



*Consiglio Nazionale  
dell' Economia e del Lavoro*

ODG 379\_29/10/2019

L'ASSEMBLEA

(nella seduta 29 ottobre 2019)

VISTO Part. 99 della Costituzione;

VISTA la legge speciale 30 dicembre 1986, n. 936, recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro" e successive modifiche e integrazioni;

VISTO il decreto legislativo 25 luglio 1998, n.286, recante il "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero", e in particolare l'articolo 42;

VISTA la determinazione del Presidente prot. n.1337 del 27 luglio 2018 di istituzione dell'Organismo nazionale di coordinamento delle politiche di integrazione degli stranieri (O.N.C.), nonché la successiva determinazione prot. n.387 del 19 febbraio 2019;

VISTA la proposta del coordinatore dell'Organismo nazionale di coordinamento delle politiche di integrazione degli stranieri (O.N.C.) di promuovere uno specifico Ordine del giorno sul tema "Nuovi ingressi per lavoro. Una proposta del CNEL";

VISTO il verbale della riunione dell'Organismo nazionale di coordinamento delle politiche di integrazione degli stranieri (O.N.C.) del 17 luglio 2019;

UDITE in seduta congiunta la Commissione informazione e lavoro e l'Organismo nazionale di coordinamento delle politiche di integrazione degli stranieri (O.N.C.) nella seduta del 25 settembre 2019;

VISTO il verbale della riunione in seduta congiunta della Commissione informazione e lavoro e dell'Organismo nazionale di coordinamento delle politiche di integrazione degli stranieri (ONC) del 25 settembre 2019;

UDITO, sulla proposta medesima, l'Ufficio di Presidenza nella seduta del 29 ottobre 2019;

APPROVA

l'unito Ordine del giorno del CNEL sul tema "Nuovi ingressi per lavoro. Una proposta del CNEL".

Prof. Tiziano TREU

## **Nuovi ingressi per lavoro. Orientamenti per alcune proposte del Consiglio**

### **Premessa**

L'UE ha tentato negli ultimi due decenni di risolvere i propri fabbisogni di lavoro attingendo ai bacini dei nuovi paesi membri dell'Europa orientale. Questa soluzione è destinata a perdere efficacia nel tempo, in relazione allo sviluppo dei paesi di provenienza, alle tendenze demografiche negative che li caratterizzano, allo stesso drenaggio di popolazione giovane e attiva da parte dei paesi dell'Ovest.

I fabbisogni, del resto, non sono destinati ad esaurirsi, segnatamente in mercati del lavoro come quelli dell'Europa meridionale. La domanda di lavoro infatti richiede ancora una componente non trascurabile di lavoratori a qualificazione medio-bassa, mentre sul versante dell'offerta quattro giovani su cinque arrivano al diploma di scuola media superiore.

Nel panorama internazionale sono ricomparse ufficialmente politiche di reclutamento di manodopera all'estero in paesi importanti come Giappone e Germania.

In Italia il sistema delle quote annuali d'ingresso, introdotto nel 1998, è tuttora in vigore ma è stato depotenziato nel tempo, disattendendo la prevista programmazione triennale e limitando gli ingressi a poche migliaia di unità all'anno (30.000), riferite prevalentemente al lavoro stagionale (18.000) e alla conversione di permessi di soggiorno con altre causali.

Una proposta di rilancio non richiede quindi necessariamente riforme profonde del quadro normativo. Alcune innovazioni sono possibili già sulla base della legislazione vigente.

Si rende qui necessaria una premessa di metodo. Nelle politiche migratorie, e anche nella regolazione dei nuovi ingressi, non bisognerebbe parlare di immigrazione in generale, ma di categorie specifiche. In Italia la legge prevede una ventina di tipi diversi di permesso di soggiorno. La distinzione delle causali per l'ingresso e per il soggiorno dovrebbe essere una regola di base di ogni discussione argomentata sulle politiche migratorie. Se si segmenta la massa amorfa e temuta dell'immigrazione e si focalizza l'attenzione su gruppi e fabbisogni ben individuati, si può progredire verso un approccio pragmatico alla questione. Lo stesso decreto-flussi 2019 individui gruppi specifici di beneficiari.

### **Linee d'indirizzo**

1. Un primo punto su cui agire riguarda la programmazione triennale degli ingressi prevista dalle leggi in vigore. Il CNEL potrebbe farsi promotore della raccolta delle richieste delle categorie interessate, specificate per il tipo di figura necessario (lavoratori stagionali in agricoltura o nell'industria alberghiera, infermieri nella sanità, ecc.) e valutate insieme alle parti sociali, per elaborare una proposta di piano triennale.

Una maggiore apertura verso il lavoro stagionale potrebbe rappresentare un primo prudente passo avanti. Come mostra l'esempio del Trentino-Alto Adige, migliaia di lavoratori sarebbero interessati a entrare e lavorare per qualche mese, rientrando poi al loro paese e ripresentandosi l'anno successivo. La possibilità di rientro legale è generalmente più attraente del soggiorno illegale. L'esperienza degli Stati Uniti lo conferma. Dopo un certo tempo di ottemperanza alle regole di rientro allo scadere

del permesso (per esempio cinque anni), il permesso per lavoro stagionale potrebbe essere convertito in permesso di soggiorno per lavoro *standard*, come già avviene con i decreti-flussi attuali<sup>1</sup>.

Il permesso per lavoro stagionale riguarda prevalentemente lavoratori a bassa qualificazione, e può rappresentare un'alternativa ai rischiosi viaggi per mare e all'ingresso per asilo. La concessione di permessi per lavoro stagionale potrebbe inoltre essere utilizzata per incentivare il rientro in patria di chi ha perso il lavoro, e quindi perde o sta per perdere il permesso di soggiorno: si potrebbe offrirgli una priorità per futuri ingressi per lavoro stagionale.

Un'altra manovra possibile nell'ambito delle norme potrebbe riguardare la conversione del permesso di soggiorno nel caso degli studenti che completano un corso di studi in Italia. Anch'essa compare nel decreto flussi 2019, ma andrebbe notevolmente rafforzata.

2. Altre iniziative richiedono modifiche legislative. Una di queste potrebbe consistere nell'ingresso sotto *sponsor* per un anno, nell'ambito di quote prefissate, già previsto dalla legge del 1998 ma abrogato dopo una breve esperienza. Una cospicua fidejussione garantiva il rientro se l'immigrato non trovava lavoro entro un anno, mentre l'ospitalità con gli oneri relativi doveva essere assicurata dagli *sponsor*. Si potrebbe anche prevedere oltre allo *sponsor* un'istituzione di accompagnamento, ossia il coinvolgimento - accanto ai parenti ospitanti - di attori locali, pubblici o della società civile, per offrire corsi di italiano e sostegno nei percorsi d'integrazione. Il sistema dello *sponsor* è particolarmente adatto per il caso dei lavoratori a qualificazione medio-bassa: sono quelli che hanno più bisogno di qualcuno che li assista nel non facile processo di insediamento in un nuovo paese. Responsabilizzare i parenti e istituzionalizzarne il ruolo è una strategia che risponde alle dinamiche informali e poco controllate delle reti etniche, valorizza il rapporto con la rete familiare e nello stesso tempo lo rende più trasparente.
3. Soprattutto nell'ambito dei servizi domestici e di assistenza presso le famiglie, un dispositivo di conversione del permesso di soggiorno potrebbe consentire un incontro tra offerta immigrata e domanda di lavoro italiana nel caso di persone che entrano con permessi turistici, senza passare attraverso le trafilie del lavoro nero e delle sanatorie. Dopo tre anni di soggiorno e di lavoro, potrebbe essere introdotta una regolarizzazione caso per caso, come già avviene in altri paesi europei (per esempio in Francia e in Spagna). Un tetto annuale disposto dalla programmazione triennale potrebbe calmierare il settore.

---

<sup>1</sup> Il decreto legislativo 25 luglio 1998, n.286, recante il "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero", all'articolo 24, comma 10, stabilisce che "il lavoratore stagionale, che ha svolto regolare attività lavorativa sul territorio nazionale per almeno tre mesi, al quale è offerto un contratto di lavoro subordinato a tempo determinato o indeterminato, può chiedere allo sportello unico per l'immigrazione la conversione del permesso di soggiorno in lavoro subordinato, nei limiti delle quote di cui all'articolo 3, comma 4".

4. Nella programmazione degli ingressi è inoltre auspicabile tenere conto di due fattori. Il primo è la conoscenza previa della lingua italiana, opportunamente certificata. Il secondo è la frequentazione di corsi di formazione professionale nei paesi di origine promossi o riconosciuti dalle autorità italiane. Finora gli investimenti in questo campo non sono stati adeguatamente raccordati con la politica degli ingressi, ossia non hanno avuto come sbocco l'autorizzazione a immigrare in Italia con un permesso di lavoro. Il possesso di questi requisiti dovrebbe fornire una preferenza in ordine all'ingresso in Italia.

I criteri accennati potrebbero essere organizzati in un sistema a punti, sul modello canadese. I candidati all'ingresso potrebbero ricevere ad esempio un punteggio di 20 punti su 100 se è dimostrata la conoscenza della lingua italiana al livello considerato necessario; 30 su 100 se si è frequentato un corso di formazione riconosciuto dalle autorità italiane; 30 su 100 in caso di presenza di parenti stretti in Italia o di uno *sponsor* in grado di fornire ospitalità e di pagare la prescritta fidejussione; 20 se la qualifica professionale posseduta rientra tra quelle richieste in sede di programmazione.

5. Almeno in via transitoria andrebbe introdotta una misura per la convertibilità del permesso di protezione speciale introdotto dal “decreto sicurezza” (decreto legge 4 ottobre 2018, n. 113). Vanno altresì studiate soluzioni per i richiedenti asilo non riconosciuti come rifugiati ma rimasti sul territorio.