

CAMERA DEI DEPUTATI - I COMMISSIONE PERMANENTE

Audizione informale di **Ferruccio Pastore**, Direttore del Forum internazionale ed europeo di ricerche sull'immigrazione (FIERI), nell'ambito dell'esame della proposta di legge di iniziativa popolare C. 13, recante "Nuove norme per la promozione del regolare soggiorno e dell'inclusione sociale e lavorativa di cittadini stranieri non comunitari"

(18 giugno 2019)

Osservazioni introduttive

1. Il provvedimento che avete in esame è articolato e tocca aspetti molto diversi della disciplina dell'immigrazione e dell'integrazione di cittadini stranieri nel nostro paese.

Dato il tempo limitato a disposizione, mi limiterò a qualche osservazione sui due aspetti che mi sembrano più qualificanti, cioè la **disciplina dell'ingresso per ricerca di lavoro** e quella della **regolarizzazione su base individuale**.

2. Prima di entrare nel merito, un'osservazione di carattere generale. Anche a prescindere dai contenuti specifici, questa proposta mi sembra utile, perché ci permette di allargare il perimetro di una discussione pubblica troppo angusta.

A prescindere dai giudizi di valore e dalle prospettive politiche, **siamo oggettivamente un grande paese di immigrazione, il quarto in numeri assoluti nella UE, addirittura il terzo se escludiamo il Regno Unito** (OECD 2019).

Eppure di immigrazione parliamo in maniera estremamente parziale e riduttiva. Ci focalizziamo solo della **punta dell'iceberg**, cioè sugli arrivi via mare dalla Libia (gli stessi arrivi irregolari via terra, che pure ci sono, sembrano interessare poco).

Ma soprattutto è trascurata la **componente di gran lunga preponderante del fenomeno**, cioè la massiccia presenza regolare e la componente legale degli arrivi, di quelli passati e presenti, come di quelli futuri. Ed è quasi assente dal dibattito la politica più adatta per gestire questi arrivi.

3. Ci sono due ragioni evidenti per cui questa scarsa attenzione non è sostenibile: una economica e una demografica. **Da un lato, abbiamo un sistema produttivo che si regge sulle piccole e medie imprese. Dall'altro, abbiamo una società che invecchia.**

Un paese che combina questi due caratteri strutturali non può fare a meno di una strategia di politica migratoria e specialmente di una politica degli ingressi per lavoro.

4. Da dieci anni, abbiamo congelato la nostra politica precedente, che era basata su una **miscela abbastanza caratteristica, anche nel panorama europeo, di tentativi di programmazione e periodiche regolarizzazioni**.

Il congelamento ha avuto anche delle buone ragioni, nel senso che l'Italia si è trovata al cuore di **due tempeste quasi contemporanee**: la crisi economica scoppiata nel 2008 e quella geopolitica divampata, a fasi alterne, a partire dal 2011.

In simili circostanze, proseguire con le linee di politica migratoria precedenti sarebbe stato **decisamente irragionevole**.

5. Oggi, però, questa paralisi non è più giustificata né sostenibile. Il mercato del lavoro è in leggera ripresa, le tendenze demografiche continuano a peggiorare, e quindi non possiamo **permetterci il lusso di rimanere senza una strategia attiva** in materia di immigrazione e integrazione.

Peraltro, credo che sia importante sottolineare come questa paralisi sia un'anomalia anche nel quadro europeo. Persino i paesi del gruppo di Visegrad, la cui narrazione ufficiale non è certo fondata su apertura e accoglienza, nei fatti hanno un approccio pragmatico. Mi ha colpito, negli ultimi dati OCSE, per esempio, che la Polonia di Duda e Kaczyński è oggi il primo paese al mondo, in numeri assoluti, per numero di immigrati temporanei ammessi: oltre 650.000 all'anno.

6. Dotarsi di una politica degli ingressi **non vuol dire, ovviamente, impegnarsi a un determinato livello di ammissioni**. E' evidente che abbiamo di fronte grosse incognite, che non possono che condizionare le future scelte di politica migratoria. Non sappiamo che entità avranno le migrazioni forzate future, in particolare dall'Africa. Non sappiamo in che misura e a che velocità il cambiamento tecnologico cancellerà posti di lavoro, in particolare in quei settori in cui il lavoro immigrato è diventato centrale.

Ma sappiamo per certo che, con le coorti di lavoratori nativi che si riducono di anno in anno, **la carenza di lavoro autoctono – e quindi il fabbisogno di lavoro immigrato – rimarranno delle realtà**, nel medio periodo e oltre. Realtà di cui essere consapevoli, che richiedono strumenti adatti.

7. Vengo dunque alla proposta di legge in esame. Come dicevo, gli aspetti più qualificanti mi sembrano due. Nel senso che la proposta si propone di affrontare **due nodi strutturali irrisolti della politica migratoria italiana**. Due problemi con cui tutte le maggioranze politiche successive si sono dovute confrontare, con risultati complessivamente modesti.

Mi riferisco alla **questione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro** e a quella, connessa, della **irregolarità**.

8. Sul primo punto, il problema fondamentale è che, nel contesto italiano, il tipico datore di lavoro, piccola impresa o famiglia, non ha la capacità, il tempo, le risorse, per andarsi a scegliere il lavoratore all'estero. Nello stesso tempo, vuole vederlo in faccia prima di assumerlo. Ovviamente, tra queste due circostanze c'è una forte tensione.

Per questa ragione, i decreti flussi non hanno mai funzionato davvero, e la **stragrande maggioranza dei rapporti di lavori tra datori italiani e lavoratori stranieri si è instaurata in maniera irregolare**, per essere regolarizzata solo in seguito.

Per ovviare a questa disfunzione cronica, la proposta in esame amplia fortemente la platea degli enti abilitati alla intermediazione internazionale di manodopera, con l'obiettivo di creare **un'infrastruttura diffusa capace di selezionare immigrati in cerca di lavoro**, ammessi per un anno in particolare con lo scopo di "consentire lo svolgimento di colloqui volti al collocamento con datori di lavoro residenti nel territorio nazionale" (art. 1, co. 3).

9. L'idea dell'ingresso per ricerca di lavoro non è nuova (già a fine anni Novanta sono state condotte delle sperimentazioni), e indubbiamente sulla carta è un'idea promettente. Anche perché non sembrano esserci molti altri modi per risolvere il rebus dell'incontro tra domanda e offerta (il cosiddetto *matching*) a cui facevo riferimento prima.

Senza poter entrare adesso nei dettagli tecnici della proposta, voglio però segnalare quello che mi sembra un aspetto da chiarire. Se l'intermediazione è finalizzata a consentire lo svolgimento di colloqui, non si tratta di intermediazione vera e propria, anche perché, al comma 7 dello stesso articolo 1, si dice chiaramente che nel contratto di soggiorno "**non è richiesta l'indicazione dei colloqui di lavoro che lo straniero effettuerà attraverso il soggetto intermediario**".

Mi sembra che questo sia **un anello debole**, su cui forse si può lavorare il ruolo di monitoraggio e supervisione che la proposta affiderebbe ad ANPAL potrebbe in effetti servire a garantire che l'intermediazione sia effettiva, **cioè che arrivi fino all'effettivo incontro tra domanda e offerta, e non si limiti invece a favorire l'ingresso.**

10. Passando a un altro tema, faccio solo un accenno allo strumento della **prestazione di garanzia per l'accesso al lavoro**, che pure riveste un ruolo importante nell'economia complessiva della proposta. Anche siamo nel solco di esperienze passate, in particolare il cosiddetto "sponsor", sperimentato tra fine anni Novanta e inizio anni Duemila.

Quell'esperienza non aveva prodotto grandi risultati, ma io credo anche che fosse stata abbandonata troppo presto e senza trarne le dovute lezioni. Quindi credo che effettivamente possa valere la pena di tentare di nuovo, magari con maggiori mezzi e maggiore convinzione di quanto si fece quasi vent'anni fa.

Bisogna però rendersi conto di un aspetto cruciale. Il meccanismo dello sponsor si basa necessariamente su un ruolo attivo della società civile organizzata. In particolare, è **importante che siano coinvolte le organizzazioni imprenditoriali, che invece nella proposta non sono espressamente menzionate.**

In altri paesi, Austria, Germania, Svezia, ma anche in Spagna, le parti sociali e in particolare le organizzazioni datoriali hanno una storia di coinvolgimento nelle politiche del lavoro, compreso il lavoro immigrato. In Italia, tradizionalmente non è stato così, per varie ragioni, non ultima una forte concentrazione del lavoro immigrato nella piccola impresa e nel lavoro di cura.

Se e come superare questo limite potrebbe essere, credo, una questione da approfondire, forse anche in questa serie di audizioni, guardando soprattutto alle organizzazioni di settore maggiormente interessate.

11. Un'ultima osservazione sulle regolarizzazioni. Anche questo è un nodo cruciale, che da decenni si cerca invano di sciogliere. La proposta in esame intende sostituire le vecchie regolarizzazioni di massa con un **procedimento individualizzato, basato sulla concessione di un "permesso di soggiorno per comprovata integrazione"**.

Anche qui, ci sono dei precedenti. Forme di regolarizzazione discrezionale su base individuale esistono in molti ordinamenti europei, a partire dai maggiori: Germania, Francia, Spagna. Nel nuovo Pacchetto Immigrazione tedesco, approvato dal Bundestag pochi giorni fa, per esempio, la tendenza a consentire ai titolari di **Duldung**, una sorta di permesso umanitario, la conversione ad un permesso di lavoro, in presenza di determinate circostanze, viene ulteriormente rafforzata.

12. Anche in Italia soluzioni di questo tipo sono state proposte tante volte. Ricordo per esempio che, nel 2013, con ISMU e Neodemos, producemmo come FIERI un documento intitolato "Oltre la crisi: riforme per il governo delle migrazioni", in cui si proponeva tra l'altro di introdurre "modalità di regolarizzazione 'ad personam' per chi dimostra di possedere i requisiti utili ad un fruttuoso percorso di integrazione".¹

Ben venga, dunque, la ripresa di quella riflessione. Nel merito di questa proposta, mi sembra che i gli indicatori di "comprovata integrazione" suggeriti, come quello della "immediata disponibilità al lavoro", siano **forse troppo generici e flessibili**, ma ovviamente su questo serve un livello di approfondimento ben superiore a quello che posso raggiungere adesso.

¹ http://fieri.it/wp-content/uploads/2013/07/Riforme-per-il-governo_def.pdf.
<http://www.neodemos.info/articoli/dieci-principi-per-il-governo-delle-migrazioni/>.

Cfr. anche