



Freedom, Security & Justice:
European Legal Studies

*Rivista quadrimestrale on line
sullo Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*

2018, n. 2

EDITORIALE
SCIENTIFICA



DIRETTORE

Angela Di Stasi

Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Titolare della Cattedra Jean Monnet (Commissione europea)
"Judicial Protection of Fundamental Rights in the European Area of Freedom, Security and Justice"

COMITATO SCIENTIFICO

Sergio Maria Carbone, Professore Emerito, Università di Genova
Roberta Clerici, Ordinario di Diritto Internazionale privato, Università di Milano
Pablo Antonio Fernández-Sánchez, Cattedratico de Derecho internacional, Universidad de Sevilla
Nigel Lowe, Professor Emeritus, University of Cardiff
Paolo Mengozzi, Avvocato generale presso la Corte di giustizia dell'UE
Massimo Panebianco, già Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Guido Raimondi, Presidente della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo
Giuseppe Tesaro, Presidente Emerito della Corte Costituzionale
Antonio Tizzano, Vice Presidente della Corte di giustizia dell'UE
Ugo Villani, Professore Emerito, Università di Bari

COMITATO EDITORIALE

Maria Caterina Baruffi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Verona
Giandonato Caggiano, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Claudia Morviducci, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Lina Panella, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Messina
Nicoletta Parisi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Catania-Componente ANAC
Lucia Serena Rossi, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Bologna
Ennio Triggiani, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari
Talitha Vassalli di Dachenhausen, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"



COMITATO DEI REFERES

Bruno Barel, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova
Raffaele Cadin, Associato di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"
Ruggiero Cafari Panico, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano
Ida Caracciolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Luisa Cassetti, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università di Perugia
Giovanni Cellamare, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari
Rosario Espinosa Calabuig, Profesor de Derecho Internacional Privado, Universidad de Valencia
Giancarlo Guarino, già Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Elsbeth Guild, Associate Senior Research Fellow, CEPS
Paola Ivaldi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Genova
Luigi Kalb, Ordinario di Procedura Penale, Università di Salerno
Luisa Marin, Assistant Professor in European Law, University of Twente
Rostane Medhi, Professeur de Droit Public, Université d'Aix-Marseille
Stefania Negri, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Piero Pennetta, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Emanuela Pistoia, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo
Pietro Pustorino, Ordinario di Diritto Internazionale, Università LUISS di Roma
Alessandra A. Souza Silveira, Diretora do Centro de Estudos em Direito da União Europeia, Universidad do Minho
Chiara Enrica Tuo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova
Alessandra Zanobetti, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bologna

COMITATO DI REDAZIONE

Francesco Buonomenna, Ricercatore di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Caterina Fratea, Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona
Anna Iermano, Assegnista di ricerca di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Angela Martone, Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Michele Messina, Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina
Rossana Palladino (Coordinatore), Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno



Rivista giuridica on line "Freedom, Security & Justice: European Legal Studies"
www.fsjeurostudies.eu

Editoriale Scientifica, Via San Biagio dei Librai, 39 - Napoli
CODICE ISSN 2532-2079 - Registrazione presso il Tribunale di Nocera Inferiore n° 3 del 3 marzo



Indice-Sommario **2018, n. 2**

NUMERO TEMATICO

A tre anni dall'Agenda europea sulla migrazione: la tutela dei migranti e dei richiedenti protezione internazionale nel contesto dello sviluppo delle politiche 'comuni' di immigrazione e di asilo

Editoriale

Giancarlo Guarino p. 1

Saggi e Articoli

Il *Global Compact* sulla migrazione tra scenari internazionali e realtà europea p. 7
Cristiana Carletti, Marco Borraccetti

¿Donde están los niños sirios? ¿Y dónde están sus derechos? La Unión Europea no puede olvidar sus principios ni traicionarse a sí misma p. 47
Ángeles Gutiérrez Zarza

No room for you in here? The past and the future of the asylum seekers' reception conditions in Italy p. 80
Eugenio Zaniboni

Nuovo quadro di partenariato dell'Unione europea per la migrazione e profili di responsabilità dell'Italia (e dell'Unione europea) in riferimento al caso libico p. 104
Rossana Palladino

Operation EUNAVFOR MED *Sophia* in the Framework of the European Agenda on Migration: Practical Aspects and Questions of International Law p. 135
Eugenio Carli

Il diritto al gratuito patrocinio nella riforma del Sistema europeo comune di asilo (SECA): un passo avanti e due indietro? p. 152
Silvia Favalli

Commenti e Note

Il diritto penale "contro" lo straniero. Teoria e pratica delle politiche d'integrazione p. 171
Maria Ilia Bianco

L'Agenda europea sulla migrazione dal punto di vista delle migrazioni dei lavoratori qualificati: una valutazione sociologica p. 201
Mattia Vitiello



L'AGENDA EUROPEA SULLA MIGRAZIONE DAL PUNTO DI VISTA DELLE MIGRAZIONI DEI LAVORATORI QUALIFICATI: UNA VALUTAZIONE SOCIOLOGICA

Mattia Vitiello*

SOMMARIO: 1. L'Agenda europea sulla migrazione e la migrazione gestita. – 2. La scelta dell'immigrato "appropriato": antecedenti storici. – 3. Nuove tendenze e nuove sfide nei processi di selezione degli immigrati. – 4. Le condizioni per l'ingresso e il soggiorno dei lavoratori qualificati stranieri non cittadini UE. – 5. Gli ingressi dei lavoratori altamente qualificati tra normativa europea e nazionale: cosa funziona. – 6. Quelli che vorremmo e quelli che richiamiamo: mercato del lavoro e politiche di immigrazione.

1. L'Agenda europea sulla migrazione e la migrazione gestita

L'Agenda europea sulla migrazione rappresenta la risposta politica alle conseguenze della cosiddetta crisi dei rifugiati del 2015 che ha evidenziato alcune significative lacune del regime migratorio europeo¹. L'idea guida di questo regime è ispirata dall'approccio al governo delle migrazioni denominato *managed migration*, nato a sua volta dalla constatazione del fallimento delle politiche di chiusura adottate dai principali paesi europei di immigrazione all'indomani della crisi del 1973. L'idea di fondo è quella di consentire una "migrazione gestita e ordinata" (*managed migration*)² con lo scopo di trarre il massimo beneficio selezionando gli immigrati sulla base delle esigenze del mercato del lavoro³. Pertanto, l'Agenda europea con i suoi "quattro pilastri per gestire meglio la migrazione" e, in particolare, con l'impegno a modernizzare e riformare il sistema della Carta blu, si inserisce in un dibattito antico e all'interno di un sistema

Articolo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

* Ricercatore presso l'Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali del Consiglio Nazionale delle ricerche IRPPS-CNR. Indirizzo e-mail: m.vitiello@irpps.cnr.it

¹ Dove per europeo, s'intende l'organizzazione politica ed economica sovranazionale dei 28 paesi europei, e per regime migratorio s'intende l'insieme strutturato e interdipendente di norme e leggi che regolano l'ingresso, il soggiorno e l'integrazione dei cittadini stranieri non comunitari.

² T. SPENCER, *Strangers and Citizens: a positive approach to migrants and refugees*, London, 1994.

³ Cfr. COM(2005) 184.

normativo già sviluppato, affrontando questioni che negli anni hanno conosciuto diverse risposte politiche.

Partendo da questo presupposto, vale a dire scontando che la questione di come ottenere una migrazione che si realizzi lungo canali legali preordinati è una delle questioni di più antica controversia, qui si intende rilevare e analizzare le ricadute degli impegni assunti dall'Agenda europea sulla migrazione in merito alla gestione della migrazione legale, con particolare riferimento alla sua dimensione economica. Il nostro obiettivo principale è di illustrare l'implementazione e il processo di revisione del sistema Blue card per l'attrazione dei migranti qualificati. Questa analisi sarà inserita nello spazio migratorio europeo e sarà condotta anche alla luce delle nuove tendenze migratorie che interessano questo sistema migratorio. Oltre all'analisi legislativa, sarà condotta l'analisi socio-statistica della valutazione dei flussi di ingresso e dell'inserimento lavorativo dei lavoratori stranieri altamente qualificati, con particolare riferimento alla situazione italiana. Infine, saranno definiti i motivi alla base della necessità di modernizzazione del sistema Blu card. L'obiettivo è capire se essi sono imputabili a condizioni strutturali, quali la domanda di lavoro, oppure a situazioni contingenti riferibili alle politiche di ingresso dei paesi europei.

Il paragrafo dell'Agenda europea sulla migrazione dedicato all'obiettivo di definire "Una nuova politica di migrazione legale" prevedeva la presentazione di una nuova proposta legislativa sulla mobilità dei lavoratori e una nuova iniziativa per l'attrazione dei lavoratori stranieri altamente qualificati. Questo impegno si è tradotto nell'avvio di un progetto di riforma del sistema Blue card. In particolare, è stato avviato un percorso di consultazione finalizzato alla revisione della direttiva sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati (2009/50/CE). Il 6 aprile del 2016, la Commissione ha reso pubblici gli esiti della consultazione pubblica sulla Blue Card UE e sulle politiche migratorie dell'Unione per i lavoratori altamente qualificati.

La consultazione ha evidenziato quelli che sono i principali punti deboli delle politiche europee in merito all'ingresso dei lavoratori qualificati. Punti che erano già stati evidenziati nel rapporto COM(2014)287 def. in merito all'attuazione della Direttiva. Questi risultati sono consultabili nel rapporto di "Valutazione dell'impatto"⁴ che accompagna la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente specializzati e che intende abrogare la direttiva 2009/50/CE.

Come si può leggere da questo rapporto, i numeri di Blue card rilasciate sono molto bassi in tutti i paesi dell'Unione europea. I dati riguardanti le Blue card saranno esaminate in maniera dettagliata in seguito, quello che è importante evidenziare ora è che questi numeri testimoniano la bassa attrattività delle mete europee per i lavoratori altamente qualificati. Dallo stesso documento si riscontra anche che il dibattito si è focalizzato sui vincoli normativi giudicando le condizioni di ammissione implementate dai paesi membri

⁴ Cfr. [SWD(2016) 193 final del 7.6.2016].

molto rigide. Lo stesso giudizio di eccessiva rigidità è stato dato anche in merito alla durata del contratto di lavoro e alle soglie salariali per cui un lavoro possa dirsi qualificato. Infine, si evidenzia che l'iter burocratico a cui deve sottostare il lavoratore altamente qualificato aspirante all'ingresso tramite Blue card è considerato troppo complesso e farraginoso.

Sulla base di queste valutazioni Il 26 luglio del 2017, il Comitato dei rappresentanti permanenti (Coreper) ha approvato un mandato per i negoziati su un progetto di una nuova direttiva concernente le condizioni di ingresso e soggiorno per i lavoratori altamente qualificati. Il negoziato ha come base la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulle condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente specializzati⁵.

Nel comunicato stampa del 14 marzo 2018 della Commissione europea sui progressi compiuti nel quadro dell'agenda europea sulla migrazione, mancava completamente qualsiasi riferimento alla migrazione legale e agli impegni assunti 3 anni prima su questo punto. Per capire il fondamento di questa impasse, occorre capire quali sono i termini del fallimento del sistema Blue card. Se questi concordano con quelli identificati dalla Commissione e, infine, capire quali le ragioni e quali meccanismi hanno portato a ritenere che la soluzione consista nello spostare verso il basso l'asticella dei criteri per l'ammissione dei lavoratori altamente qualificati.

Il primo passo nell'affrontare questi nodi analitici riguarda l'identificazione del percorso per cui si è arrivati alla configurazione di questo quadro giuridico e delle specificità dei vari percorsi nazionali che a comuni problemi hanno dato risposte diverse con esiti diversi. Si passa poi alla valutazione del regime migratorio europeo, con particolare riferimento alle politiche dedicate alla selezione della manodopera straniera, in base agli ingressi dei lavoratori stranieri altamente qualificati. Inoltre, questi numeri saranno valutati anche in riferimento all'integrazione dei lavoratori stranieri nel mercato del lavoro. A questo scopo sarà preso in considerazione il caso italiano. I risultati di questa valutazione saranno letti alla luce delle proposte di revisione della Direttiva Blu Card UE.

2. La scelta dell'immigrato “appropriato”: antecedenti storici

La selezione degli immigrati più adatti ai propri bisogni di crescita economica e alla domanda di lavoro è un compito che ogni paese di immigrazione prova a realizzare attraverso le politiche di regolazione degli ingressi. Gli Stati Uniti, il Paese che si è trovato a gestire le prime migrazioni di massa della storia moderna, “dal momento in cui sono riusciti a gestire da sé i propri affari, ben prima dell'indipendenza politica, gli americani erano determinati a scegliere chi avrebbe potuto unirsi a loro, e sono rimasti così da allora⁶”.

⁵ [COM(2016) 378 final del 7.6.2016].

⁶ A. R. ZOLBERG, *A nation by design. Immigration policy in the fashioning of America*, London, 2006, p. 1.

Il Brasile, l'altro importante paese di immigrazione del continente americano, nella prima metà del XIX secolo aveva individuato nelle politiche di immigrazione uno strumento adatto a disarticolare e innovare la sua struttura sociale, imperniata sul latifondo e sulla produzione schiavistica. Attraverso l'immigrazione di contadini, artigiani e imprenditori europei mirava a costituire il necessario capitale umano e sociale per formare una classe media in ambito urbano e nelle campagne, in grado di erodere il potere del latifondo⁷. Oltre alle esigenze di popolamento del grande territorio brasiliano, i politici liberali dell'epoca avevano in mente anche degli obiettivi di democratizzazione della società brasiliana ed economici, come la messa a coltivazione di nuove terre volta a innescare una crescita economica con una forte componente endogena.

Per molti anni negli Stati Uniti la selezione degli immigrati si è basata su pochi, semplici ed efficaci criteri: sana e robusta costituzione fisica, abilità al lavoro e nessuna condanna per reati gravi. Le donne sole non erano ammesse, i minorenni non accompagnati dovevano trovare dei garanti, mentre gli orfani dovevano essere adottati, altrimenti venivano respinti. Nel 1921, quando venne emanato il *Johnson Quota Act*, il governo federale cominciò a strutturare un nuovo sistema degli ingressi, fondato sulle quote di ingresso⁸. In particolare, vennero introdotte quote di ingresso proporzionali all'incidenza delle diverse nazionalità straniere presenti negli USA sul totale della popolazione americana. Questo sistema è stato in vigore fino all'*Immigration Act* del 1965.

Il Brasile invece affidava il reclutamento dei potenziali immigrati, e di conseguenza la loro selezione, ad agenzie private, con le quali stipulava veri e propri contratti. Secondo questi contratti i coloni selezionati dovevano essere “di tre classi: industriali, giornalieri ed agricoltori e i coloni non agricoltori non potranno eccedere in numero il dieci per cento della totalità”⁹. Riguardo ai paesi di origine, lo stato brasiliano riteneva che gli immigrati dovessero provenire “per metà dal Sud e metà dal Nord dell'Europa, specificando che potranno essere soltanto: Scandinavi, Scozzesi, Inglesi, Olandesi, Belgi, Tedeschi, Svizzeri, Austriaci, Ungheresi, Francesi, Baschi e Portoghesi”¹⁰. Nel secondo decennio del Novecento la politica di immigrazione brasiliana fu invece influenzata dalla politica razziale volta al *branqueamento*¹¹, cioè a una progressiva maggiore incidenza della popolazione bianca e a una conseguente riduzione della popolazione nera, attraverso il meticcio e i matrimoni misti. Secondo tale politica, l'*imigrante ideale* (immigrato ideale) doveva provenire dai paesi europei centro-settentrionali, con l'esclusione quindi di africani, asiatici e italiani delle regioni meridionali.

Fin quando l'immigrazione rispose alle esigenze di popolamento degli Stati Uniti e del Brasile, le politiche di immigrazione rientrarono nel più ampio quadro delle politiche di

⁷ M. T. SCHORER PETRONE, *O imigrante e a pequena propriedade (1824-1930)*, São Paulo, 1982.

⁸ A. DE CLEMENTI, *La legislazione dei paesi di arrivo*, in P. BEVILACQUA, A. DE CLEMENTI, E. FRANZINA, *Storia dell'emigrazione italiana. Arrivi*, Roma, 2002, p. 428.

⁹ A. DE CLEMENTI, *La legislazione dei paesi di arrivo*, cit., p. 7.

¹⁰ A. DE CLEMENTI, *La legislazione dei paesi di arrivo*, cit., p. 3.

¹¹ G. SEYFERTH, *Colonização, imigração e a questão racial no Brasil*, in *Revista Usp*, 2002, n. 53, pp. 117-149.

popolazione. Le pretese di selezione degli ingressi erano piuttosto modeste e i desiderata delle autorità corrispondevano alla realtà migratoria. Il quadro divenne più complesso quando lo sviluppo industriale degli Stati Uniti, a partire dalla fine del XIX secolo, generò una domanda di lavoro insoddisfatta in continua crescita, che richiedeva sempre più consistenti ingressi di manodopera straniera. Anche in questo periodo i criteri di selezione dei nuovi ingressi non erano particolarmente rigorosi. Il nascente sistema fordista, e la diffusione della catena di montaggio come principale modalità di organizzazione produttiva in fabbrica, non richiedeva agli operai particolari abilità. La catena di montaggio consentiva un'alta produttività e l'integrazione lavorativa anche dei contadini italiani o polacchi.

Il modello di selezione degli ingressi dell'epoca della "Grande migrazione", di inizio Novecento, si può definire di tipo "passivo", in quanto le politiche si limitavano a porre il divieto di ingresso a determinate categorie di immigrati, individuate in base a pochi e ben definiti criteri, come ad esempio quello etnico.

La ricerca della chiave più adeguata nella selezione degli ingressi non riguardava solo il continente americano ma anche i paesi dell'Europa continentale, per prima la Francia e successivamente anche gli altri paesi¹². Da questo punto di vista, il XIX secolo si può ritenere come l'età della sperimentazione nel controllo delle migrazioni¹³. Fino alla Prima Guerra Mondiale però prevale un orientamento liberale nei confronti dell'immigrazione grazie all'equilibrio tra l'effetto-richiamo dei paesi di accoglienza esercitato dalla domanda di lavoro, e l'effetto-spinta provocato dall'eccedenza di forza lavoro dei paesi di emigrazione.

La "Grande Guerra" è l'evento che cambia lo scenario delle politiche di immigrazione dei paesi europei. Già durante la Prima Guerra Mondiale, in Europa iniziò ad affermarsi un sistema di controllo migratorio più stringente, introdotto essenzialmente per motivi di ordine pubblico e per lo stato di belligeranza dell'epoca. Al termine del conflitto il sistema venne mantenuto e in alcuni casi strutturato ulteriormente. La Francia e la Germania, i principali paesi europei di immigrazione di quel periodo, furono i pionieri europei nel controllo e nella selezione dei lavoratori stranieri. In Francia lo Stato delegava gran parte del processo di selezione alla *Société générale d'immigration*, un organismo padronale che reclutava i lavoratori stranieri direttamente nei paesi di partenza, mentre in Germania il reclutamento era gestito attraverso una concertazione fra Stato, sindacati e imprenditori.

Tirando le somme, si può dire che in Europa, al contrario di quanto avveniva nel continente americano, la selezione degli ingressi era attuata attraverso la programmazione o perlomeno un tentativo di stabilire un sistema ordinato e pianificato degli ingressi. Comunque, sia nel caso delle esperienze europee che in quelle americane, l'immigrazione appare fondamentalmente guidata dalla domanda di lavoro. La struttura del sistema produttivo di fabbrica - la nascente produzione di massa, il sistema fordista e la non ancora affermata separazione fra gestione e proprietà - non generava ancora una rilevante

¹² P. RYGIEL (a cura di), *Le bon grain et l'ivraie. La sélection des migrants en Occident, 1880-1939*, Paris, 2008.

¹³ A. FAHRMEIR, O. FARON, P. WEIL, *Migration control in the north Atlantic world*, Oxford, 2005.

domanda di lavoro qualificato o con alta specializzazione ma richiedeva piuttosto manodopera giovane e a basso costo.

Negli anni del Secondo dopoguerra, il sistema europeo di selezione degli ingressi venne messo a regime. I principali esempi sono quello francese dell'immigrazione *à la carte*¹⁴ e quello tedesco chiamato *Gastarbeiter*¹⁵. Questi sono i *Trente glorieuses*, caratterizzati da una forte crescita economica e da un continuo aumento della domanda di lavoro, gli anni della migrazione fordista. Se in questo periodo le politiche di immigrazione raggiungevano agevolmente i loro obiettivi, si doveva al fatto che i flussi migratori andavano incontro ai desiderata delle politiche.

Oggi, al contrario, si va progressivamente creando un *mismatching* fra i desiderata delle politiche di immigrazione e la realtà dell'immigrazione, in quanto non sempre i numeri e i tipi di ingresso nei paesi europei sembrano corrispondere in maniera adeguata agli sforzi prodotti per attirare migranti con alte qualifiche¹⁶. I motivi della discordanza fra obiettivi delle politiche e risultati conseguiti sono molteplici, a partire dalle differenze tra i flussi migratori che hanno caratterizzato e continuano a caratterizzare le due epoche prese in considerazione. Secondo Castles e Miller, il quadro migratorio odierno è complicato dalla crescente mondializzazione, differenziazione e politicizzazione dei movimenti migratori¹⁷. Questa crescente complessità richiede maggiori capacità di governo e nuove istituzioni giuridiche e, di conseguenza, apre una nuova fase nella gestione degli ingressi. I primi paesi a innovare criteri e modalità di selezione degli ingressi appartengono ancora una volta al continente americano, in particolare gli Stati Uniti e il Canada che hanno rettificato la loro legislazione discriminatoria, abolendo le quote basate sui criteri etnici, e hanno introdotto misure atte a incoraggiare gli ingressi di migranti qualificati. Il Canada, in particolare, ha elaborato negli anni un sistema di selezione impostato su criteri qualificanti come il titolo di studio e la conoscenza della lingua. In questo caso, l'immigrazione di lavoratori altamente qualificati avviene senza un'offerta di lavoro ed è il risultato di una selezione basata su un sistema a punti¹⁸. Accanto a tale sistema determinato dall'offerta, cioè dalle caratteristiche dei migranti che aspirano all'ingresso, vi è un altro sistema che continua ad avere come riferimento la domanda di lavoro. L'ingresso per motivi di lavoro, anche per i migranti con alta qualificazione, deve essere preceduto da un'offerta espressa da un datore di lavoro. In altre parole, questo sistema di selezione può essere ritenuto *job offer-based*. Il limite maggiore del sistema di selezione a punti è dato dall'eccessiva qualificazione rispetto alle mansioni effettivamente svolte dagli immigrati che arrivano senza un'offerta di lavoro

¹⁴ A. SPIRE, *Étrangers à la carte. L'administration de l'immigration en France*, Paris, 2005.

¹⁵ J. N. BHAGWATI, *The gastarbeiter system of immigration*, in *European Economic Review*, 1984, n. 26, pp. 277-294.

¹⁶ C. ARSLAN, *A new profile of migrants in the aftermath of the recent economic crisis*, Paris, 2014.

¹⁷ S. CASTLES, M. J. MILLER, *L'era delle migrazioni: popoli in movimento nel mondo contemporaneo*, Bologna, 2012, pp. 32-34.

¹⁸ G. J. BORJAS, *Immigration policy, national origin, and immigrant skills: a comparison of Canada and the United States* in D. CARD, R. B. FREEMAN (eds.), *Small differences that matter: labor markets and income maintenance in Canada and the United States*, Chicago, 1993.

vincolante. D'altra parte, nel sistema definito dalla domanda di lavoro si registra spesso un mancato raggiungimento del target, cioè una scarsa immigrazione di talenti.

3. Nuove tendenze e nuove sfide nei processi di selezione degli immigrati

La crisi economica degli ultimi anni ha enfatizzato l'aspirazione dei paesi europei di attrarre un maggior numero di migranti qualificati visti come uno strumento in più per rilanciare la crescita. Le nuove politiche di attrazione dei talenti e delle politiche di ingresso saranno illustrate nelle pagine successive, in questo paragrafo saranno illustrati alcuni aspetti propedeutici alla formulazione delle politiche di ingresso per i migranti qualificati, a iniziare dalla natura del fenomeno che si intende regolamentare.

La migrazione è un "fatto sociale totale", in cui ogni elemento del sistema economico, sociale, politico e culturale risulta coinvolto¹⁹. È anche un processo bidirezionale, che instaura una relazione fra due paesi, e ha una natura autopropulsiva. Nella determinazione dei criteri di selezione degli ingressi concorrono fattori sia di tipo economico sia più propriamente politici. Evidentemente questi ultimi non riguardano solo la politica interna agli Stati nazionali, ma anche considerazioni di politica estera, soprattutto in quei contesti geografici in cui i processi di integrazione regionale sono più avanzati. Il contesto presenta quindi rilevanti limitazioni nei "gradi di libertà" in materia di legiferazione. Tali limitazioni non provengono solo da ragioni interne al fenomeno migratorio ma anche da cause esterne, derivanti dallo scenario economico e politico internazionale in cui hanno luogo i movimenti migratori.

Per quanto riguarda la selezione degli ingressi, questo tipo di intervento implica una duplice problematica. Da un lato, si dovrebbe sapere chi sono i migranti che possono rappresentare la migliore opzione per il paese di arrivo; dall'altro, si dovrebbe sapere se esistono le condizioni per attrarre i "giusti" migranti. Il tutto si può ridurre a due domande: quali migranti si vuole attrarre? Si è in grado di attrarre tali migranti?

Data per scontata la prima risposta, restano da definire le condizioni utili per attrarre i lavoratori altamente qualificati, premettendo che per attrarre costoro sono necessarie non solo delle politiche migratorie più flessibili in merito all'ingresso ma anche situazioni più attrattive, principalmente in seno al mercato del lavoro del paese di arrivo.

In premessa, occorre ricordare che la ristrutturazione produttiva degli anni successivi alla crisi petrolifera del 1973 si è manifestata essenzialmente sotto forma di delocalizzazione delle attività produttive e della produzione internazionale integrata. Nel mercato del lavoro dei paesi centrali dell'economia mondo, essa è sfociata in un aumento dei processi di segmentazione e in una significativa espansione dell'occupazione nelle attività lavorative del settore terziario. Al riguardo, è necessario specificare che, in generale, si parla di "terziario avanzato" e "terziario tradizionale", riferendosi con il

¹⁹ A. SAYAD, *La doppia assenza. Dalle illusioni dell'emigrato alle sofferenze dell'immigrato*, Milano, 2002, p. 390.

primo termine alle moderne attività di management, ricerca e sviluppo legate all'area delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, e con il secondo termine alle tradizionali attività di servizio. Inoltre, in alcune realtà metropolitane si registra lo sviluppo di attività ricreative e culturali che è difficile incasellare nella dicotomia indicata, anche quando utilizzano - come avviene sempre più di frequente - strumenti tecnologici moderni.

Negli ultimi anni, accanto alla crescita di una domanda di lavoro qualificato nel settore dei servizi alla produzione, si è registrata la crescita di una domanda di lavoro con basse qualifiche o non qualificato. La polarizzazione nell'aumento della domanda di lavoro dei paesi economicamente avanzati rappresenta un notevole fattore di attrazione per quei paesi in cui esiste un'eccedenza di forza lavoro con tali caratteristiche e al contempo attiva flussi migratori misti, composti cioè non solo da lavoratori - qualificati e non - ma anche dai loro familiari e da richiedenti asilo.

I processi di riorganizzazione produttiva hanno avuto anche una significativa dimensione spaziale, attraverso la delocalizzazione delle attività produttive e la produzione internazionale integrata. In breve, si è avuta una crescente dispersione spaziale delle attività produttive di tipo manifatturiero attraverso le *commodity chains*, vale a dire le reti internazionali che collegano attività di produzione-lavoro e consumo-distribuzione, con il conseguente avvio di una nuova divisione internazionale del lavoro.

Questi processi si presentano essenzialmente in forma di regionalizzazione economica intorno a tre grandi poli: gli Stati Uniti, l'Unione Europea e il Giappone e la Cina, come polo orientale del Pacifico. Questi poli sono formati da un complesso di relazioni stabili e durature che non sono solo economiche ma contemplano anche flussi di significativa intensità che configurano un vero e proprio sistema migratorio²⁰. Questo si caratterizza per la natura relazionale fra i suoi elementi costitutivi, quali ad esempio gli Stati, e per la sua complessità. In particolare, esso individua un insieme di meccanismi come fattori esplicativi del fenomeno migratorio stesso. Fattori che riguardano, oltre agli aspetti demografici ed economici, anche le relazioni politiche fra Stati e le loro politiche migratorie. L'interazione fra questi elementi genera i meccanismi di regolazione e le dinamiche dei sistemi migratori. Inoltre, sono sempre questi meccanismi che determinano il carattere autopropulsivo dei movimenti migratori che spiega perché i flussi, una volta avviati, tendono sia a perdurare, anche quando mutano le condizioni che li hanno generati, sia a sottrarsi alle regolamentazioni dei paesi di arrivo.

Il quadro migratorio mondiale si presenta alquanto complesso e articolato e in esso i sistemi migratori si riorganizzano attorno ai tre poli dei processi di mondializzazione prima descritti. In questi il funzionamento spaziale come paese di origine, di transito oppure di redistribuzione e polarizzazione dei flussi migratori crea differenti ruoli che si sovrappongono l'uno all'altro. In pratica, non esistono più paesi che agiscono solo come

²⁰ H. ZLOTNIK, *Empirical identification of international migration systems*, in M. KRITZ, L. LIM, H. ZLOTNIK (eds.), *International migration systems: a global approach*, Oxford, 1992.

poli di espulsione ed esportatori di manodopera, o come aree di transito, e paesi che agiscono solo come poli di attrazione di manodopera.

In tali complessi sistemi regionali emergono tuttavia aree di maggiore reclutamento mondiale e dipendenti dall'immigrazione che, soprattutto in merito alle migrazioni altamente qualificate, concorrono nell'attrazione dei flussi migratori. L'esistenza di programmi per l'attrazione di questi immigrati in quasi 30 paesi nel mondo²¹ segnala non solo l'accresciuto intervento degli Stati nell'attrazione di questi flussi, ma anche l'aumento della platea degli Stati coinvolti, i cui interessi sono spesso confliggenti nello spazio globale dei flussi. A complicare ulteriormente il quadro e, di conseguenza, la possibilità di creare un contesto giuridico più adatto all'attrazione dei flussi citati, vi è il fatto che questi hanno come meta non tanto gli Stati in quanto tali, ma piuttosto i grandi centri urbani²². Secondo Saskia Sassen, queste trasformazioni «caratterizzate da un ruolo sempre maggiore di servizi e finanza, rilanciano l'importanza delle principali città in quanto sedi di determinati tipi di attività e funzioni²³». Alla dispersione globale delle attività economiche corrisponde l'integrazione e la centralizzazione delle attività di direzione e controllo (come anche della proprietà) nella cosiddette *global city*²⁴, cioè nei centri urbani dove sono localizzate le funzioni di controllo e direzione strategica delle grandi corporation e dei servizi finanziari.

Alcune ricerche evidenziano come a determinare lo spostamento e la localizzazione dei flussi migratori composti da lavoratori altamente qualificati non è singolarmente la domanda di lavoro, né la struttura salariale e nemmeno le politiche di ingresso ma la combinazione ottimale di questi e altri fattori, come il ruolo delle comunità etniche nei paesi di arrivo²⁵. Queste evidenze mostrano quanto debbano essere sinergiche le politiche di immigrazione, cioè fra le norme che regolano gli ingressi, e le politiche di integrazione, cioè le norme che riguardano i diritti e i servizi dedicati agli immigrati.

Per la selezione degli ingressi e l'attrazione dei talenti e degli immigrati imprenditori e investitori, pertanto, non possono bastare le misure adottate per velocizzare la consegna del visto o per creare corsie preferenziali di ingresso. L'attrazione e l'ingresso degli stessi richiama anche il ruolo delle politiche di integrazione, non tanto quelle codificate a livello nazionale, ma soprattutto la loro implementazione a livello locale, che è il livello spaziale a cui si riferiscono i migranti qualificati nella scelta del paese di immigrazione. Le nuove sfide per l'attrazione delle migrazioni qualificate riguardano la capacità da parte degli Stati di creare sinergie stabili e continuative fra politiche per gli immigrati e politiche di immigrazione.

²¹ D. LEY, *Seeking homo economicus: the Canadian state and the strange story of the business immigration program*, in *Annals of the Association of American Geographers*, 2003, n. 2, pp. 426-441.

²² S. SASSEN, *The mobility of labour and capital: a study in international investment and labour flow*, New York, 1988.

²³ S. SASSEN, *Le città nell'economia globale*, Bologna, 1997, p. 13.

²⁴ S. SASSEN, *The global city: New York, London, Tokyo*, Princeton, 1991.

²⁵ F. DOCQUIER, E. LODIGIANI, *Skilled migration and business networks*, in *Open Economic Revue*, 2010, n. 21, pp. 565-588.

4. Le condizioni per l'ingresso e il soggiorno dei lavoratori qualificati stranieri non cittadini UE

In merito alla gestione degli ingressi e del soggiorno dei cittadini di paesi terzi, il regime migratorio europeo è fondato sulla distinzione tra rifugiati e migranti economici. Questa dicotomia di natura giuridico-amministrativa è necessaria a distinguere fra chi ha il diritto al non respingimento alla frontiera, anche quando viene intercettato senza le necessarie autorizzazioni all'ingresso, e chi invece può entrare solo con le necessarie autorizzazioni e a cui, se intercettato alla frontiera, può essere rifiutata l'ammissione e respinto. Questa distinzione individua due differenti procedure per la gestione della ricezione e dell'accoglienza. Essa trova una sua importante ragione d'essere nel fatto che permette di intercettare due figure sociali di migranti con bisogni sociali differenti e a cui devono essere date risposte politiche e garantiti servizi differenti sia al momento dell'ingresso che nel prosieguo del percorso migratorio.

Il nodo problematico della questione, dal punto di vista delle politiche degli ingressi e soprattutto dei migranti stessi, però è rappresentato dal come questa distinzione si traduce nella pratica della gestione dei flussi migratori. Da un lato, abbiamo il potenziale beneficiario di protezione che ha il diritto di entrare e richiedere asilo. Dall'altro, viene posto chi migra per tutta un'altra serie di ragioni, riunite sotto il cappello delle motivazioni economiche, e che deve avere una serie di requisiti per potere accedere all'ingresso e al soggiorno. Nel primo caso è lo Stato di accoglienza che deve stabilire se il migrante ha o non ha il diritto di soggiornare, nel secondo caso invece è il migrante che deve dimostrare al momento dell'ingresso, di soddisfare tutti i requisiti necessari all'ingresso e al soggiorno.

Per il rifugiato o, più in generale, per il bisognoso di protezione internazionale, il diritto al non respingimento garantisce una sorta di diritto all'immigrazione, cioè il diritto all'ingresso in uno dei paesi membri dell'Unione europea allo scopo di richiedere protezione internazionale. Dal lato opposto, abbiamo - sempre secondo il regime migratorio europeo - chi vuole entrare in Europa per motivi di lavoro e ai quali non viene riconosciuto il suo diritto all'immigrazione, come nel caso dei rifugiati. L'ingresso e la permanenza di questi cosiddetti migranti economici è subordinata al possesso dei necessari requisiti per ottenere le dovute autorizzazioni e al rispetto delle regolari procedure.

Quest'ultima osservazione ci introduce alla seconda fondante distinzione del regime migratorio europeo nella gestione dei flussi migratori, quella tra la migrazione regolare e irregolare. In questo caso il discrimine è legato alla modalità di ingresso: chi entra seguendo le procedure stabilite e rispettando le norme è considerato regolare e ne è consentito il soggiorno; al contrario, viene considerato irregolare e da rimpatriare.

Le basi giuridiche del regime migratorio europeo sono rappresentate dagli articoli 78; 79 e 80 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) i quali stabiliscono le competenze proprie dell'Unione nel campo della regolazione dell'asilo e

dell'immigrazione. Per quanto riguarda i cittadini di paesi terzi che desiderano entrare in uno dei paesi membri dell'Unione europea per motivi economici, secondo l'articolo 79, spetta all'Unione la competenza di definire le condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi negli Stati membri, mentre questi ultimi conservano la facoltà di «determinare il volume di ingresso nel loro territorio dei cittadini di paesi terzi, provenienti da paesi terzi, allo scopo di cercarvi un lavoro dipendente o autonomo²⁶». Pertanto, la politica comunitaria in materia di immigrazione di manodopera riguarda soprattutto le condizioni di ingresso e di soggiorno dei lavoratori provenienti da paesi terzi. In merito all'ingresso e al soggiorno degli stranieri cittadini di paesi terzi per motivi economici, quali il lavoro, attualmente sono in vigore cinque direttive. Quattro riguardano le condizioni e le procedure per l'ingresso e una istituisce il permesso unico e le procedure da seguire per il suo rilascio. Di seguito l'elenco dettagliato:

- La direttiva sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati (2009/50/CE);
- La direttiva sulle condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di Paesi terzi per motivi di impiego in qualità di lavoratori stagionali (2014/36/UE);
- La direttiva sulle condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di Paesi terzi nell'ambito dei trasferimenti intra-societari (2014/66/UE);
- La direttiva sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di ricerca, studio, ecc. (2016/801/UE)²⁷;
- La direttiva 2011/98/UE per una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e su un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro.

Altre direttive riguardano in modo indiretto il lavoratore straniero candidato all'ingresso e al permesso di soggiorno. Citiamo quella più pertinente al nostro caso titolo in quanto regola il riconoscimento delle qualifiche professionali²⁸. Infine, a complicare il quadro del regime migratorio europeo, l'Unione concede agli Stati membri la possibilità di continuare a utilizzare le normative nazionali accanto alle direttive UE, e anche la facoltà di introdurre nuove norme nazionali nel quadro giuridico formato dalle direttive, tranne nei casi della direttiva relativa ai trasferimenti intra-aziendali, ai lavoratori stagionali e sugli studenti e ricercatori.

Il regime migratorio europeo identifica sostanzialmente una modalità di ingresso regolari dedicate esclusivamente ai migranti che intendono svolgere lavori altamente qualificati, meglio conosciuta come Carta Blu UE (*Blue Card EU*). In particolare, questa si rivolge ai cittadini di paesi terzi in possesso dei seguenti requisiti: avere un contratto di lavoro o un'offerta vincolante di lavoro subordinato dalla durata minima di 1 anno;

²⁶ Cfr. art. 79 comma 5 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

²⁷ Questa nuova direttiva unifica e rifonda le due direttive precedenti in merito all'ingresso e al soggiorno degli studenti (2004/114/CE) e dei ricercatori (2005/71/CE).

²⁸ Cfr. Direttiva 2005/36/CE.

l'impiego in questione deve superare la soglia salariale minima pari ad almeno 1,5 volte il salario medio annuale lordo nello Stato membro in cui si desidera entrare; avere un titolo di studio superiore con corso di studi di almeno tre anni o almeno 5 anni di esperienza professionale nell'ambito lavorativo di cui all'offerta di lavoro; un documento di viaggio e un permesso di soggiorno valido, o un visto nazionale di lungo termine; un'assicurazione sanitaria²⁹. Una volta soddisfatti questi requisiti al lavoratore altamente qualificato viene concesso il permesso di soggiorno denominato Carta Blue UE la cui durata può variare da 1 anno a 4 anni, a seconda della scelta fatto dallo stato membro.

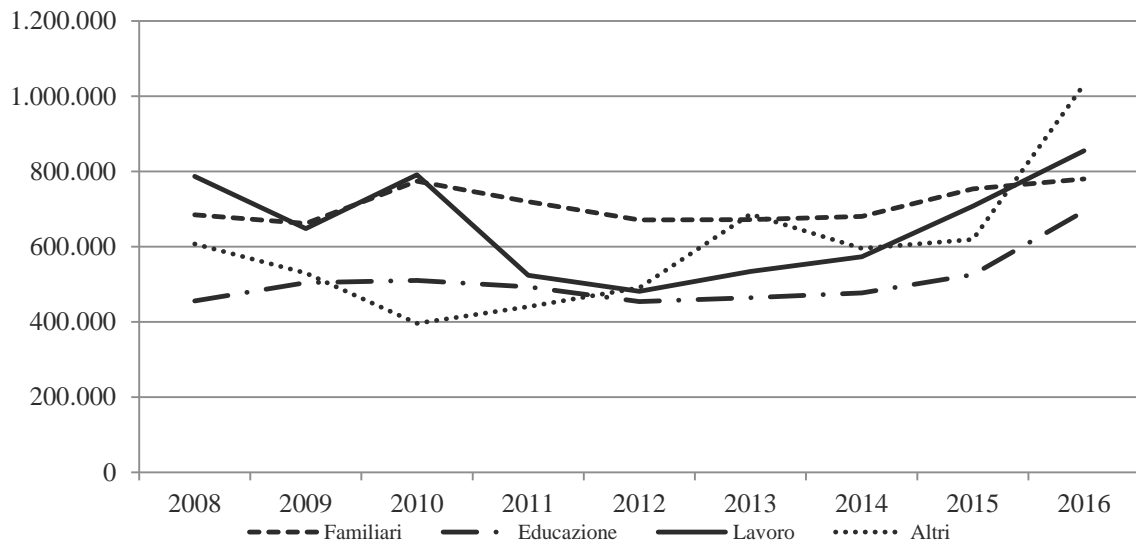
I possessori della Carta blue EU possono: entrare, uscire e rientrare e soggiornare nello Stato membro di emissione e di passare attraverso altri Stati membri; hanno il permesso di lavorare nel settore interessato, con l'obbligo di occupare la stessa posizione per i primi 2 anni; hanno diritto alla parità di trattamento con i cittadini autoctoni; hanno delle facilitazioni per il ricongiungimento familiare e per la concessione dello status di soggiornante a lungo termine. Nel prossimo paragrafo cercheremo di illustrare gli effetti dell'implementazione di questa direttiva in termini di ingresso dei lavoratori stranieri altamente qualificati.

5. Gli ingressi dei lavoratori altamente qualificati tra normativa europea e nazionale: cosa funziona

L'ufficio statistico dell'Unione europea (Eurostat) raccoglie ed elabora i dati riguardanti i permessi di soggiorno rilasciati dagli Stati membri dell'Unione, la cui codifica segue il regolamento (UE) n. 216/2010 per le definizioni dei motivi per il rilascio del permesso di soggiorno. Secondo questo regolamento, i permessi possono essere concessi in base alle seguenti categorie di motivazioni: motivi connessi alla formazione di una famiglia e al ricongiungimento familiare; motivi connessi all'istruzione e allo studio; motivi connessi ad attività retribuite; altri motivi. Il grafico 1 riporta i dati riguardanti i permessi disaggregati secondo i motivi di ingresso rilasciati dal 2008 al 2016.

²⁹ In Italia questa direttiva è stata recepita con il Decreto legislativo n 108/2012 che nel T.U. sull'Immigrazione ha inserito l'articolo 27 – comma quater (ingresso e soggiorno per lavoratori altamente qualificati. Rilascio della Carta blu UE) e l'articolo 9 ter (Status di soggiornante di lungo periodo CE per i titolari di Carta blu UE).

Grafico 1 – Permessi concessi nell’anno per motivi di ingresso nell’Unione europea. Anni 2008 – 2016



Fonte: elaborazione su dati Eurostat

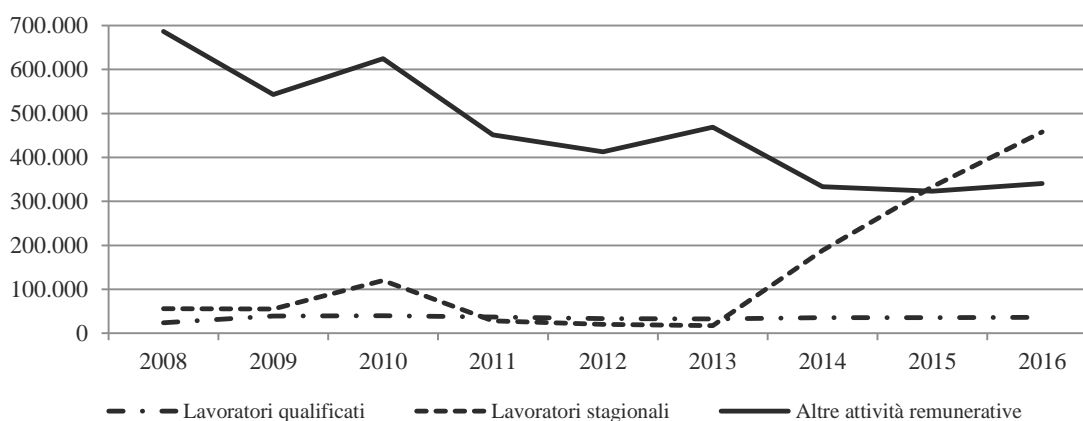
Da questo grafico, si evince chiaramente che, per il periodo preso in considerazione, i principali motivi per il rilascio dei permessi di soggiorno nell’Unione Europea sono stati quelli lavorativi e familiari. Si nota che la modalità di ingresso denominata altri motivi costituisce quella più numerosa nel 2016. È importante specificare che all’interno di questa sono registrati anche i permessi concessi per motivi di asilo o protezione internazionale che costituiscono circa il 41 per cento di questa modalità.

La categoria di ingresso denominata per motivi di lavoro, o attività remunerative secondo la burocrazia UE, comunque contiene altrettanti importanti e numerose tipologie di motivazioni legate al lavoro di cui bisogna tener conto in maniera dettagliata perché corrispondono a procedure di ingresso e di soggiorno, con annessi diritti, strutturati in maniera differente. Nel nostro caso, i permessi per motivi connessi ad attività retribuite identificano le seguenti figure: lavoratore altamente qualificato; lavoratore stagionale e altre attività retribuite. Quest’ultima categoria comprende sia il lavoratore subordinato che quello autonomo³⁰. L’Eurostat non riporta i dati riguardanti il gruppo altre attività remunerative disaggregati secondo le varie modalità che compongono questa categoria, ma si può ritenere, con buona ragione, che in questo gruppo siano conteggiati i permessi

³⁰ Cfr. Eurostat, *Technical guidelines for the data collection under art. 6 of regulation 862/2007 – statistics on residence permits includes specification of the data collection under art. 20 of the directive 2009/50/EC – statistics on EU blue cards and specification of data collection under art 15 directive 2011/98/EU – statistics on single permit version amended in November 2014*, Directorate F: Social statistics Unit F-2: Population, Bruxelles, p. 23. In particolare: Nella categoria "altre attività remunerate" devono essere inclusi i permessi di soggiorno rilasciati per la prima volta a persone che hanno ottenuto l'autorizzazione a entrare per lavorare e non coperti dalle altre categorie. Ciò include i lavoratori subordinati e quelli autonomi, i tirocinanti remunerati e le ragazze e i ragazzi alla pari remunerati.

per lavoro subordinato che ne costituiscono la gran parte. A tale proposito, consideriamo ora anche per questo gruppo il numero dei permessi che consentono al richiedente di soggiornare per la prima volta, disaggregati per motivo di lavoro e rilasciati dal 2008 al 2016, illustrati dal grafico 2.

Grafico 2 – Permessi concessi per motivi di lavoro nell'Unione europea. Anni 2008 – 2016



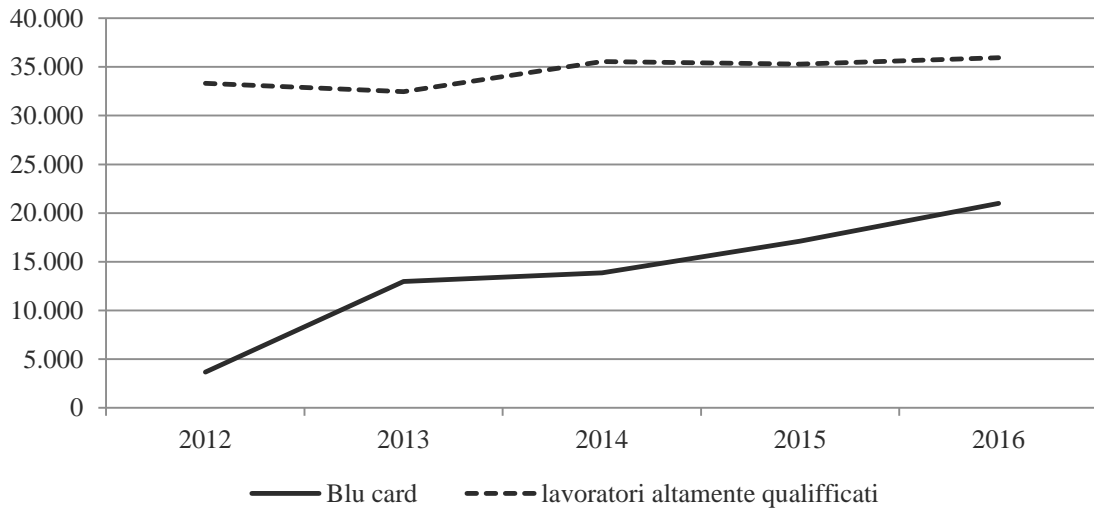
Fonte: elaborazione su dati Eurostat

Questa disaggregazione mostra come l'andamento quasi costante del numero dei permessi rilasciati per attività remunerative è dovuta all'improvvisa impennata dei permessi concessi per lavoro stagionale che, dai poco più di 17.000 permessi concessi per il 2013, passano ai quasi 460.000 rilasciati nel 2016.

Il calo negli ingressi per motivi di lavoro subordinato è ampiamente compensato dall'aumento degli ingressi per lavoro stagionale che si concentrano esclusivamente in Polonia (poco più di 446.000 sui 460.000 permessi per lavoro stagionale concessi nel 2016 sono stati rilasciati in Polonia). Infine, resta da segnalare l'andamento pressoché costante e scarsamente significativo dei permessi concessi per lavoro altamente qualificato. Comunque, il grafico precedente non riporta il numero di ingressi concessi tramite la direttiva sulla *Blue Card EU*, ma il numero di permessi concessi ai lavoratori altamente qualificati tramite i programmi nazionali dei vari stati membri dedicati esclusivamente a questa tipologia di candidati all'ingresso.

Il grafico 3 riporta invece sia il numero di permessi concessi tramite la direttiva *Blue Card EU* che quelli nazionali.

Grafico 3 - Permessi concessi nell'anno per lavoro altamente qualificato e Blu card UE nell'Unione europea. Anni 2008 – 2016.



Fonte: elaborazione su dati Eurostat

Per una corretta comparazione dell'andamento dei permessi concessi per lavoro altamente qualificato con quello delle Blue Card UE, occorre precisare che queste ultime sono entrate a regime solamente dal 2012. Inoltre, i dati riguardanti le Blue Card si riferiscono a 25 paesi Ue, perché il Regno Unito, la Danimarca e l'Irlanda non hanno recepito questo sistema. Comunque, anche se il periodo preso in esame è ancora troppo breve per poter rilevare una tendenza strutturale, e i due totali si riferiscono a due insiemi non propriamente identici, comunque si rileva che i numeri dei permessi rilasciati come Blue Card UE sono significativamente più bassi rispetto ai permessi per lavoro qualificato rilasciati secondo gli schemi nazionali. Questo dato assume più forza se il numero dei permessi Blue card UE viene disaggregato secondo il paese di rilascio. Infatti, si registra un'eccessiva concentrazione del numero di queste in un solo paese. Nel 2016 poco meno del 85 per cento delle Blue Card UE, pari a più di 17.000 su un totale di circa 21.000, sono state rilasciate in Germania.

In base questi numeri, sembra che la direttiva che ha istituito le Blue Card UE non riesca a fare dell'Unione europea una meta attraente per i lavoratori altamente qualificati. Inoltre, sempre considerando il numero delle Blue Card UE in base al paese di rilascio, si nota che quasi tutti i paesi membri - a esclusione della Germania - che mostrano un numero significativo di permessi rilasciati a lavoratori altamente qualificati cittadini di paesi terzi, preferiscono utilizzare i canali nazionali. Come ad esempio, citando solo i casi più significativi, accade nei Paesi Bassi che nel 2016 ha rilasciato più di 9.000 permessi per lavoratori altamente qualificati contro 42 Blue Card UE, e a cui segue la Svezia con più di 5.000 permessi contro 33.

La crescita degli ingressi per lavoro stagionale e la mancata attrazione dei cosiddetti talenti, ha spinto la Commissione a presentare una proposta di riforma della Carta blu UE

con la quale si prefigge di migliorare la capacità dell'Unione di attirare e trattenere cittadini di Paesi terzi altamente qualificati³¹. In particolare, la proposta di riforma suggerisce di sostituire la nozione di lavoratore altamente qualificato con quella di lavoratore altamente specializzato. In questo modo, l'istruzione formale e l'esperienza professionale equivalente dovrebbero essere prese in considerazione a pari merito come criteri di ammissione, al fine di migliorare l'occupazione e la mobilità. Infine, propone il "divieto a carico degli Stati membri di rilasciare permessi di soggiorno diversi dalla Carta blu UE ai cittadini di paesi terzi per l'esercizio di un lavoro altamente specializzato, al fine di rendere quello europeo un unico e coerente sistema"³².

6. Quelli che vorremmo e quelli che richiamiamo: mercato del lavoro e politiche di immigrazione

I dati illustrati in precedenza dimostrano chiaramente che gli schemi nazionali riescono ad attrarre più lavoratori qualificati rispetto allo schema europeo nato dalla direttiva Blu Card UE. Questo perché i primi sono più adeguati alle reali condizioni dei differenti mercati del lavoro nazionali e più rispondenti alla domanda di lavoro rispetto, alla Direttiva Ue che sembra essere più uno schema ideale molto adatto alla realtà di un solo paese, cioè alla Germania, ma completamente distaccato dalle esigenze del resto dei paesi membri dell'Unione. Per testare questa ipotesi, in questo paragrafo prendiamo in considerazione il caso italiano, di cui in precedenza abbiamo fatto vedere come i numeri dei permessi rilasciati in base all'articolo 27 del Testo unico sull'immigrazione siano sistematicamente più alti di quelli rilasciati in base alla Blu card Ue. Cominciamo col vedere come si struttura l'occupazione straniera in Italia secondo il titolo di studio, come riportato nella tabella 1.

Tabella 1 - Occupati stranieri in Italia per sesso e titolo di studio. Anno 2016

	M	F	% F	MF
Fino a licenza elementare	145.268	62.140	30,0	207.409
Scuola media	585.282	365.966	38,5	951.249
Diploma	489.026	482.871	49,7	971.897
Laurea e post-laurea	104.933	165.429	61,2	270.362
Totale	1.324.509	1.076.407	44,8	2.400.916
			%	
Fino a licenza elementare	11,0	5,8	30,0	8,6
Scuola media	44,2	34,0	38,5	39,6
Diploma	36,9	44,9	49,7	40,5
Laurea e post-laurea	7,9	15,4	61,2	11,3
Totale	100,0	100,0	44,8	100,0

Fonte: elaborazione dati Istat Rilevazione trimestrale Forza lavoro, 2016

³¹ Cfr. A. PITRONE, *La recente disciplina europea sulla migrazione qualificata: tra promozione della migrazione circolare e politiche di integrazione*, in questa *Rivista*, 2018, n. 1, pp. 73-94.

³² *Idem*, p. 80.

A livello generale si nota che l'11 per cento degli occupati stranieri ha un titolo di studio equivalente alla Laurea o post-laurea. Quasi i due terzi degli occupati laureati stranieri sono donne. Infatti più del 15 per cento delle donne occupate sono laureate contro l'8 per cento circa dei maschi stranieri. Anche l'incidenza delle donne straniere diplomate tra le occupate straniere, pari a quasi il 45 per cento, è maggiore rispetto a quella dei maschi stranieri che sono pari al 37 per cento circa del totale degli occupati maschi. Dunque, mediamente le donne straniere occupate presentano titoli di studio più alti dei maschi stranieri.

Vediamo ora come è distribuita questa occupazione secondo la professione come illustrato dalle rilevazioni delle forze lavoro pubblicate dall'Istat e i cui dati sono presentati nella tabella 2.

Tabella 2 - Occupati stranieri per sesso e professione. Anno 2016

	M	F	% F	MF
Qualificate e tecniche	77.257	83.260	51,9	160.517
Impiegati e addetti al commercio e servizi	198.246	482.169	70,9	680.415
Operai e artigiani	623.424	80.920	11,5	704.344
Personale non qualificato	425.498	430.059	50,3	855.557
Forze armate	0,1	-	0,0	83
Totale	1.324.509	1.076.407	44,8	2.400.916
			%	
Qualificate e tecniche	5,8	7,7	51,9	6,7
Impiegati e addetti al commercio e servizi	15,0	44,8	70,9	28,3
Operai e artigiani	47,1	7,5	11,5	29,3
Personale non qualificato	32,1	40,0	50,3	35,6
Forze armate	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale	100,0	100,0	44,8	100,0

Fonte: elaborazione dati Istat Rilevazione trimestrale Forza lavoro, 2016

Dalla tabella si evince chiaramente che la maggioranza dei lavoratori stranieri ha occupazioni con media-bassa qualifica. Il 65 per cento degli occupati stranieri lavorano con qualifica di operaio o con mansioni senza qualifica. Solo il 7 per cento circa occupa dei posti qualificati, il restante sono impiegati o addetti al commercio e servizi.

Le donne straniere costituiscono il 70 per cento degli occupati con quest'ultima qualifica, e il 50 per cento del personale non qualificato. Circa il 52 per cento degli occupati qualificati sono donne e questo dato è coerente con il dato riguardante il titolo di studio delle donne straniere illustrato in precedenza. Nonostante l'alto grado di formazione delle donne straniere, la loro occupazione presenta un alto grado di segregazione nelle mansioni con basso livello di qualifica. Ciò induce a pensare che la domanda di lavoro di origine straniera impiega una manodopera straniera che possiede delle qualifiche più alte rispetto alle mansioni che effettivamente svolgono. Questi dati

indicano che la struttura produttiva italiana sottoutilizza le potenzialità produttive degli occupati stranieri.

Questo fenomeno è anche definibile come quello della sovra-qualificazione della forza lavoro straniera rispetto alla domanda di lavoro italiana. La sua rappresentazione plastica è fornita dalla tabella 3.

Tabella 3 - Occupati stranieri per sesso e settore lavorativo. Anno 2016

	M	F	% F	MF
Agricoltura	111.729	28.982	20,6	140.711
Industria senza costruzioni	326.662	78.512	19,4	405.174
Costruzioni	173.831	1.820	1,0	175.651
commercio, alberghi e ristoranti	184.673	150.597	44,9	335.270
Altre attività dei servizi	301.551	719.975	70,5	1.021.526
Totale servizi	486.223	870.573	64,2	1.356.796
Totale	1.098.446	979.887	47,1	2.078.332
			%	
Agricoltura	10,2	3,0	20,6	6,8
Industria senza costruzioni	29,7	8,0	19,4	19,5
Costruzioni	15,8	0,2	1,0	8,5
commercio, alberghi e ristoranti	16,8	15,4	44,9	16,1
Altre attività dei servizi	27,5	73,5	70,5	49,2
Totale servizi	44,3	88,8	64,2	65,3
Totale	100,0	100,0	47,1	100,0

Fonte: elaborazione dati Istat Rilevazione trimestrale Forza lavoro, 2016

Nel 2016, su circa 2 milioni di occupati stranieri, poco meno del 50 per cento è concentrato nel settore dei servizi alla persona e della collaborazione domestica. Più del 70 per cento degli occupati in questo settore sono donne. Il secondo settore di inserimento lavorativo in ordine quantitativo è rappresentato da quello industriale che impiega il 20 per cento circa degli stranieri, di cui solo il 20 per cento sono donne.

Si registra dunque una forte polarizzazione dell'occupazione straniera attorno alla dimensione di genere. Abbiamo un primo polo costituito dai servizi alla persona e da quello domestico, dove sono concentrate quasi tutte le straniere occupate (più del 70 per cento delle donne occupate) e dove per tre quarti circa (73 per cento) l'occupazione è femminile. L'altro polo è costituito dall'occupazione industriale (compreso quella nel settore delle costruzioni) dove più dei tre quarti dell'occupazione è maschile e dove è concentrata più del 45 per cento dell'occupazione maschile. Il settore alberghiero rappresenta l'unica settore dove si registra un relativo equilibrio dell'occupazione in base al genere. Questi numeri sono il frutto di una domanda di lavoro concentrata prevalentemente nel cosiddetto terziario tradizionale e nelle piccole imprese industriali del nord Italia.

In direzione del sostegno e dell'aumento della segregazione lavorativa degli stranieri nel mercato del lavoro italiano agiscono anche altre determinanti dell'immigrazione. In particolare, la riduzione della fecondità e la relativa diminuzione della popolazione

giovanile correlata al progressivo aumento della popolazione di età superiore ai 65 anni di età che, in aggiunta alle lacune del sistema di welfare italiano incapace di far fronte agli effetti del massiccio invecchiamento della popolazione italiana, lasciano prevedere un aumento della domanda di lavoro straniera nel settore dei servizi di cura alla persona a cui l'agenda europea e la riforma della direttiva Blue Card non solo non presentano risposte ma neanche prendono in considerazione.

In conclusione, le politiche di attrazione dei lavoratori stranieri altamente qualificati rappresentano le condizioni per facilitarne l'ingresso e l'inserimento lavorativo ma non possono da sole garantirne il richiamo. In uno scenario in cui il mercato del lavoro è sempre più mondializzato e in cui la concorrenza tra le aree economiche più forti nell'attrazione dei talenti si gioca a più livelli, come le condizioni lavorative, salariali, della realizzazione professionale e personale, dei servizi sociali e culturali, ecc., le politiche di ingresso rappresentano solamente un corollario delle altre condizioni economiche e sociali che realmente attraggono il lavoratore straniero qualificato. La proposta di modifica della direttiva Blu Card UE, alla luce di queste considerazioni, appare come la presa d'atto dell'impossibilità di competere nell'attrazione dei talenti migliori.

ABSTRACT: Questo articolo intende rilevare e analizzare le ricadute degli impegni assunti dall'Agenda europea sulla migrazione in merito alla gestione della migrazione legale, con particolare riferimento alla sua dimensione economica. L'obiettivo principale è di illustrare l'implementazione e il processo di revisione del sistema Blue card per l'attrazione dei migranti qualificati. Inoltre, la valutazione del regime migratorio europeo sarà centrata sulle politiche dedicate alla selezione della manodopera straniera, in base agli ingressi dei lavoratori stranieri altamente qualificati. Inoltre, questi numeri saranno valutati anche in riferimento all'integrazione dei lavoratori stranieri nel mercato del lavoro. A questo scopo sarà preso in considerazione il caso italiano. I risultati di questa valutazione saranno letti alla luce delle proposte di revisione della Direttiva Blu Card UE.

KEYWORDS: Immigrazione – mercato del lavoro – politiche di immigrazione – Unione europea – Blue Card UE.

THE EUROPEAN AGENDA ON MIGRATION FROM THE POINT OF VIEW OF MIGRATIONS OF QUALIFIED WORKERS: A SOCIOLOGICAL ASSESS

ABSTRACT: This article aims to detect and analyze the outcomes of the commitments made by the European Agenda on Migration regarding the management of legal migration, with particular reference to its economic dimension. The main objective is to illustrate the implementation and the revision process of the Blue card system for attracting skilled migrants. Furthermore, the assessment of the European migratory

regime will be centered on policies dedicated to the selection of foreign labor, based on the entry of highly qualified foreign workers. Furthermore, these numbers will also be assessed with regard to the integration of foreign workers into the labor market. For this purpose the Italian case will be taken into consideration. The results of this evaluation will be read in the light of the proposals to revise the EU Blue Card Directive.

KEYWORDS: Immigration – labour market – immigration policies – European Union – EU Blue Card.