

Osservatorio sulle fonti

GLI IMMIGRATI E IL MONDO DEL LAVORO *

di *Orsolya Farkas***

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Quadro giuridico per l'accesso al lavoro. – 3. Caratteristiche del mercato del lavoro. – 4. Strumenti per promuovere l'inclusione nel mercato del lavoro. – 4.1. Misure rivolte ai lavoratori. – 4.2. Strumenti per i datori di lavoro. – 4.3. Alcuni suggerimenti. – 5. Considerazioni finali.

1. Introduzione

L'ingresso nel mondo del lavoro è il primo passo per realizzare una piena partecipazione alla vita economica e sociale. Forse è anche il passo più importante per gli stranieri che non possono contare su una rete relazionale-interpersonale, su un capitale sociale nel Paese ospitante. I legami familiari, le conoscenze personali aiutano a tenere i contatti, in particolare con le persone della stessa provenienza.

Uno dei fattori dai quali dipende l'inserimento nel mondo del lavoro è la conoscenza della lingua. Se essa è limitata, allora le opportunità di lavoro si riducono alle mansioni che richiedono solo attività manuali. La situazione si aggrava in un contesto di bilinguismo, che richiede la conoscenza di due lingue nella comunicazione quotidiana.

Questo articolo si propone di esaminare se la conoscenza linguistica influenzi l'ingresso o la posizione nel mercato del lavoro, quindi presenta e valuta alcuni strumenti che possono incidere sulle prospettive lavorative degli immigrati. Si deve osservare subito che ciascun aspetto considerato meriterebbe un'analisi approfondita, che non è possibile in questo ambito, per cui si accenna solo alle questioni più importanti nell'ottica dell'inserimento nel mercato del lavoro.

Si richiama dapprima il quadro giuridico dell'accesso al lavoro nel settore pubblico e in quello privato, distinguendo tra diritti di cittadini dell'Unione europea e di cittadini di Paesi terzi, facendo inoltre particolare riferimento ai requisiti linguistici tra le condizioni di accesso al lavoro nella Provincia di Bolzano e nelle Regioni della Valle d'Aosta e del Friuli-Venezia Giulia.

In seguito si descrivono alcune caratteristiche del mercato del lavoro nelle aree esaminate in base a dati statistici. Anche se ci sono delle differenze notevoli, come la differenza nel numero di abitanti tra la Valle d'Aosta e il Friuli-Venezia Giulia, oppure la forte presenza di lavoratori stagionali nella Provincia di Bolzano, si possono notare cer-

* Intervento al convegno su "Progetto PRIN 2010-11. La lingua come fattore di integrazione sociale e politica. Le Regioni a statuto speciale", Libera Università di Bolzano, 21-22 maggio 2015, in corso di pubblicazione in S. BARONCELLI (a cura di), *La lingua come fattore di integrazione sociale e politica. Le Regioni a statuto speciale fra promozione e conservazione dei diritti linguistici*, Giappichelli.

** Docente a contratto di Diritto dell'Unione Europea, Facoltà di Economia, Libera Università di Bolzano/Bozen.

Osservatorio sulle fonti

te tendenze non irrilevanti dal punto di vista della conoscenza linguistica: infatti si può scoprire una certa correlazione tra la vicinanza linguistica, culturale o geografica tra i Paesi di provenienza e la regione di destinazione. Allo stesso tempo in tutte le aree esaminate si verifica un inserimento lavorativo assai segmentato, al punto che si può formulare un quesito fondamentale: la necessità economica di ricorrere a forza lavoro straniera si limita ai settori di lavoro manuale e alle attività che richiedono qualifiche basse oppure la presenza dei lavoratori stranieri è prevalente in questi settori a causa della limitata conoscenza linguistica?

Sono numerosi gli strumenti che possono migliorare le prospettive degli stranieri nel mercato del lavoro e contribuire alla valorizzazione delle loro conoscenze. Nessuna misura costituisce una soluzione omnicomprensiva, occorre sceglierla con cura puntando su un obiettivo specifico da raggiungere. Tra le strategie preliminari si possono trovare dei corsi di formazione linguistica o di educazione civica, i quali mirano a promuovere l'integrazione nel Paese ospitante in generale, mentre i corsi di formazione e (ri)qualificazione professionali possono incidere sulle prospettive lavorative. Altri strumenti agiscono dal lato del datore di lavoro, come gli obblighi giuridici in materia di non-discriminazione oppure le scelte di politiche aziendali per la gestione delle risorse umane che fissano degli obiettivi per valorizzare la diversità. La descrizione e la valutazione dei vari strumenti sono arricchite da alcune *best practices* sperimentate in molti Paesi con il suggerimento di considerare la loro potenzialità nelle realtà qui esaminate perché come si vedrà, la conoscenza linguistica non è l'unico fattore che determina la posizione e il grado di inclusione nel mercato del lavoro.

2. Il quadro giuridico per l'accesso al lavoro

La disciplina che regola l'accesso al lavoro ha regole diversificate per il settore pubblico e per quello privato e attribuisce diritti diversi ai cittadini degli Stati membri dell'UE e a quelli di Paesi terzi.

L'accesso al lavoro nel settore pubblico è riservato ai cittadini italiani e, con alcune limitazioni, ai cittadini degli Stati membri dell'UE, mentre per il settore privato non ci sono limiti particolari riguardo alla cittadinanza per poter avviare un rapporto di lavoro.

Presso le amministrazioni pubbliche i cittadini degli Stati membri dell'UE possono accedere ai posti di lavoro che non implicino l'esercizio diretto o indiretto di pubblici poteri, ovvero non attengano alla tutela dell'interesse nazionale¹. Recentemente il legislatore ha ampliato l'ambito soggettivo della normativa includendo le seguenti categorie: i familiari di un cittadino UE non aventi la cittadinanza di uno Stato membro ma che siano titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente; i cittadi-

¹ Art. 38 d.lgs. n. 165 del 2001 "Testo Unico sul pubblico impiego". Inoltre il d.p.c.m. 7 febbraio 1994, n. 174 individua gli incarichi e le tipologie di funzioni riservate ai soli cittadini italiani.

Osservatorio sulle fonti

ni di Paesi terzi titolari del diritto di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo; i titolari dello status di rifugiato o dello status di protezione sussidiaria².

Tuttavia il quadro normativo dell'accesso al lavoro nelle amministrazioni pubbliche da parte di cittadini stranieri è complesso, segmentato e a volte poco coerente, e dunque non è sorprendente che i giudici raggiungano conclusioni variegata, a volte opposte³. Oggi accade frequentemente che l'amministrazione pubblica affidi lo svolgimento di varie attività di interesse pubblico a soggetti privati, oppure svolga direttamente delle attività che possono essere considerate accessorie o complementari, con il risultato che attività identiche possono essere svolte sia dalla stessa amministrazione pubblica che da società private. In questa situazione diventa difficile individuare una ragione costante e convincente che giustifichi la necessità del rispetto o meno del requisito della cittadinanza.

Per poter tentare di trovare una soluzione al problema occorre analizzare cosa si intende per "pubblica amministrazione".

Se prevale la nozione soggettiva che può essere individuata nella natura pubblica del soggetto datore di lavoro, allora si rischia di ottenere un contenitore vuoto completamente slegato dalla rilevanza dell'attività svolta. Una nozione siffatta può essere facilmente considerata come uno strumento di riserva protezionistica a favore dei cittadini italiani.

Se invece si privilegia la nozione funzionale allora deve essere la natura dell'attività svolta a caratterizzare la pubblica amministrazione. Questo secondo approccio sembra più razionale e in grado di giustificare il mantenimento del requisito della cittadinanza e di legittimare la discriminazione nell'accesso al lavoro nel settore pubblico⁴.

Nella Provincia autonoma di Bolzano e in Valle d'Aosta ci sono delle ulteriori condizioni linguistiche da rispettare per poter accedere ai posti di lavoro nella pubblica amministrazione, che si aggiungono ai requisiti legati alla cittadinanza o allo status particolare dello straniero. Il requisito del bilinguismo nella Provincia autonoma di Bolzano è menzionato nell'art. 38 del d.lgs. n. 165 del 2001 "T.U. sul pubblico impiego" che

² Art. 7, comma 1, della legge 6 agosto 2013, n. 97, (*Legge europea per il 2013*) Per quanto riguarda i titolari di Carta Blu UE, l'art. 27 *quater*, comma 14, del d.lgs. n. 286 del 1998 esclude solo l'accesso alle attività che comportano anche in via occasionale l'esercizio diretto o indiretto di pubblici poteri, ovvero attengono alla tutela dell'interesse nazionale. Per cui con l'ausilio "dell'argomento a contrario", i titolari della Carta Blu non dovrebbero essere esclusi dall'accesso al lavoro nelle pubbliche amministrazioni, anche se il T.U. non richiama tale categoria esplicitamente. Visto l'uso molto limitato della Carta Blu in Italia (cfr. note 48-49) la questione assume una natura meramente teorica.

³ Cass., n. 24170/2006; Cass., n. 18523/2014; Corte cost. sentenza n. 454/98 e ordinanza n. 139/11.

⁴ A. TERZI, *Cittadini stranieri ed accesso ai pubblici impieghi: una questione ormai risolta?*, in *Questione Giustizia*, 2015 http://questionegiustizia.it/articolo/cittadini-stranieri-ed-accesso-ai-pubblici-impieghi-una-questione-ormai-risolta_11-02-2015.php. Inoltre si veda un ragionamento simile per individuare la soggettività pubblica nelle imprese e società pubbliche partecipate dalla regione ed enti locali: A.L. FRANCIONE, *L'accesso ai pubblici impieghi nel territorio della Valle d'Aosta: dalla conoscenza della lingua francese al riconoscimento del pieno bilinguismo*, in *Diritto.it* 2010, p. 9. <http://www.diritto.it/docs/29714-l-accesso-ai-pubblici-impieghi-nel-territorio>.

Osservatorio sulle fonti

fa riferimento all'art. 1 del d.p.r. 26 luglio 1976, n. 752⁵. In Valle d'Aosta si prevede l'accertamento della conoscenza di entrambe le lingue in sede di concorso; solo coloro che hanno conseguito una formazione pienamente bilingue sono esonerati da tale accertamento⁶.

Anche se nel settore privato non ci sono i requisiti particolari sopra richiamati in materia di accesso al lavoro, questo non significa che i cittadini stranieri abbiano effettivamente le stesse opportunità lavorative dei cittadini italiani.

Occorre menzionare in primo luogo la problematica legata al riconoscimento dei titoli e delle qualifiche professionali ottenute all'estero. Nella stragrande maggioranza dei casi non si tenta nemmeno di percorrere il relativo tortuoso labirinto burocratico, essendo scarsa l'eventualità di ottenere un risultato positivo in un lasso di tempo ragionevole. Per questo motivo gli stranieri raramente vedono le loro qualifiche riconosciute in modo ufficiale in Italia. Tuttavia a livello europeo si sta delineando un quadro di riferimento che prevede non solo un avvicinamento dei vari sistemi nazionali ma anche il mutuo riconoscimento dei titoli e delle qualifiche professionali tra i vari Paesi in un ambito geografico più ampio dei confini attuali dell'Unione Europea⁷. Attraverso l'obbligo di dare attuazione alle iniziative europee nell'ordinamento nazionale, l'uso di questo Quadro di riferimento inevitabilmente produrrà degli effetti positivi nella pratica quotidiana a medio-lungo termine.

Sotto il profilo di politica interna si può richiamare il "Piano per l'integrazione nella sicurezza - Identità e incontro" approvato dal governo italiano nel 2010 per promuovere l'integrazione degli stranieri in Italia. Esso mette in evidenza la necessità di sviluppare un sistema di riconoscimento e certificazione delle competenze professionali che consenta anche al lavoratore straniero di posizionarsi sul mercato del lavoro e di progettare il proprio percorso professionale e personale. Tuttavia il documento tace riguardo al metodo di attuazione di tale sistema, sottolineando invece con più forza la necessità di formazione e riqualificazione professionale come parte di un pacchetto di misure prepartenza⁸.

⁵ L'attestato di bi-linguismo è denominato anche come patentino. Cfr. <http://www.provincia.bz.it/ebt/>.

⁶ Inoltre, è data la facoltà ai comuni walser di inserire nei bandi di concorso una prova preliminare di accertamento della lingua tedesca, il cui superamento concorre alla sola determinazione del punteggio dei titoli. Cfr. A.L. FRANZIONE, *L'accesso ai pubblici impieghi*, cit. Sulla formazione bilingue in Valle d'Aosta si veda il contributo di R. LOUVIN in questo volume.

⁷ Il Quadro Europeo delle Qualifiche (*European Qualifications Framework, -EQF*), operativo dal 2008, è un sistema che permette di confrontare le qualifiche professionali ottenute in vari Paesi. Sulla classifica elaborata a livello europeo si basano i sistemi nazionali (*National Qualification Frameworks, -NQF*). Si veda: [http://ec.europa.eu/ploteus/it/search/site?ff0\]=im_field_entity_type:97](http://ec.europa.eu/ploteus/it/search/site?ff0]=im_field_entity_type:97) Lo *EQF* rappresenta un modello tecnico di riferimento per molti Paesi fuori dall'UE. Questi, anche se non hanno l'obiettivo di aderire all'UE, vedono nel sistema dei *NQF* uno strumento che facilita l'immigrazione legale e la mobilità dei loro cittadini anche attraverso i programmi di *Migration and Mobility Dialogue*, o *Mobility Partnership with the EU*. http://www.etf.europa.eu/web.nsf/pages/Portability_of_skills

⁸ *Italia 2020. Piano per l'integrazione nella sicurezza. Identità e incontro*. 2010, pp. 14-15. http://www.lavoro.gov.it/areacomunicazione/eventi/documents/pianointegrazione_web.pdf

Osservatorio sulle fonti

Le problematiche evidenziate in questo paragrafo indicano delle difficoltà giuridiche e pratiche che gli stranieri devono affrontare per poter accedere al mercato del lavoro. Bisogna sottolineare che le stesse difficoltà menzionate limitano le opportunità lavorative degli stranieri rispetto ai cittadini italiani spesso a prescindere dalle conoscenze linguistiche.

3. Le caratteristiche del mercato del lavoro

Ora si esaminano i settori del mercato del lavoro dove gli stranieri sovente possono trovare un impiego, focalizzando l'attenzione sulle tre realtà territoriali subnazionali. La presenza di immigrati nel mercato del lavoro è diffusa soprattutto nei settori caratterizzati da lavoro non qualificato, i cosiddetti lavori "3 D", (dall'inglese *dirty, dangerous, demanding*), e cioè lavori sporchi, pericolosi e difficili, in particolare nel caso di stranieri appena arrivati in Italia con scarse conoscenze linguistiche e non appropriate qualifiche professionali. I dati statistici dimostrano tuttavia che anche una prolungata residenza in Italia non sembra migliorare la situazione da tale punto di vista: la percentuale degli stranieri occupati in professioni qualificate passa dal 6,1% per chi risiede in Italia da non più di un anno ad appena il 7,1% per chi ci vive da almeno 10 anni, mentre la quota di coloro che svolgono una professione non qualificata rimane costante e pari a circa un terzo (31,9%), a prescindere dagli anni di residenza e di lavoro. I comparti occupazionali nei quali si concentrano in modo particolare gli immigrati sono l'edilizia, l'agricoltura, il settore alberghiero e della ristorazione, la collaborazione domestica, l'assistenza e la cura alle persone, i servizi alle imprese. Questi settori hanno ormai preso il nome di "nicchie etniche". Gli impieghi non solo sono pesanti e poco qualificati, ma anche di durata limitata, di bassa remunerazione e seguono un modello di inserimento che vede gli immigrati complementari e subordinati rispetto agli italiani, tipico aspetto del mercato del lavoro "duale" italiano⁹.

Questi dati possono essere confrontati con quelli che indicano che il 52,1% dei cittadini provenienti da Paesi terzi è titolare di un permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo¹⁰. Per poter ottenere questo tipo di permesso il richiedente deve

⁹ Mentre la presenza degli stranieri è quasi inesistente in alcuni comparti del terziario (assicurazioni, finanza), essa incide per un sesto o di più dei comparti di alberghi e ristorazione e delle costruzioni e per oltre i tre quarti in quelli di servizi domestici e familiari, dove trova impiego il 43,8% delle donne immigrate, in gran parte sovraistruite rispetto a questo sbocco occupazionale. Cfr. CNEL, *Indice di integrazione degli immigrati, IX rapporto*, 2013, p. 80.

¹⁰ Tra le province al primo posto della graduatoria si trova Bolzano (72,6%). Le varie province della regione Friuli-Venezia Giulia presentano diverse percentuali: Gorizia 64,4%, Udine 55,6%, Pordenone 51,8%, Trieste 48,4%. Nella Regione Valle d'Aosta meno della metà degli immigrati (46,5%) è titolare di un permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo. Si può aggiungere che il Trentino-Alto Adige e la Valle d'Aosta guidano la graduatoria delle regioni italiane riguardo all'acquisizione della cittadinanza italiana (naturalizzazione). Tra le Province si trovano Aosta, Trieste, Trento e Bolzano tra i primi dieci. Id, *Indice di integrazione degli immigrati, IX rapporto*, cit., pp. 63-69.

Osservatorio sulle fonti

soddisfare vari requisiti tra i quali cinque anni di soggiorno legale in Italia e il superamento positivo di un test di conoscenza della lingua italiana¹¹.

I dati citati forniscono informazioni importanti riguardo alle caratteristiche del fenomeno migratorio: il conseguimento dello status di soggiornante di lungo periodo è un indicatore di stabilità, dell'intenzione di radicarsi nel territorio, con la conseguenza di aver imparato la lingua del luogo e, in qualche misura, adottato alcuni modi di vivere della società ospitante.

Eppure il radicamento sul territorio non sembra andare in parallelo con l'incremento della stabilità occupazionale. Il rapporto asimmetrico viene evidenziato dai dati che confrontano l'indice di inserimento occupazionale¹² con quello sociale¹³. Sia in Valle d'Aosta che nella Provincia autonoma di Bolzano e in due province del Friuli-Venezia Giulia l'indice di inserimento sociale ha valori maggiori, il che indica che l'integrazione sociale è più avanzata rispetto a quella occupazionale¹⁴.

Anche se i dati devono essere interpretati con cautela data la complessità della situazione¹⁵, l'asimmetria suddetta porta a supporre che il principale ostacolo ad una piena integrazione nel mercato del lavoro non sia dunque legato solo alle conoscenze linguistiche, che difficilmente possono essere inadeguate nel caso di immigrati stabilmente residenti e ancora meno nel caso di immigrati di seconda generazione¹⁶.

Ora ci si propone di dare uno sguardo alle varie caratteristiche dei mercati del lavoro nelle aree territoriali subnazionali oggetto dell'analisi.

¹¹ Ai sensi dell'art.2, comma 1 del decreto del ministro dell'interno del 4 giugno 2010, lo straniero deve possedere un livello di conoscenza della lingua italiana che consenta di comprendere frasi ed espressioni di uso frequente in ambiti correnti in corrispondenza al livello A2 del Quadro comune di riferimento europeo per la conoscenza delle lingue approvato dal Consiglio d'Europa.

¹² L'indice di inserimento occupazionale misura il grado e la qualità della partecipazione degli immigrati al mercato occupazionale locale, prendendo in considerazione fattori sia strettamente quantitativi (incidenza su tutti gli occupati, saldo occupazionale, tasso di imprenditorialità) sia indicativi del tipo di coinvolgimento e di impiego che si riserva agli immigrati nel mondo del lavoro (tempo di occupazione, durata dei contratti, tenuta dello stato di regolarità legata al lavoro). CNEL, *Indice di integrazione degli immigrati, IX rapporto*, cit., p.5.

¹³ L'indice di inserimento sociale misura il livello di accesso degli immigrati ad alcuni beni e servizi fondamentali di *welfare* (come la casa e l'istruzione superiore) e il grado di radicamento nel tessuto sociale attraverso un'adeguata conoscenza linguistica dell'italiano e il raggiungimento di determinati status giuridici che garantiscono e/o sanciscono un solido e maturo inserimento nella società di accoglienza (come la continuità dello stato di regolarità per gli stranieri che intendono insediarsi stabilmente in Italia; l'acquisizione della cittadinanza per naturalizzazione; la ricomposizione *in loco* del proprio nucleo familiare). ID, *Indice di integrazione degli immigrati, IX rapporto*, cit., p.4.

¹⁴ Nelle sole province di Pordenone e Gorizia l'indice di inserimento occupazionale è più alto rispetto a quello sociale. Per i valori cfr. ID, *Indice di integrazione degli immigrati, IX rapporto*, cit., p.16.

¹⁵ In Alto Adige l'alta incidenza del lavoro stagionale altera notevolmente i dati riguardo all'inserimento lavorativo e alla tenuta occupazionale.

¹⁶ Si considerano immigrati di seconda generazione coloro che sono nati nel Paese ospitante da genitori immigrati oppure vi sono arrivati in tenera età e quindi hanno seguito interamente nel Paese ospitante il loro percorso scolastico e di formazione professionale. Va notato che la rilevazione delle caratteristiche di questo gruppo con mezzi statistici pone notevoli difficoltà.

Osservatorio sulle fonti

In Valle d'Aosta, secondo i dati del 2014, risiedono oltre 9 mila persone con cittadinanza straniera, pari al 7,1% della popolazione. Il 28,6% dei cittadini stranieri arriva dalla Romania, il 22,5% dal Marocco, l'11,0% dall'Albania e il 4,2% dalla Tunisia. Il mercato del lavoro della Regione Valle d'Aosta è caratterizzato da un alto tasso di occupazione (72,8%) e da un basso tasso di disoccupazione (8,9%) rispetto alle altre regioni italiane. In questo contesto occupazionale i cittadini stranieri sono inseriti in particolare nei settori dell'agricoltura (in prevalenza nella pastorizia), dell'alberghiero e della ristorazione, dei servizi di supporto alle imprese, delle costruzioni e presso le famiglie. Il 57,1% dei lavoratori stranieri è donna. Esse sono la maggioranza tra le persone provenienti dalla Romania, Ucraina e Moldavia, mentre sono più gli uomini che le donne tra le persone provenienti dal Marocco, Albania e Tunisia.

I settori del mercato del lavoro presso i quali i cittadini stranieri sono collocati non mostrano notevoli diversità rispetto alle tendenze in altre Regioni, ma si può notare invece una forte presenza di cittadini marocchini e rumeni che sono avvantaggiati nell'apprendimento della lingua francese¹⁷.

La popolazione della Regione Friuli-Venezia Giulia è di un ordine di grandezza superiore a quella della Valle d'Aosta ed è doppia rispetto a quella della Provincia autonoma di Bolzano. I cittadini stranieri residenti nella Regione, secondo i dati del 2014, ammontano a oltre 107 mila persone, pari all'8,8% del numero totale dei residenti. I cittadini rumeni rappresentano circa il 20% di tutti gli stranieri, gli altri gruppi più numerosi arrivano da Albania, Serbia, Ucraina, Marocco, Croazia, Bosnia, Ghana e Kosovo. Solo nel gruppo degli ucraini è dominante la presenza femminile (81%), mentre negli altri gruppi la suddivisione fra i due generi è assai equilibrata¹⁸. Un'analisi dell'Agenzia Regionale del Lavoro, della quale si propone un breve riassunto, evidenzia le tendenze e le caratteristiche dei settori del mercato del lavoro con forte presenza di manodopera straniera¹⁹. Oltre il 50% della forza lavoro straniera risulta impiegata nel terziario, e un terzo di questi lavora nei servizi domestici presso famiglie e con esse convive. È significativa la presenza della forza lavoro straniera nelle attività collegate ai servizi alberghieri e della ristorazione come nell'industria in senso stretto (metalmecanica, elettrica, elettronica, del legno e del mobile) e nel settore delle costruzioni. Le donne sono impiegate in particolare nei settori dei servizi sanitari e di assistenza, nei servizi domestici presso famiglie e nei servizi alberghieri e della ristorazione. Oltre alla descrizione dettagliata della situazione nel mercato del lavoro friulano il documento citato analizza la domanda di lavoro di personale immigrato. Il settore che esprime il maggior fabbisogno di personale straniero è quello delle *public utilities* (energia, gas, acqua, ambiente) seguito dai servizi alberghieri e della ristorazione, dai servizi turistici e dai servizi operativi di supporto alle imprese e alle persone. Il 60% delle assunzioni riservate agli immigrati sono destinate a questi settori. Per quanto riguarda le mansioni previste e le quali-

¹⁷ I dati sono reperibili sul sito dell'Osservatorio Economico e Sociale della Reg. VA <http://www.regione.vda.it/statistica/> e sul sito: <http://www.comuni-italiani.it/02/statistiche/stranieri.html>

¹⁸ I dati sono reperibili sul sito: <http://www.comuni-italiani.it/06/statistiche/stranieri.html>

¹⁹ Cfr. AGENZIA REGIONALE DEL LAVORO, REGIONE AUTONOMA FRIULI VENEZIA GIULIA, *Analisi sulle previsioni di lavoratori extracomunitari in Friuli Venezia Giulia per il 2103*

Osservatorio sulle fonti

fiche richieste, quasi un immigrato su tre è assunto per ricoprire il ruolo di addetto non qualificato nei servizi di pulizia. Riguardo al numero totale delle assunzioni di immigrati, quasi la metà dei ruoli non necessita di esperienza lavorativa specifica. L'unica eccezione è il settore di servizi sanitari con una presenza e richiesta di personale immigrato qualificato. Il documento citato è stato redatto in vista delle esigenze di nuove assunzioni nella Regione e quindi mette in evidenza la posizione degli immigrati che ottengono il primo contratto di lavoro, ciononostante e più in generale indica chiaramente quali sono i settori e quali sono le prospettive di sbocco lavorativo per gli immigrati.

Nella Prov. Aut. di Bolzano i cittadini stranieri residenti alla fine del 2014 ammontavano a oltre 46 mila persone, pari all'8,9% della popolazione²⁰.

Circa il 16% dei residenti stranieri proviene dall'area culturale tedesca, mentre circa il 20% principalmente dall'Europa Centrale (Slovacchia, Ungheria, Romania e Polonia). Il rimanente 64% arriva da Paesi terzi, in buona parte dai Balcani, Nord Africa e dal subcontinente indiano.

Una peculiarità del mercato del lavoro nella Provincia autonoma di Bolzano è l'alta incidenza dei lavoratori stagionali nel settore alberghiero e agricolo. Per alcuni mesi dell'anno, come ad esempio durante i mesi estivi o a settembre, il picco occupazionale può raggiungere quasi il doppio dei livelli dei mesi di bassa stagione. A prima vista si potrebbe dire che la situazione dei lavoratori stagionali riguardo all'integrazione non ponga particolari problemi, dato che essi sono presenti solo per alcuni mesi dell'anno e quasi sempre alloggiano presso la struttura dove lavorano. Alcuni dati invece suggeriscono che molti lavoratori stagionali sono le stesse persone che ricoprono lo stesso impiego anno dopo anno e sembra che siano presenti stabilmente nella Provincia²¹.

A prescindere dalla residenza, nel 2011 il 13% della forza lavoro aveva una cittadinanza non EU15. Se si esclude il settore pubblico al quale gli stranieri hanno un accesso molto limitato o per motivi di cittadinanza o per la mancanza dei requisiti linguistici, si scopre che la percentuale dei dipendenti non EU15 sale a 17%. Stringendo ulteriormente i criteri si nota che tra tutti i dipendenti inquadrati come operai il 24% ha la cittadinanza non EU15, mentre solo 1,4% di tutti i colletti bianchi proviene da Paesi terzi o dall'Europa centrale. Infatti la maggior parte di stranieri trova lavoro, oltre che nel settore alberghiero, della ristorazione e dell'agricoltura, come addetto alle pulizie, colf o badante, autista di camion, o altre attività legate allo spostamento di merci, o nel settore delle costruzioni. Di nuovo, è la sanità l'unico settore dove sono svolte mansioni di lavoro qualificato.

²⁰ <http://www.provincia.bz.it/astat/it/popolazione/stranieri.asp> - I dati statistici relativi al mercato del lavoro nella Provincia autonoma di Bolzano sono ricavati dal *Rapporto sul mercato del lavoro in provincia di Bolzano 2012*, elaborato dall'amministrazione provinciale, Ripartizione Lavoro. http://www.provincia.bz.it/lavoro/mercato-del-lavoro/929.asp?931_action=300&931_image_id=267552

²¹ Mentre nel 2003 c'erano 1200 residenti provenienti dai Paesi EU12, nel 2011 il loro numero si è più che sestuplicato a 7500. Il dato finale coincide con la scadenza dei vari periodi transitori che limitavano la libera circolazione dei cittadini dei nuovi Paesi UE, e quindi molti di coloro che lavoravano già nella Provincia di Bolzano con permessi di lavoro stagionale hanno potuto ottenere la residenza. Cfr. *Rapporto sul mercato del lavoro*, cit., p. 175.

Osservatorio sulle fonti

Dopo aver analizzato la posizione degli immigrati nel mercato del lavoro si giunge a formulare due domande, ovvero la stessa domanda ma da due punti di vista diversi: perché l'inserimento sociale mostra risultati migliori? e, viceversa, perché l'inserimento occupazionale rimane arretrato rispetto a quello sociale? Cercando una risposta al primo quesito allora si può ipotizzare che la vicinanza linguistica, culturale e geografica tra i Paesi di provenienza e la regione di destinazione svolga un ruolo rilevante e aiuti l'inserimento sociale. Ma dal punto di vista del presente articolo è più importante capire quali sono gli ostacoli ad una piena integrazione nel mercato del lavoro. I dati statistici sopra riportati indicano che l'inserimento lavorativo degli stranieri avviene prevalentemente nei settori dove le mansioni svolte richiedono una qualifica professionale e una esperienza lavorativa molto limitate. Ma la necessità economica di ricorrere a forza lavoro straniera si limita davvero ai settori di lavoro manuale, alle attività che chiedono qualifiche professionali basse? Oppure si può giustificare tale segmentazione esclusivamente con la limitata conoscenza linguistica e con delle inadeguate qualifiche professionali? Anche se in molti casi per entrambe le domande la risposta può essere affermativa, uno sguardo più approfondito evidenzia una situazione più complessa in cui la risposta immediata fornisce un contributo solo parziale alla soluzione perché ci sono altri fattori, come la discriminazione o valori culturali, che determinano la posizione degli immigrati nel mercato del lavoro. In una prospettiva ottimistica si cerca di valorizzare la forza lavoro a disposizione non solo per il beneficio immediato degli individui coinvolti ma anche per un vantaggio economico della collettività. Ci sono diversi strumenti e azioni che mirano ad incidere sulle capacità dei lavoratori oppure sul comportamento dei datori di lavoro per correggere i vari fattori che concorrono ed influenzano una posizione svantaggiata degli stranieri.

In seguito si presentano alcuni di questi strumenti con delle considerazioni per il loro utilizzo.

4. Strumenti per promuovere l'inclusione nel mercato del lavoro

Gli strumenti che costituiscono delle misure di supporto all'inclusione sono numerosi, ma nessuno di essi può essere considerato come una soluzione omnicomprensiva, poiché possono perseguire obiettivi diversi: alcuni mirano ad intervenire sulla capacità linguistica e professionale dei lavoratori, altri sulla capacità di accoglienza e sull'atteggiamento dei datori di lavoro. Anche i metodi di intervento sono svariati: alcuni strumenti creano obblighi giuridici specifici, mentre altri sono degli strumenti *soft*, usano pratiche di gestione del personale, cercano di intervenire nell'ambito delle politiche aziendali. Di conseguenza le misure di intervento devono essere scelte con cura secondo gli obiettivi da raggiungere e secondo il *target group*. In questo paragrafo si propone una breve raccolta degli strumenti già sperimentati in situazioni diverse che non si limita alla descrizione delle misure stesse, ma include anche note critiche riguardo alla loro efficienza.

In sostanza gli strumenti che possono agevolare l'inclusione si dividono in due categorie principali: la prima prevede interventi sul lato dei lavoratori ("*supply side*"), men-

Osservatorio sulle fonti

tre la seconda agisce sul lato datoriale, sulle scelte manageriali delle aziende (“*demand side*”). La prima contiene misure utilizzate prima della partenza dal Paese d’origine, o nel periodo immediatamente successivo all’arrivo nel Paese ospitante e prevede corsi di formazione linguistica, professionale e divulgazione di informazioni circa il Paese ospitante. La seconda mira a promuovere la posizione degli stranieri residenti di lungo periodo e di quelli di seconda generazione. Tra le misure proposte si trovano le norme antidiscriminatorie, le quote, il *benchmarking* e il *target setting* nonché le scelte aziendali che rientrano nella c.d. *diversity management*.

4.1. Misure rivolte ai lavoratori

Molto spesso gli ostacoli principali che gli stranieri incontrano all’inizio del percorso di integrazione riguardano la conoscenza linguistica e le qualifiche professionali. Per rimediare a tali carenze numerosi Paesi di destinazione della manodopera straniera, hanno introdotto vari programmi di pre-partenza con lo scopo di promuovere l’integrazione sin dall’inizio del processo migratorio. Queste misure includono corsi di lingua, moduli di orientamento sul sistema giuridico, politico, sociale e culturale del Paese di destinazione, formazione professionale, riconoscimento dei titoli ed esperienze lavorative. L’obbligo degli stranieri di frequentare dei corsi e superare degli esami produce un duplice effetto: può promuovere l’integrazione dello straniero nel Paese di destinazione, ma allo stesso tempo, permette alle autorità del Paese ospitante di selezionare tra gli aspiranti immigrati. I requisiti di conoscenza del Paese di accoglienza e di lingua limitano le opportunità di immigrazione per alcune categorie di lavoratori e di familiari. Tali requisiti non solo creano ostacoli quasi insuperabili per le persone illetterate o prive di conoscenze di base del Paese di arrivo, ma sotto un profilo strettamente economico mirano ad evitare, o meglio, a limitare una prospettiva di vita alle dipendenze dei sussidi di welfare e a rendere l’immigrazione “redditizia” nella prospettiva di una migliore integrazione²².

Per quanto riguarda i risultati ottenuti attraverso le misure di pre-partenza bisogna accennare anche alle critiche: spesso i moduli di insegnamento della lingua contengono un programma molto modesto o la partecipazione ai corsi avviene in un periodo di tempo distante dall’effettiva partenza per cui le esigue conoscenze acquisite svaniscono nel tempo²³. Il superamento di corsi base di lingua e di educazione civica di per sé non migliorano le prospettive individuali. I risultati di una ricerca suggeriscono che accesso e contatti con le reti informali di comunicazione della società ospitante hanno

²² Cfr. T. CAPONIO (a cura di, con la supervisione di F. PASTORE), *Dall’ammissione all’inclusione: Verso un approccio integrato?*, Rapporto FIERI per CNEL, 2013, Il Rapporto analizza le politiche di accoglienza di Olanda, Germania, Francia, Svezia, Regno Unito, Spagna, ed Italia.

²³ Cfr. S.W. GOODMAN-M. WRIGHT, *Does Mandatory Integration Matter? Effects of Civic Requirements on Immigrant Socio-economic and Political Outcomes*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, (41)12, 2015, pp. 1885-1908.

Osservatorio sulle fonti

un'importanza eguale se non maggiore rispetto al livello di competenza linguistica nel trovare inserimento nel mercato del lavoro²⁴.

Tuttavia ci sono delle esperienze molto positive, alcuni progetti pilota implementati con un numero ridotto di partecipanti (*small scale projects*) hanno prodotto dei risultati effettivi ed offrono l'opportunità di essere seguiti. Le caratteristiche che accomunano questi progetti sono la stretta collaborazione delle autorità di entrambi i Paesi coinvolti nonché la partecipazione dei futuri datori di lavoro per poter ottimizzare l'inserimento lavorativo²⁵. Vari progetti riguardano in particolare ingegneri e infermieri²⁶, dove i futuri datori di lavoro contribuiscono alla formazione delle persone che a breve diventeranno i loro dipendenti²⁷. La selezione del personale e la formazione professionale mirata previste da questi progetti includono il conseguimento di un'adeguata preparazione linguistica indispensabile nelle realtà quotidiane nel Paese di destinazione.

Per quanto riguarda l'approccio politico generale proclamato dal Governo italiano nel 2010, nel "Piano per l'integrazione nella sicurezza - Identità e incontro" le misure di pre-partenza sono identificate come «uno strumento centrale nella programmazione dei flussi migratori. Un'adeguata informazione e formazione delle persone insieme ad efficaci servizi di selezione, orientamento ed accompagnamento al lavoro sono indispensabili per un miglior assorbimento degli immigrati nel tessuto sociale e produttivo del Paese». Il documento enuncia non solo l'indubbia validità dei corsi di lingua e dell'apprendimento di elementi essenziali di educazione civica ancora prima di lasciare il Paese d'origine, ma addirittura prospetta l'opportunità di svincolare dal sistema delle quote l'ingresso dei lavoratori adeguatamente formati all'estero per rendere più attraente l'investimento nella formazione. In questa ottica viene attribuito un ruolo cruciale alle

²⁴ Nella ricerca citata è stato monitorato il progresso di integrazione di un gruppo di immigrati in Germania che hanno partecipato ai corsi di lingua e di integrazione civica. Un anno dopo la conclusione dei corsi la maggior parte dei partecipanti ha trovato uno sbocco occupazionale, ma sembra che il fatto di avere un coniuge tedesco e quindi la possibilità di avere maggiori contatti con la società ospitante concorra ad aumentare la possibilità di trovare un'opportunità di inserimento nel mondo del lavoro. T. CAPONIO (a cura di, con la supervisione di F. PASTORE), *Dall'ammissione all'inclusione: Verso un approccio integrato?* Cit., p.63.

²⁵ M.V. DESIDERIO-K. HOOPER, *Improving migrants' labour market integration in Europe from the outset: A cooperative approach to predeparture measures*, Migration Policy Institute, Europe, Brussels, 2015.

²⁶ *Make it in Germany*, "Pilot Project: Tunisian Engineers for German Companies" <http://www.make-it-in-germany.com/en/for-qualified-professionals/make-it-in-germany/news/detail/pilot-project-tunisian-engineers-for-german-companies> Project "Sustainable recruitment of nurses (Triple Win)" con la partecipazione dei servizi per l'impiego pubblico in Bosnia, Filippine, Serbia e Tunisia con destinazione Germania. <https://www.giz.de/en/worldwide/20322.html>,

²⁷ A volte i progetti vengono realizzati da imprese private senza il coinvolgimento delle agenzie pubbliche. Si veda l'esempio del *National Health Service* del Regno Unito che ha utilizzato agenzie di lavoro private per reperire infermiere da vari Paesi dell'UE o dall'India, le Filippine o l'Australia. Un altro esempio riguarda l'Adecco che ha svolto una ricerca, selezione e formazione del personale in Polonia per imprese in Norvegia. M.V. DESIDERIO-K. HOOPER, *Improving migrants' labour market integration in Europe from the outset*, cit., p.9.

Osservatorio sulle fonti

agenzie per il lavoro e agli altri soggetti di intermediazione della forza lavoro²⁸. Alcuni recenti accordi bilaterali, come quelli firmati con Moldavia, Egitto, Marocco e Albania seguono i principi sopra delineati nei processi di selezione e reclutamento di mano d'opera nonché nell'attuazione delle attività formative²⁹.

Dopo l'ingresso nel Paese di destinazione, ulteriori elementi di misure di integrazione possono prevedere l'obbligo per lo straniero di manifestare la volontà di integrarsi nella società ospitante e di accettare gli obblighi che ne derivano³⁰. Il rispetto di tale obbligo si realizza o attraverso il superamento positivo di esami di lingua e di conoscenza dei valori civici, culturali e sociali del Paese di arrivo, e/o attraverso la sottoscrizione di un accordo di integrazione con l'obiettivo di poter ottenere o mantenere il permesso di soggiorno³¹.

La normativa italiana prevede la stipula di un Accordo di integrazione che ogni cittadino di un Paese terzo deve sottoscrivere al suo ingresso in Italia³². Esso è una sorta di patto con lo Stato che prevede l'impegno dello straniero a raggiungere specifici obiettivi di integrazione e che si realizza con la raccolta di un certo numero di crediti. Tra gli impegni si trova anche l'acquisizione della conoscenza della lingua italiana almeno al livello A2³³. Nella Provincia autonoma di Bolzano, a causa della sua realtà bilingue, gli stranieri possono ottenere crediti utili per il raggiungimento degli obiettivi fissati nell'Accordo di integrazione se frequentano corsi di lingua tedesca o superano test di lingua tedesca.³⁴

Dopo l'arrivo nel Paese di destinazione i rapporti degli stranieri con il loro Paese d'origine diventano meno intensi, ma la distanza geografica non obbliga alla perdita totale dei contatti formali. Anzi, le autorità nazionali del Paese di provenienza presso i Paesi ospitanti possono svolgere un ruolo positivo per agevolare l'integrazione dei loro cittadini. Ad esempio i *contact points* nazionali, frequentemente presenti presso le rappresentanze consolari, permettono non solo di tenere i contatti con il Paese d'origine,

²⁸ Italia 2020. Piano per l'integrazione nella sicurezza. Cit., pp. 12-15.

²⁹ E. SALIS, *Labour migration governance in contemporary Europe. The case of Italy*. FIERI Working Papers –Progetto Lab-Mig-Gov, 2012, p.27.

³⁰ Le fonti normative spesso richiamate come giustificazione sono la Direttiva 2003/86/CE sul ricongiungimento familiare e la Direttiva 2003/109/CE sui soggiornanti di lungo periodo. Esse prevedono espressamente che lo Stato ospitante può imporre delle condizioni da rispettare in termini di integrazione per poter beneficiare del ricongiungimento familiare (art.7(2)) oppure per ottenere lo status di soggiornante di lungo periodo (art.5(2)).

³¹ Nella dottrina il processo viene descritto anche come integrazione imposta dalla normativa giuridica (*integration by law*). Cfr. D. STRAZZARI, *The Scope and the Legal Limits of the 'Immigration Federalism': Some Comparative Remarks from the American, Belgian and the Italian Experiences*, in *European Journal of Legal Studies*, 5(2) 2012, p. 126.

³² Regolamento concernente la disciplina dell'Accordo di integrazione tra lo straniero e lo Stato emanato con il d.p.r. 14 settembre 2011, n. 179 ai sensi dell'art. 4-bis d.lgs. n. 286 del 1998.

³³ Cfr. nota 11.

³⁴ A. CARLÀ, *La Provincia di Bolzano e lo sviluppo di una politica sulla migrazione per i territori abitati da minoranze tradizionali*, in R. MEDDA-WINDISCHER, A. CARLÀ (a cura di), *Politiche migratorie e Autonomie Territoriali. Nuove Minoranze, Identità e Cittadinanza in Alto Adige e Catalogna*, EURAC, Bolzano, 2013, p. 93.

Osservatorio sulle fonti

ma possono anche farsi carico di alcune esigenze della diaspora nel Paese ospitante. Infatti, alcuni propongono varie attività, come ad esempio dei corsi di lingua per promuovere l'integrazione³⁵.

Il processo di integrazione viene soltanto avviato con l'acquisizione delle conoscenze linguistiche sufficienti e con il primo rapporto di lavoro. Sul percorso permangono diverse barriere che ostacolano una piena integrazione lavorativa, le quali non riguardano solo i "nuovi" arrivati, ma anche i soggiornanti di lungo periodo o gli immigrati di seconda generazione³⁶.

Alcuni elementi che stanno alla radice della posizione svantaggiata degli stranieri possono essere individuati nelle differenze nel capitale e nella rete sociale degli immigrati oppure nelle preferenze e priorità riguardo alla conciliazione della vita familiare e lavorativa.

Ad esempio molte opportunità di lavoro vengono diffuse attraverso dei networks informali di colleghi di lavoro, familiari, conoscenti (c.d. meccanismo di *word of mouth*) e gli stranieri molto spesso non hanno la conoscenza e la rete sociale necessarie che collega la loro comunità con quella della maggioranza della società (*bridging network*), con il risultato che alcuni segmenti del mercato del lavoro rimangono chiusi per loro. Un altro esempio riguarda la scelta di molte donne immigrate tra responsabilità familiari e attività remunerata in base ai valori culturali e sociali delle società di provenienza³⁷. In molti altri casi il c.d. *chill factor* svolge un ruolo più generale: si parla di questo elemento quando alcuni gruppi di immigrati non cercano opportunità lavorative presso specifiche imprese perché temono di essere trattati male o con ostilità o, ad esempio, che il datore di lavoro non accoglierebbe favorevolmente eventuali richieste circa l'abbigliamento o le pratiche religiose sul posto di lavoro.

Esistono numerosi strumenti rivolti ad affrontare queste problematiche. Alcuni possono essere indirizzati agli immigrati stessi per aiutarli nella ricerca di opportunità lavorative e nell'inserimento lavorativo³⁸. Altri sono utili per i datori di lavoro per adeguare il loro atteggiamento, affrontando le sfide causate dal cambiamento etnico e religioso

³⁵ A titolo esemplificativo il Consolato di Ecuador a Milano offre corsi di lingua italiana. D.R. MENDOZA-K. NEWLAND, *Developing a Road Map for Engaging Diasporas in Development: A Handbook for Policymakers and Practitioners in Home and Host Countries*, Migration Policy Institute, Washington, D.C., 2012, p. 84. <http://www.migrationpolicy.org/research/developing-road-map-engaging-diasporas-development-handbook-policymakers-and-practitioners>

³⁶ Cfr. S. CASTLES-H. DE HAAS-M.J. MILLER, *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*, Fifth Edition, The Guilford Press, New-York –London, 2014, pp. 245-46.

³⁷ Una ricerca eseguita nel Regno Unito suggerisce che i fattori religiosi svolgono un ruolo sempre minore nell'inserimento nel mercato del lavoro riguardo alle generazioni che nascono e crescono nel Regno Unito. Si veda J. MARTIN-A. HEATH -K. BOSVELD, *Is ethnicity or religion more important in explaining inequalities in the labour market?*, Sociology Working Papers 2010/02, Oxford, 2010.

³⁸ Ad esempio i Centri per l'impiego possono informare le persone in cerca di lavoro non solo delle opportunità di lavoro annunciate presso gli stessi Centri, ma anche dalle altre fonti (giornali, agenzie per il lavoro, siti internet, ecc.) dove possono essere reperibili.

Osservatorio sulle fonti

della forza lavoro³⁹. Il paragrafo successivo sarà dedicato alle misure rivolte ai datori di lavoro e considererà i diversi strumenti utilizzati per ridurre le pratiche discriminatorie, seguiti dalle azioni affermative e dalle pratiche per la *diversity management*.

4.2. Strumenti per i datori di lavoro

La discriminazione diretta e indiretta da parte dei datori di lavoro nei confronti dei lavoratori è severamente vietata, l'ordinamento giuridico tutela i lavoratori e pone un obbligo preciso nei confronti dei datori di lavoro. Le norme di riferimento sono l'art. 19 TFUE (ex art. 13 TCE), la direttiva 2000/43 sulla parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica e la direttiva 2000/78 sulla parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro che trovano tutte attuazione nell'ordinamento nazionale. Nonostante il solido quadro normativo, le prassi discriminatorie permangono diffuse nel mercato del lavoro e molte volte le violazioni non vengono contestate o ad esse non si pone un rimedio effettivo⁴⁰.

I motivi di tale situazione sono molteplici: frequentemente i soggetti discriminati non si rendono conto della discriminazione oppure, anche se ne sono consapevoli, decidono di non intraprendere il lungo e complicato percorso burocratico, o, ancora, nemmeno conoscono gli strumenti processuali per porre rimedio al trattamento subito⁴¹. La sola legislazione antidiscriminatoria non è sufficiente ad assicurare la parità di trattamento e interventi di diversa tipologia devono completare gli obblighi normativi.

Mentre le misure antidiscriminatorie impongono un obbligo negativo al datore di lavoro nei confronti dei singoli lavoratori, le azioni affermative hanno di mira il miglio-

³⁹ A volte i pregiudizi producono effetti ben oltre al rapporto di lavoro specifico. Un esempio riguarda dei giovani adottati e cresciuti da famiglie svedesi. Quelli che sono visibilmente diversi in base al colore della pelle, dei capelli o al taglio degli occhi sono penalizzati nel mercato del lavoro a causa del loro "foreign look" rispetto ai loro coetanei con aspetto scandinavo. D.O. ROTH, *Etnisk diskriminering och "Sverige-specific" kunskap*, in *Ekonomisk Debatt*, 29(8), 2001, pp. 535-546, citato da A. NILSSON-J. WRENCH, *Ethnic inequality and discrimination in the labour market*, in K.KRAAL-J. ROOSBLAD-J. WRENCH (a cura di), *Equal Opportunities and Ethnic Inequality in European Labour Markets. Discrimination, Gender and Policies of Diversity*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2009, p. 30. In altri casi i datori di lavoro spiegano le loro scelte dei candidati con le aspettative dei loro clienti che potrebbero sentirsi a disagio ove serviti da impiegati "diversi".

⁴⁰ Molte volte la discriminazione si verifica prima dell'avviamento del rapporto del lavoro, durante la fase di reclutamento del personale, spesso è sufficiente il nome straniero del candidato per determinare l'esito del processo. Secondo dati statistici, durante le fasi successive, in occasione del colloquio e l'assunzione le prassi discriminatorie sono molto meno frequenti. Cfr. R.Z. DE BEIJL, *Documenting discrimination against migrant workers in the labour market: A comparative study of four European countries*, ILO 2000; E. ALLASINO-E. REYNERI-A. VENTURINI-G. ZINCONE, *Labour market discrimination against migrant workers in Italy*, ILO, 2004; M. CARLSSON-D.O. ROTH, *Evidence of Ethnic Discrimination in the Swedish Labour Market Using Experimental Data*, IZA Discussion Paper No.2281, Bonn, 2006.

⁴¹ *Fundamental Rights: challenges and achievements in 2014. Annual report of the EU's Fundamental Rights Agency*, 2015, p. 50.

Osservatorio sulle fonti

ramento della posizione dei gruppi svantaggiati nel mercato del lavoro, ponendo per il datore di lavoro l'obbligo di adottare azioni specifiche.

Le quote costituiscono una delle misure più frequentemente utilizzate. L'utilizzo delle quote può senza dubbio assicurare a determinati gruppi di lavoratori l'accesso al mercato del lavoro, tuttavia non mancano critiche riguardo all'uso di questo strumento.

A volte può succedere che non ci sia un numero sufficiente di candidati per poter utilizzare pienamente le quote, oppure che le quote avvantaggino coloro che si trovano già in una posizione migliore nel gruppo anziché i più svantaggiati, oppure che le quote siano utilizzate prevalentemente nel settore pubblico dove la discriminazione è più contenuta, mentre nel settore privato sembra che altre tipologie di azioni affermative funzionino meglio⁴². Obiettivi specifici da raggiungere durante un certo periodo possono costituire un'alternativa alle quote obbligatorie. Gli obiettivi sono indicati, non prescritti e servono per promuovere un processo di cambiamento nelle pratiche di management dell'impresa. Ad esempio, un obiettivo può essere l'adozione di un piano di azione per cambiare la composizione dei dipendenti e accrescere la presenza dei membri di minoranze etniche. Una prassi molto interessante utilizzata negli Stati Uniti riguarda la partecipazione delle imprese private che concludono contratti di appalti federali. I contratti di appalto devono contenere una clausola di pari opportunità che prevede l'obbligo per l'impresa di intraprendere delle azioni affermative per promuovere e per assicurare la parità di trattamento nell'assunzione e nelle condizioni di lavoro senza discriminazioni basate su razza o colore della pelle, religione, genere od origine etnica. Il mancato rispetto della clausola costituisce una violazione del contratto di appalto con la possibilità di imporre delle sanzioni. L'adempimento dell'impresa è controllato attraverso l'obbligo di presentare delle relazioni periodiche, oppure attraverso il monitoraggio da parte delle autorità competenti⁴³.

Mentre le azioni affermative mettono al centro dell'attenzione il valore della giustizia sociale, la cosiddetta *diversity management* si focalizza di più sull'interesse dell'impresa (*business case*), sostenendo che la diversità e la sua gestione contribuiscono all'incremento dell'efficienza e della profittabilità dell'impresa. Tuttavia la diversità e la sua gestione di per sé non costituiscono una fonte di profittabilità in ogni situazione⁴⁴.

⁴² Cfr. A. HEATH, *Affirmative action policies to remedy ethnic minority disadvantage in the labour market*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUI, Policy Papers, 2014/01, Fiesole, 2014. pp. 4-5.

⁴³ American Federal Contract Compliance Program. H.J. HOLZER, *The economic impact of affirmative actions in the US*, in *Swedish Economic Policy Review*, 14, 2007, p.45. Programmi simili esistono anche in Canada oppure a livello locale: l'azienda pubblica del *Transport of London* ha stipulato contratti con clausole di pari opportunità con i vincitori di appalti. A. HEATH, *Affirmative action policies to remedy ethnic minority disadvantage in the labour market*, cit., pp. 6-7.

⁴⁴ K. KRAAL-J. WRENCH- J. ROOSBLAD-P. SIMON, *The ideal of equal opportunities and the practice of unequal chances*, in K. KRAAL-J. ROOSBLAD-J. WRENCH (a cura di), *Equal Opportunities and Ethnic Inequality in European Labour Markets. Discrimination, Gender and Policies of Diversity*, Amsterdam University Press, 2009, pp. 14-15.

Osservatorio sulle fonti

Bisogna distinguere tra il valore della diversità e la sua gestione. Wrench definisce il primo concetto come «dove c'è un desiderio positivo di lavorare con una forza lavoro composta di varie etnie e dove si riconoscono i benefici con i quali la forza lavoro diversa può contribuire all'organizzazione». Mentre il secondo concetto si riferisce ad «un insieme di strumenti che possono contenere molte misure di varie tipologie al quale si aggiungono la filosofia della diversità e la sua attuazione che poi diventa il concetto dominante nell'organizzazione dell'impresa»⁴⁵. Tuttavia l'impiego di minoranze etniche non esclude automaticamente la discriminazione e non significa che tutti abbiano le stesse opportunità lavorative: alcune imprese cercano lavoratori di determinati gruppi che possono essere sfruttati a causa della loro debole posizione sul mercato del lavoro. Questo tipo di discriminazione opportunistica non si basa necessariamente su pregiudizi nei confronti di specifici gruppi etnici, piuttosto sfrutta la situazione degli individui e riserva a loro un trattamento inferiore riguardo alle condizioni di lavoro o alla retribuzione. Un classico esempio è l'impiego di immigrati illegali.

La *diversity management*, se utilizzata bene, può apportare numerosi benefici. Se l'impresa apre verso la diversità invece di insistere ad avere una forza lavoro omogenea trova a sua disposizione un numero maggiore di potenziali dipendenti adeguatamente formati. Inoltre, un'impresa con dipendenti appartenenti a diversi gruppi etnici può avere maggiore accesso a clienti e mercati esteri oppure ai mercati interni di minoranze etniche. Le comunità di minoranze costituiscono un mercato crescente e la conoscenza riguardo le preferenze e le esigenze di questa clientela ha un indubbio valore economico. In generale, una gestione d'impresa che valorizzi le diversità, prenda in considerazione particolari aspetti culturali, religiosi o di tradizione, rende l'ambiente di lavoro più accogliente dove i dipendenti non si sentono stigmatizzati o sottovalutati e, di conseguenza, lavorano con una produttività più alta mettendo a disposizione tutta la loro capacità. Infine la gestione consapevole della diversità aiuta le imprese ad evitare tutti i costi diretti e indiretti della discriminazione.

Gli strumenti utilizzati nell'ambito della *diversity management* presentano un'ampia varietà. L'assortimento contiene elementi di flessibilità riguardo alle regole di abbigliamento (*dress code*), del menu nella mensa aziendale, alla gestione delle ferie, oppure scelte specifiche nella selezione e assunzione del personale per incrementare la diversità tra i dipendenti. Tuttavia, l'elemento cruciale per ottenere dei risultati permanenti si basa su una decisione del management centrale: la gestione della diversità deve diventare parte del *business plan* aziendale. L'attuazione della strategia richiede una responsabilità personale (*diversity manager*) nonché monitoraggio e valutazione continui e una costante comunicazione con i dipendenti. La *diversity management* è vista come un processo, i risultati si ottengono dopo vari anni con il cambiamento dell'atteggiamento culturale del management e del personale. Forse più semplicemente, la *diversity manage-*

⁴⁵ J. WRENCH, *Diversity management and discrimination. Immigrants and ethnic minorities in the EU*, Aldershot, Ashgate, 2007, pp.44-45.

Osservatorio sulle fonti

ment è la risposta aziendale di adattamento ai cambiamenti delle società dove la diversità è già una realtà e dove la necessità di un'inclusione più ampia già esiste⁴⁶.

4.3. Alcuni suggerimenti

In dissonanza con l'ottimismo delle ricerche che promuovono la *diversity management* i risultati di un progetto recente dipingono una situazione italiana poco esaltante ma assai realistica: «gli immigrati sono accettati come lavoratori con una posizione ben definita nel mercato del lavoro, finché non pretendono diritti, finché rimangono silenziosi. Quando invece diventano una comunità visibile e chiedono un riconoscimento formale o istituzionale, allora la resistenza nei loro confronti tende a crescere»⁴⁷.

Dal momento che la presenza di immigrati sembra una realtà stabile e conveniente per l'economia, nell'interesse generale si possono individuare alcune iniziative che si presentano come un punto di partenza favorevole per una migliore integrazione. Facendo uso della *diversity management* si può pensare a delle realtà locali dove la gestione e l'accomodamento dei vari tipi di diversità già fanno parte della vita sociale, politica e lavorativa di ogni giorno. Effettivamente le situazioni dove la convivenza di vari gruppi linguistici e l'accettazione della diversità che ne deriva sono diventati parte di una routine quotidiana possono costituire un'incubatrice per l'accoglimento di una diversità relativamente nuova che deriva dal fenomeno migratorio.

Un altro suggerimento riguarda il livello di formazione professionale degli immigrati. Nelle statistiche prima richiamate in relazione ai settori dove gli immigrati trovano un impiego si è visto che la stragrande maggioranza di loro viene collocato nei settori che richiedono basse qualifiche. Per controbilanciare tale situazione lo strumento a disposizione è la Carta Blu dell'UE che ha per oggetto l'accesso facilitato di mano d'opera altamente qualificata ai mercati di lavoro degli Stati membri⁴⁸. Il possesso di un titolo o di una qualifica professionale di alto livello rende più probabile l'apprendimento della lingua del Paese ospitante ed un percorso di integrazione più veloce rispetto ad altre categorie di immigrati. Tuttavia le statistiche dimostrano che questa opportunità finora è stata scarsamente sfruttata in Italia⁴⁹.

⁴⁶ M. FISCHER, *Diversity management and the business case*, in K. KRAAL-J. ROOSBLAD-J. WRENCH (a cura di), *Equal Opportunities and Ethnic Inequality in European Labour Markets. Discrimination, Gender and Policies of Diversity*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2009, pp. 99-103; 115.

⁴⁷ M. AMBROSINI-E. CANEVA, *Country profile: Italy*, in A. TRIANDAFYLIDOU (a cura di), *Overview of national discourses. Comparative Country Report, "Accept Pluralism. Addressing Cultural, Ethnic & Religious Diversity Challenges in Europe" project*, EUI, Fiesole, 2012, pp. 123-126.

⁴⁸ Direttiva 2009/50/CE del Consiglio, 25 maggio 2009 (GU L 155 del 18.6.2009, pag. 17). L'Italia ha dato attuazione alla Direttiva con il d.lgs. 28 giugno 2012, n. 108.

⁴⁹ Nel 2013 il numero delle Carte Blu rilasciate nell'UE è stato 15.261 di cui 14.197 sono state rilasciate in Germania. L'Italia ha rilasciato 112 Carte Blu. Cfr. COM(2014)287 del 22 maggio 2014 concernente l'attuazione della Direttiva 2009/50/CE sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati.

Osservatorio sulle fonti

Un'ulteriore opportunità per attirare, o meglio, per trattenere mano d'opera altamente qualificata riguarda i giovani che arrivano per motivi di studio in Europa⁵⁰. Sarebbe interessante considerare la fattibilità di un *coaching* personalizzato per poter trattenere molti giovani dopo il conseguimento della laurea. L'intera collettività potrebbe beneficiare della loro permanenza: si tratta di giovani qualificati, che conoscono la lingua e sono integrati. Sotto questo profilo i servizi di tirocinio e *placement* delle università potrebbero svolgere un ruolo di chiave insieme con le Camere di commercio o le associazioni degli industriali locali⁵¹.

5. Considerazioni finali

Questo articolo si poneva l'obiettivo di esaminare in quale modo la conoscenza linguistica incide sulle prospettive di integrazione nel mercato del lavoro degli immigrati nelle situazioni particolari della Provincia autonoma di Bolzano e delle Regioni Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia, tutte caratterizzate dalla convivenza di vari gruppi linguistici e dalla conseguente necessità di saper comunicare in più di una lingua nella vita quotidiana e lavorativa.

A tal fine è stato delineato il quadro normativo che disciplina l'accesso al lavoro con particolare riferimento al settore pubblico. Come è stato evidenziato, l'inadeguatezza o, per meglio dire, l'ingessatura delle norme di riferimento esclude molti immigrati dall'accesso al lavoro a prescindere dal fatto che le mansioni richiedano o meno l'esercizio di pubblici poteri, limitando la possibilità di assunzione presso i soli datori di lavoro privati che gestiscono i servizi esternalizzati dalle pubbliche amministrazioni, di frequente sotto forme contrattuali molto più precarie.

In seguito sono stati presentati alcuni dati statistici per individuare i settori dove trovano inserimento la maggior parte dei lavoratori stranieri. La presenza degli stranieri prevalentemente nei settori che richiedono qualifiche basse e che prevedono lavoro manuale è una situazione che non sembra essere legata alla durata della permanenza e dell'inclusione sociale degli immigrati: i soggiornanti di lunga durata e gli immigrati di seconda generazione devono affrontare quasi le stesse difficoltà degli immigrati in cerca di prima occupazione.

I dati e le analisi mostrano che mentre la conoscenza linguistica indubbiamente costituisce un elemento indispensabile nel corso dell'integrazione nel mercato del lavoro del Paese ospitante, essa non è l'unico ostacolo nel percorso di integrazione.

⁵⁰ Negli ultimi anni una media di 1.7 milioni di stranieri è arrivata nell'UE per motivi diversi da quello di lavoro: il 41% di loro è beneficiario del ricongiungimento familiare, il 28% è arrivato per motivi di studio. Cfr. Migration Policy Centre team with the contribution of P. BOSCH, *Towards a pro-active European labour migration policy. Concrete measures for a comprehensive package*, Policy Brief, EUI, Migration Policy Centre, Fiesole, 2015/3. p.6.

⁵¹ La Libera Università di Bolzano/Bozen accoglie una percentuale molto alta di studenti di origine internazionale (16%) rispetto alla media nazionale (3,2%).
http://www.unibz.it/it/public/press/Documents/Dati%20e%20fatti/2015-08-10_Zahlen_Daten_Fakten_unibz_online_en.pdf

Osservatorio sulle fonti

La situazione descritta mette in evidenza che non è sufficiente lo sforzo di adattamento da parte degli stranieri, ma è necessario anche che questo sforzo venga rilevato da parte dei cittadini del Paese ospitante e che si modifichi tutto quanto sarebbe inutile o addirittura controproducente mantenere immutato. Nel mondo del lavoro questa necessità può essere soddisfatta con l'uso di una molteplicità di strumenti che possono influenzare in modo positivo non solo la partecipazione, ma anche la valorizzazione dei lavoratori stranieri. La non-discriminazione, le azioni affermative, la *diversity management* sono strumenti che possono contribuire ad un risultato dove vincono tutti: gli immigrati vedono realizzare una prospettiva lavorativa e personale soddisfacente, il datore di lavoro riesce ad ottimizzare l'impiego delle risorse umane, il che a sua volta contribuisce ad un maggior rendimento economico.

La strada per arrivare a questi risultati è lunga e in salita, ma passo dopo passo e con impegno costante si può... arrivare in vetta.