioni del mondo del lavoro e delle evoluzioni del diritto del lavoro, ma soprattutto il

<sup>11</sup> Secondo i dati tratti dalla Banca dati dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) (<https://bancadatistatisticaoas.inail.it/analytics/saw.dll?Dashboard>), nel 2021, gli infortuni dei lavoratori stranieri sono stati 101.526, superando il 18% rispetto alla totalità di quelli rilevati nell'annualità. Quelli incorsi a stranieri provenienti da Paesi extra-UE sono stati 79.637, mentre quelli che hanno visto coinvolti lavoratori comunitari sono stati 21.889.



ruolo della legislazione vigente in tema di immigrazione, riflesso nel tempo degli approcci culturali, delle tendenze politiche e delle posizioni ideologiche che hanno contrassegnato nel tempo il dibattito sul tema (Calafà, 2021).

La nostra legislazione in tema di immigrazione risente di uno schema che ha sempre distinto in modo rigido i migranti cosiddetti “economici” da quelli cosiddetti “forzati”, sulle cui differenze trovano base differenti modalità di gestione del fenomeno migratorio (McBritton, 2017b). Alla fine degli anni Novanta del secolo scorso, quando si giunse al varo del D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (TUI), l’orientamento prevalente propendeva in favore di politiche “protezionistiche” (Chiaromonte, 2020), preoccupate esclusivamente di contenere il fenomeno a partire dal contingentamento dei flussi, sostenute da argomenti come il *dumping* sociale – il rischio di concorrenza rispetto al lavoro degli autoctoni, l’abbassamento medio dei salari e la possibile crisi del sistema di welfare – senza intravedere anche le opportunità che un fenomeno del genere, difficilmente controllabile, avrebbe offerto. Piuttosto, mentre l’impianto regolatorio del TUI, pietra miliare della legislazione sul tema, è stato incentrato sul controllo delle migrazioni economiche, l’evoluzione del fenomeno e il ruolo assunto da migrazioni sorrette da ragioni diverse, come i ricongiungimenti familiari e soprattutto le migrazioni per motivi umanitari, hanno corrotto tale distinzione imponendo un ripensamento complessivo delle politiche. Nello specifico, l’incremento delle migrazioni cosiddette “forzate” innescate dalle non infrequenti crisi politiche di alcune aree geografiche, sono anche state l’occasione per gruppi migranti di superare i limiti imposti dalle politiche di controllo del fenomeno. Risiede qui uno dei nodi più complessi del tema, perché questo rappresenta il punto primo di disallineamento tra istanze soggettive di coloro che perseguono un obiettivo migratorio – non necessariamente vincolato a causali predeterminate – e le esigenze di governo del fenomeno, ineludibili da parte delle entità statali dei Paesi di approdo.

Il modello protezionistico finalizzato a limitare, più che a governare, il fenomeno migratorio, oltre a rivelarsi inefficiente rispetto allo scopo, ha rappresentato il principale impedimento dell’utile incontro tra dinamiche migratorie e i fabbisogni occupazionali del nostro Paese a lungo, e tutt’ora, rimasti inesauditi. Tale approccio ha seguito due direttrici: un controllo rigido sugli ingressi per motivi di lavoro, e la netta separazione tra migranti economici e migranti umanitari che rendesse estremamente difficile, se non impossibile, per gli esclusi dalla protezione internazionale accedere al lavoro in modo regolare.

Sul primo versante, tale strategia si è palesata con la previsione di forme disincentivanti verso l’assunzione di lavoratori stranieri, attraverso l’aggravamento delle procedure di reclutamento, ma soprattutto attraverso la rinuncia alla programmazione triennale che, con il coinvolgimento di soggetti istituzionali e attori sociali, doveva rappresentare l’architrave, nel disegno del TUI, delle politiche migratorie, con la conseguenza di procedere mediante una decretazione annuale transitoria dei flussi, priva di un quadro strategico di riferimento.

Lo scopo protezionistico ha trovato una prima attuazione con la novella del 2002 e le modifiche all’art. 22 del TUI, rappresentate dall’introduzione della preliminare stipula del contratto di soggiorno e il requisito della previa verifica dell’indisponibilità di manodopera nazionale o comunitaria ai fini dell’ottenimento del visto d’ingresso del lavoratore straniero da assumere. Con lo stesso obiettivo di limitare l’ingresso a lavoratori stranieri, poi, a partire dal 2006-2007, l’inaugurazione di un lunghissimo periodo dove alla mancata emanazione dei documenti programmatici triennali (protratto per 16 anni, fino all’emanazione

del Documento programmatico triennale nel 2023) ha coinciso una modulazione annuale via via sempre più riduttiva dei decreti flussi emanati in via transitoria, per legittimare sostanzialmente i lavoratori stranieri già presenti sul territorio.

Sul secondo versante, l'obiettivo del contenimento dell'irregolarità del soggiorno ha poi preteso di penalizzare, in via diretta o indiretta, qualunque prospettiva di accesso all'occupazione per gli immigrati "umanitari", irregimentando il percorso dalla richiesta all'eventuale riconoscimento della protezione internazionale, anticipando le cautele già nella fase della richiesta, per impedire a coloro che sono esclusi dal riconoscimento di una qualche forma di protezione, di poter trovare legittimo titolo per restare in Italia, con la prevedibile e a volte obbligata scelta, da parte di molti, di restare comunque sul territorio nazionale, anche al costo di vivere come *overstayer*.

Ne sono esempio l'introduzione, da parte del D.L. 4 ottobre 2018, n. 113 (cosiddetto "Decreto sicurezza"), del divieto di iscrizione anagrafica (con l'introduzione del comma 1-*bis* all'art. 4 del D.Lgs. 18 agosto 2015, n. 145, attuativo della Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013), poi dichiarato incostituzionale con sentenza della Corte costituzionale 9 luglio 2020, n. 186, con tutte le conseguenze negative, tra le quali anche il problema, per esempio, di coordinamento con l'art. 11 del D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 150, che individuava come destinatari delle misure di politica attiva tutti i residenti sul territorio italiano (Martelloni, 2020).

Nella stessa direzione può essere letta anche la disposizione dell'art. 22 del decreto citato, laddove prevede che il permesso di soggiorno consenta di lavorare, ma non è convertibile in permesso di lavoro, dovendo evidentemente attendere l'esito della procedura di riconoscimento. Un ulteriore fattore di debolezza nel mercato del lavoro per i richiedenti che possono aspirare solo a lavori precari: ai 60 giorni di attesa prima di poter eventualmente svolgere un'attività lavorativa, che decorrono al momento dell'acquisizione del titolo di soggiorno come richiedente asilo, vanno aggiunti i tempi antecedenti che partono dalla formalizzazione della domanda: ciò restringe la scelta a quelle occupazioni a basso gradiente sociale, la cui precarietà rischia di segnare *ab origine* i percorsi di integrazione lavorativa, anche in caso di esito positivo della domanda di protezione, che potrebbe giungere dopo possibili ricorsi.

Ancora più eloquente l'abrogazione del comma 3 del medesimo art. 22, con cui il Decreto sicurezza del 2018 ha escluso definitivamente la possibilità per i richiedenti asilo di poter frequentare corsi di formazione.

Sono stati dunque questi i fattori che hanno alimentato il ricorso a forme di lavoro sommerso, soprattutto in seguito alla crisi migratoria che ha investito il nostro Paese nel biennio 2015-2016<sup>12</sup>. Il massiccio afflusso di stranieri portatori di istanze umanitarie, e il conseguente incremento delle domande di permesso di soggiorno per protezione internazionale, unitamente al numero sempre più esiguo di permessi per motivi di lavoro, sono andati ad alimentare, soprattutto nei settori ad alto tasso di lavoro irregolare, il parallelo mercato del lavoro sommerso, dove immigrati finiti in condizioni di irregolarità per non

<sup>12</sup> Crisi che indusse l'allora Governo italiano, insieme a quello greco, a chiedere invano l'applicazione della Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, per la concessione della protezione temporanea ex art. 20 TUI (e art. 11, comma 1, lett. *c)-ter* del D.P.R. 31 agosto 1999, n. 394). L'eventuale concessione avrebbe decongestionato l'apparato amministrativo italiano per le richieste di protezione, consentendo ai profughi di stabilirsi liberamente presso qualunque Paese europeo (che sarà approvata nel 2022 per la popolazione ucraina in fuga dagli attuali scenari di guerra). Vale la pena ricordare, inoltre, che tale permesso di soggiorno per protezione temporanea consente l'inserimento lavorativo.

aver ottenuto alcuno status di protezione non avrebbero avuto altra strada che lavorare in nero, pur di restare nel nostro Paese: qualora non avessero ottenuto neanche il vecchio permesso di soggiorno per motivi umanitari o non fossero rientrati sotto la protezione speciale, sarebbero rimasti nell'ombra, disponibili ad accettare impieghi sottopagati e privi delle tutele legali e contrattuali, in paziente attesa di una qualche forma di regolarizzazione, da parte del datore di lavoro o da parte dello Stato, oltre ad assumere loro malgrado il ruolo di potenziale esercito industriale di riserva: succede allora che, in alcuni settori, il versante dell'offerta di lavoro va a rafforzare patologiche tradizioni di lavoro nero, e in altri a re-orientare la domanda sulla base di nuove convenienze che una manodopera debole e ricattabile finisce per garantire<sup>13</sup>.

Ragioni di controllo e di lotta ai "falsi richiedenti" hanno finito per prevalere, lasciando sullo sfondo questioni cruciali come quelle legate alla necessità e all'opportunità di assecondare, per quantità e per qualità, l'eterogenea gamma di fabbisogni occupazionali espressi dalle aziende e dalle famiglie italiane. Con ciò contribuendo allo snaturamento della stessa protezione internazionale: dal momento che lo spazio di accesso al mercato legale del lavoro viene ridotto, appare fisiologico che scelte migratorie finalizzate al lavoro fossero perseguite anche attraverso la strada alternativa della richiesta di protezione internazionale, che non è – e non può rappresentare – la risposta a diffuse e sempre più pressanti istanze che trovano origine in condizioni di vita misere e in disuguaglianze socio-economiche, terribilmente strutturali presso alcune realtà planetarie. Debolezza nelle strategie di governo delle migrazioni, dunque, i cui risultati si traducono nell'incontrollata massa di lavoratori in nero: il superamento abusivo del diaframma tra migrazioni per motivi economici e migrazioni per motivi umanitari finisce anche per compromettere i benefici che si accompagnano allo status di coloro che invece ottengono protezione internazionale, determinando quel *refugee gap* con il quale si richiamano le condizioni di subalternità, nel mercato del lavoro, dei rifugiati politici nei confronti dei cittadini, ma anche degli altri lavoratori stranieri (De Mozzi, 2016).

Su un piano più generale, ad esempio, le trasformazioni della protezione umanitaria sono emblematiche dell'approccio fondato esclusivamente su ragioni securitarie (Calvellini, 2019).

La protezione umanitaria, configurata nella formulazione dell'art. 5, comma 6, del TUI in termini residuali, a chiusura dell'intero sistema di protezione, ha rappresentato un'utile forma di tutela supplementare in favore dello straniero che fosse stato privo dei requisiti per ottenere protezione internazionale, versando in una condizione di vulnerabilità tale per cui il rimpatrio lo avrebbe comunque esposto a una compromissione dei suoi diritti fondamentali, secondo un'applicazione estesa del principio di *non-refoulement*. Aveva, nei fatti, funzionato come una norma cuscinetto, anche per attenuare l'automaticità dell'avvio delle procedure di rimpatrio, estremamente dispendiose, dando la possibilità a molti stranieri di continuare a soggiornare legittimamente sul territorio italiano, vivendo al riparo da possibili persecuzioni, e di avviare un processo di integrazione, a cominciare dalla possibilità di trovare un'occupazione. La sua espunzione in favore della nuova fattispecie ne ha ridotto l'ambito di applicabilità, subordinandola a causali esplicite, e disposto l'inconvertibilità nel permesso per motivi del lavoro. L'ulteriore intervento riformatore, a due anni di distanza, sotto il titolo di protezione speciale, ha ricondotto la fattispecie dentro la *ratio* della protezione umanitaria, collegando tale nuova protezione anche alla valutazione di fattori come

<sup>13</sup> Lo stesso rischio per il datore di incorrere in sanzioni penali per l'utilizzo di manodopera priva del necessario permesso di soggiorno ex art. 22, comma 12, rafforza paradossalmente atteggiamenti di riconoscenza e dipendenza da parte di lavoratori irregolari nei confronti dei datori di lavoro.

l'effettivo inserimento sociale in Italia, così tutelando anche l'esperienza personale che lo straniero ha maturato nel corso della sua permanenza in Italia. L'ulteriore ultimo intervento del D.L. 10 marzo 2023, n. 20, infine, nel rimuovere le aperture introdotte nel 2020, non solo limita le tutele per tutte quelle situazioni che si pongono al di sotto della soglia della protezione, ma, per quanto qui rileva, chiude anche un'ulteriore possibilità a gruppi di stranieri di soggiornare nel nostro Paese, finendo per favorire lo sconfinamento verso un'irregolarità di status, che si traduce invariabilmente anche nell'irregolarità del lavoro. Un capitale umano, fatto anche di competenze, di idee, di talenti anche potenzialmente imprenditoriali, che non può esprimersi né nel Paese di provenienza, né in quello che dovrebbe o potrebbe proteggerlo e magari "sfruttarne" le capacità.

D'altronde le diverse sanatorie intervenute hanno dimostrato come le limitazioni all'occupazione da parte di stranieri giunti attraverso canali diversi da quello del lavoro, e l'uso incoerente del sistema dei flussi, lungi dall'adeguare l'offerta alla domanda di lavoro, siano stati utilizzati quasi esclusivamente per "regolarizzare" i lavoratori in nero già presenti in Italia<sup>14</sup>.

La ricostruzione degli approcci fin qui adottati nella gestione del fenomeno migratorio, con le conseguenze cui abbiamo accennato, così come le previsioni pessimistiche dei futuri scenari demografici e la consapevolezza rispetto all'attivismo con cui gran parte dei Paesi europei stanno affinando strategie di reclutamento di lavoratori stranieri "di qualità", costituiscono la lente attraverso la quale leggere le novità introdotte dal D.L. 20/2023, convertito con modificazioni nella legge 5 maggio 2023, n. 50, rilevanti rispetto al tema trattato.

Gli aspetti innovativi rilevanti rispetto al tema che stiamo trattando, almeno sulla carta, riguardano l'introduzione di semplificazioni nelle procedure d'ingresso, ma soprattutto il ritorno alla programmazione triennale, contenente previsioni quantitative di ingressi autorizzati per motivi di lavoro più alte, al confronto di quelle previste in via transitoria negli ultimi anni<sup>15</sup>.

Rispetto alla programmazione triennale, è bene premettere fin da subito come il D.P.C.M. 27 settembre 2023 sulla programmazione dei flussi per le annualità 2023-2025 (D.P.C.M. 2023), non vada molto oltre la previsione numerica delle quote. Rispetto ai documenti programmatici emanati nei primi anni Duemila, viene mantenuto lo schema con l'enunciazione di criteri generali e specifici di ripartizione delle quote di ingresso dei lavoratori stranieri, con la previsione di quote riservate e la previsione di ingressi fuori dalle quote, ma si rileva l'assenza dell'indicazione di linee strategiche per l'integrazione lavorativa degli stranieri che trovava largo spazio negli omologhi predisposti nel passato, in linea con la ratio dallo stesso art. 3 del TUI<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Al netto dei permessi per lavoro stagionale, le assunzioni con la procedura del Decreto flussi hanno sempre rappresentato una sorta di sanatoria, visto che hanno riguardato persone che erano già presenti irregolarmente sul territorio e che già lavoravano inevitabilmente in nero. Lavoratori costretti ad attendere tempi mai certi e a dipendere dal datore del lavoro perché venissero avviate le pratiche contrattuali, per poi tornare nel proprio Paese, ottenere il visto da parte del Consolato italiano e rientrare dalla porta, dopo che erano già entrati dalla finestra.

<sup>15</sup> Nello specifico 136.000 unità per l'anno 2023, 151.000 unità per l'anno 2024 e 165.000 unità per l'anno 2025.

<sup>16</sup> A titolo di esempio, si veda il D.P.R. 13 maggio 2005, Approvazione del documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato, per il triennio 2004-2006, dove oltre all'analisi socio-economica del contesto non solo nazionale e del quadro analitico dei fabbisogni occupazionali, ma anche formativi (disponendo l'estendibilità del ricorso ai tirocini formativi e di orientamento ai cittadini extracomunitari), vi troviamo, per esempio, il sostegno alle politiche del lavoro nell'ambito del sistema penitenziario tramite l'attivazione di corsi di formazione professionale finalizzati all'inserimento lavorativo degli stranieri (cosiddetta "formazione rien-

Così come, al fine di semplificare le procedure di reclutamento, sarebbe stato opportuno intervenire sulla preventiva verifica di indisponibilità di lavoratori già presenti sul territorio nazionale, tanto più in relazione al fatto per cui lo stesso D.P.C.M. 2023 indica la strada alternativa dell'autocertificazione da parte dei datori di lavoro trascorsi 15 giorni senza la risposta del Centro per l'impiego. Uno schema non insolito, dove l'autocertificazione supplisce alle carenze degli uffici coinvolti. Una delle sfide della riforma sarà anche quella di investire con capitali e formazione del personale delle amministrazioni responsabili delle procedure, onde garantire l'efficacia dei controlli a esse teoricamente affidati.

Proseguendo nella sintetica rassegna delle novità del D.L. 20/2023, le previsioni di fattispecie che consentono ingressi di lavoratori extracomunitari al di fuori delle quote programmate sono segnali di maggiore apertura rispetto alla passata gestione dei flussi in entrata di stranieri.

Con l'introduzione del comma 1-*bis* all'art. 21 del TUI, il D.L. 20/2023, oltre al mantenimento delle quote riservate indicate nel comma 1, ha previsto anche ingressi e soggiorno per lavoro subordinato al di fuori delle quote programmate, in favore di stranieri provenienti dai Paesi che hanno stretto, o stringeranno, accordi o intese di cooperazione in materia rimpatri con il nostro Paese. Rispetto a tale disposizione, non ci sono indicazioni operative sulle procedure da seguire o su eventuali requisiti soggettivi nella presentazione delle domande di nulla osta che ci consentano di valutare l'effettiva portata della norma, che pertanto esiste solo a livello potenziale.

Sulla stessa direttrice si pone la novella dell'art. 23 del TUI sulla formazione svolta nei Paesi di origine, con l'introduzione del comma 2-*bis*: dall'originaria formulazione (datata 2002), che nella chiamata a lavoro di cui all'art. 22 assegnava preferenza agli stranieri che avessero frequentato i corsi, siamo passati all'ingresso fuori quota per gli stranieri che quei programmi di formazione professionale e civico-linguistica abbiano superato.

Altri ingressi possibili al di fuori delle quote prestabilite sono accordabili, secondo il nuovo comma 4-*bis*, a lavoratori stranieri coinvolti in percorsi di qualificazione professionale e selezione, promossi sulla base di collaborazioni tecniche che il ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, o sue agenzie, potrebbe avviare con enti formativi o comunque operanti nel mercato del lavoro, presso Paesi terzi.

Di rilievo, al riguardo, quanto specificato dalla Circolare interministeriale 27 ottobre 2023, n. 5969, che consente, in via transitoria per gli anni 2023 e 2024, alle organizzazioni nazionali dei datori di lavoro presenti nel Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) di concordare con enti di formazione o operatori dei servizi per il lavoro accreditati, o ancora con enti del Terzo settore, programmi di formazione professionale e civico-linguistica per la selezione e la formazione dei lavoratori direttamente nei Paesi di origine.

Questa apertura in favore di un ruolo diretto dei datori, sia pur in via sperimentale per i primi due anni, appare come il tentativo di superare il modello basato sul matching a distanza, poco funzionale alle loro esigenze, per via delle ricorrenti difficoltà di dover decodificare, in aderenza ai profili professionali ricercati, attestazioni e qualifiche formative rilasciate all'esito di corsi non direttamente gestiti.

In conclusione, non è facile prevedere, alla luce di questa sommaria ricognizione, quale possa essere l'effettivo impatto delle novità legislative apportate dal D.L. 20/2023 all'impianto principale delle politiche migratorie.

tro<sup>9</sup>) sia nel Paese d'origine che in Italia, oppure l'incremento dei rapporti con i soggetti del territorio per ipotizzare, per i detenuti stranieri, percorsi lavorativi adeguati e attività trattamentali esterne al carcere.

Al netto dei limiti che abbiamo segnalato, delle conseguenze incoerenti di certe scelte (come le modifiche che riguardano la protezione speciale), delle carenze ancora non colmate in questi primi mesi del 2024 rispetto a indicazioni operative utili a rendere esecutive le nuove disposizioni, e delle perplessità interpretative rispetto ad alcuni interventi normativi, la reintroduzione della programmazione triennale e i numeri degli ingressi autorizzati, così come le previsioni di canali di ingresso fuori dalle quote programmate, possono essere interpretati come debole segnale di un cambio di marcia, che dovrà essere però supportato dal ripensamento di alcune impostazioni e dalla definizione di una strategia complessiva che investa l'intero sistema.

### 3. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Il messaggio che si evince da questo breve contributo è senz'altro rappresentato dalla necessità di invertire la rotta rispetto a politiche migratorie che, ispirate da fini securitari e protezionistici, si sono fino a oggi concentrate essenzialmente sul contrasto all'immigrazione irregolare, senza provare a guardare in modo diverso a questo fenomeno che, per dimensioni e caratteristiche, si faceva strutturale all'interno della nostra, come di altre, realtà cosiddette "svilupate", con conseguenze però profondamente diverse.

Come non poteva essere altrimenti, un fenomeno di tale portata ha messo in evidenza debolezze che differenziano l'Italia da altri Paesi, soprattutto europei, alimentando fenomeni come quello della diffusione di lavoro irregolare e sommerso tra le persone di origine straniera. Al di là di considerazioni di natura etica, tale fenomeno possiamo considerarlo anche come risposta al mismatch tra un'offerta inadeguata e una domanda disattesa, anche in senso qualitativo, in un mercato del lavoro che sconta l'avanzato processo di invecchiamento della popolazione. Ma la diffusione di lavoro irregolare e sommerso tra gli stranieri è venuto configurandosi soprattutto come causa e al contempo effetto della scarsa attrattività che il nostro mercato del lavoro mostra nei confronti di quell'immigrazione qualificata che, come possibile vettore di innovazione, potrebbe contribuire alla crescita dell'intero sistema paese.

A questa situazione hanno contribuito diversi fattori che possiamo così riassumere: la prossimità geografica a Paesi che presentano bassi tassi di scolarizzazione soprattutto con riferimento ai livelli più alti, le caratteristiche ancora predominanti in alcuni settori chiave del nostro sistema produttivo, e l'adozione di politiche migratorie che, come dicevamo, si sono mostrate più propense a scelte limitanti rispetto a modelli di governo del fenomeno di tipo selettivo, perdendo la possibilità di direzionare verso il nostro Paese canali migratori più rispondenti a quella parte più esigente dei fabbisogni occupazionali.

In questo senso, non possiamo non accennare alla particolare disposizione geografica che assegna al nostro Paese il ruolo di entrata principale rispetto alle direttrici migratorie del cosiddetto "fianco sud", provenienti da realtà dell'Africa settentrionale e subsahariana, spesso politicamente instabili, oltreché economicamente fragili.

Questo aspetto, unitamente al quadro normativo europeo che attribuisce l'onere dell'accoglienza al primo Paese di arrivo, è responsabile del fatto che il nostro Paese è stato chiamato a garantire, con cospicui sforzi amministrativi e organizzativi, l'ingresso e il primo soggiorno a flussi migratori continui, talvolta assurti al livello di afflussi massicci, generati da spinte non economiche, ma di tipo umanitario, la cui integrazione nel sistema del lavoro segue dinamiche diverse.

Il secondo fattore, come abbiamo anticipato, riguarda la nostra struttura produttiva, che vede ancora la presenza significativa di imprese in settori meno produttivi e a più lenta espansione, dove il sistema è costituito prevalentemente da piccole e medie imprese poco avvezze agli investimenti in tecnologie digitali, in ricerca e sviluppo e in capitale umano e che anzi fanno della riduzione dei costi del lavoro il principale fattore competitivo.

Infine, troviamo l'aspetto che più è stato considerato in questo contributo, ossia il ruolo delle politiche migratorie rispetto al fenomeno del lavoro sommerso.

Le conseguenze, per il nostro Paese, dell'aver promosso un paradigma sociale che ha emarginato il contributo degli stranieri nel mercato del lavoro, non solo sono state negative sul piano etico ed economico interno, ma rischiano di indebolire la posizione del nostro Paese nella competizione economica globale. Lasciare che il sistema si assestasse sul sinallagma tra forme di soggiorno precarie (quando non irregolari) e disponibilità a lavorare in condizioni di subalternità (anche queste spesso irregolari), si è tradotto nella condizione negativa di essere una realtà che attrae per lo più immigrati con bassi livelli di istruzione e di formazione, privi di un progetto migratorio predefinito, spinti da immediate urgenze di sopravvivenza piuttosto che da precise prospettive di vita e professionali e dunque adattabili a condizioni di lavoro svantaggiate, oltre che a occupare recessi sociali, con tutto ciò che ne consegue.

Tale contesto ha favorito visioni parziali e grossolane, che guardano al lavoro degli stranieri in modo aselettivo, come a un tutt'uno, che risponde a caratteristiche fisse e a cui assegnare il ruolo di coprire genericamente *job vacancies*, finendo per orientare in tal senso gli stessi flussi migratori.

Tutto ciò ha determinato un ritardo che il nostro Paese è chiamato a recuperare.

Per farlo dovrà assecondare un cambio di paradigma, accettando definitivamente di essere una realtà multietnica nella quale vigono meccanismi di integrazione basati su una visione aperta che guarda agli stranieri non più semplicemente come mera forza lavoro da sfruttare nelle mansioni meramente manuali, ma anche come un patrimonio di competenze, capacità e doti in grado di contribuire al benessere della nostra cittadinanza condivisa.

A questo scopo vanno attivate leve diverse, capaci di operare in modo integrato, cosicché l'una sia a servizio dell'altra: da un lato, riscrivere le politiche migratorie, dall'altro, ricostruire un'attrattività del sistema paese, affinché sia in grado di offrire migliori opportunità, tali da orientare le scelte anche di stranieri portatori di capitali, di idee e di energie, e disposti a investire e a scommettere sul nostro Paese.

Le nuove politiche migratorie dovrebbero:

- adeguare le “infrastrutture”;
- allargare le vie d'accesso e i ponti che portano verso di noi, rilanciando i flussi di immigrazione regolare e dando la possibilità anche a coloro che giungono per motivi umanitari di mettere a disposizione comune i propri talenti, magari scegliendo di restare;
- semplificare le procedure, diversificare le modalità di ingresso e rendere più elastiche le regole di soggiorno in favore dell'immigrazione a elevata qualificazione, sperimentando meccanismi come il permesso per ricerca di lavoro, e costruendo autostrade e corsie preferenziali attraverso il potenziamento dei meccanismi di ingresso fuori dalle quote programmate, soprattutto in favore di stranieri imprenditori e categorie di lavoratori stranieri i cui profili professionali siano più rispondenti ai fabbisogni di alcuni settori fondamentali, ma carenti;
- introdurre o rafforzare canali di ingresso selettivi, basati sulla predisposizione, nei Paesi di origine, di moduli di formazione professionale cosiddetta “di pre-partenza”, che vedono coinvolte direttamente le imprese.

Sull'altro versante, l'incremento di attrattività del sistema paese passa inevitabilmente per interventi di portata generale che riguardano il sistema delle imprese, quello universitario e scolastico, quello della formazione e le politiche attive.

Rispetto alle imprese, sarebbe opportuno operare nel senso di una riduzione strutturale del costo del lavoro (abbattimento del cuneo fiscale), di un incremento dell'offerta formativa professionalizzante, della semplificazione delle procedure amministrative, ma anche del sostegno alle scelte di investire nell'automazione e nella digitalizzazione, come pure nei processi di internazionalizzazione.

Analogamente andrebbero sostenute l'inclusività e al contempo l'internazionalizzazione del sistema universitario e della formazione superiore, e inoltre allestito un sistema di riconoscimento dei titoli, anche attraverso accordi con i Paesi di origine dei nostri immigrati.

Fondamentale è infine rilanciare le politiche attive, migliorando i servizi di accompagnamento al lavoro e una gestione inclusiva delle risorse umane, agevolando l'accesso ai servizi di orientamento e ai sistemi di protezione in caso di perdita involontaria del lavoro, ma sostenendo anche la mobilità interna.

Un Paese, il nostro, dunque, che si trova dinanzi a sfide cruciali, perché, come sostenuto all'inizio, il fenomeno migratorio sta già imponendo una riconfigurazione di tanti aspetti della nostra società. Nel 2023 le novità normative in tema di immigrazione, il varo del cosiddetto "Piano Mattei" ma anche altre importanti novità, come il D.Lgs. 18 ottobre 2023, n. 152 sulla blu card, sembrano aver avviato un auspicato ripensamento rispetto agli approcci del passato. Tuttavia, un vero e proprio cambio di direzione nel senso auspicato potrà avvenire, ad avviso di chi scrive, solo a determinate condizioni: se tali novità vengono considerate come punto di partenza e non di approdo; se vengono corrette le incoerenze e le criticità che abbiamo evidenziato; se vengono potenziati strumenti che sono stati introdotti; e soprattutto se vengono stanziati risorse e favoriti investimenti affinché l'impianto teorico non resti tale, ma possa trovare attuazione.

#### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- AMBROSINI M. (2017), *Italiani e stranieri nel mercato del lavoro: un "lavoro povero" riservato agli stranieri?*, ASGI.
- CALAFÀ L. (2021), *Per un approccio multidimensionale allo sfruttamento lavorativo*, "Lavoro e Diritto", 2, pp. 193-213.
- CALVELLINI G. (2019), *I richiedenti asilo nel diritto del lavoro italiano*, "Lavoro e Diritto", 4, pp. 665-88.
- CHIAROMONTE W. (2020), *Politiche protezionistiche e mercato del lavoro immigrato: per una riapertura dei canali d'ingresso regolare per lavoro*, in U. Gargiulo, M. Ranieri (a cura di), *Protezionismo e diritto del lavoro – Spunti di riflessione*, Editoriale Scientifica, Napoli, pp. 139-51.
- D'ONGHIA M. (2019), *Immigrazione irregolare e mercato del lavoro. Spunti per una discussione*, "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 2, pp. 463-78.
- DE MOZZI B. (2016), *L'impiego irregolare di lavoratori extracomunitari*, in M. Brollo, C. Cester, L. Menghini (a cura di), *Legalità e rapporti di lavoro. Incentivi e sanzioni*, EUT, Trieste, pp. 427-52.
- INAPP (2024), *Attività di rilevazione dati, tramite interviste, finalizzata alla ricostruzione del quadro conoscitivo delle caratteristiche del lavoro nero e irregolare degli stranieri in Italia*, Roma.
- ISTAT (ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA) (2020), *Rapporto Annuale 2020. La situazione del Paese*, Istat, Roma.
- ID. (2023), *Stranieri e naturalizzati nel mercato del lavoro italiano*, Statistiche focus, 3 febbraio, in [https://www.istat.it/wp-content/uploads/2023/02/Focus\\_stranieri-e-naturalizzati-nel-mondo-del-lavoro.pdf](https://www.istat.it/wp-content/uploads/2023/02/Focus_stranieri-e-naturalizzati-nel-mondo-del-lavoro.pdf).
- ID. (2024a), *Rapporto annuale 2024. La situazione del Paese*, Istat, Roma.
- ID. (2024b), *Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva (anno 2023) – Aggiornamenti per gli anni 2016-2021*, Istat, Roma.



- MARTELLONI F. (2020), *L'accesso al lavoro dei richiedenti e dei titolari di protezione internazionale, tra diritto e prassi*, in W. Chiaromonte, M.D. Ferrara, M. Ranieri (a cura di), *Migranti e lavoro*, il Mulino, Bologna, pp. 111-32.
- MCBRITTON M. (2017a), *Lavoro extracomunitario, mercato del lavoro, contratti*, "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", 4, pp. 582-98.
- ID. (2017b), *Migrazioni economiche e ordinamento italiano. Una prospettazione giuslavoristica*, Cacucci, Bari.
- MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI (2023), *XIII Rapporto annuale. Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia 2023*, a cura della Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione, in <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita-immigrazione/focus/xiii-rapporto-mdl-stranieri-2023>.
- PROTOPAPA V. (2023), *Il refugee gap, il divario che sfugge al PNRR*, "Lavoro e Diritto", 2, pp. 353-82.
- UNIONCAMERE, ANPAL (AGENZIA NAZIONALE PER LE POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO), SISTEMA INFORMATIVO EXCELSIOR (2022), *Previsioni dei fabbisogni occupazionali e professionali in Italia a medio termine (2023-2027). Scenari per l'orientamento e la programmazione della formazione*, in [https://excelsior.unioncamere.net/sites/default/files/pubblicazioni/2023/report\\_previsivo\\_2023-27\\_0.pdf](https://excelsior.unioncamere.net/sites/default/files/pubblicazioni/2023/report_previsivo_2023-27_0.pdf).