

SINAPPSI

CONNESSIONI TRA RICERCA E POLITICHE PUBBLICHE

Rivista quadrimestrale dell'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche



Lavoratori essenziali, lavoratori deboli: dopo la pandemia

Lavoratori essenziali in bilico tra vulnerabilità e tutele

Alessandra Cornice, Maria Parente

L'integrazione occupazionale dei lavoratori stranieri nel mercato del lavoro del Mezzogiorno e del Centro-Nord

Nazareno Panichella, Stefano Cantalini

Essenziali, eppure invisibili

Dorothea Pozzato

Le assistenti famigliari immigrate, lavoratrici essenziali nella Fase 1 dell'emergenza Covid

Maurizio Artero

Professioni nella Care economy e occupazione: evidenze dai dati amministrativi

Irene Brunetti, Andrea Ricci

Note sull'autotrasporto: i lavoratori tra liberalizzazione e automazione

Massimo De Minicis, Emanuele Nebbia Colomba

Da richiedenti asilo a lavoratori essenziali

Serena Piovesan, Francesco Della Puppa

I lavoratori agricoli stranieri dopo la pandemia: dinamiche di cambiamento nel Sud Italia

Francesco Caruso, Alessandra Corrado, Camilla Macciani

Saggi

Fondo nuove competenze e imprese: evidenze empiriche

Valentina Ferri, Andrea Ricci, Giuliana Tesauro

SINAPPSI

CONNESSIONI TRA RICERCA E POLITICHE PUBBLICHE

Direttore editoriale

Natale Forlani

Direttore responsabile

Pierangela Ghezzeo

Comitato scientifico-editoriale

Maurizio Ambrosini, Andrea Bernardi,
Fabio Berton, Paola Bozzao, Madia D'Onghia,
Jesus Ferreiro, Guglielmo Meardi,
Alessandro Natalini, Ivana Pais,
Emmanuele Pavolini, Michele Raitano,
Leonello Tronti, Maria Enrica Virgillito

Redazione

Pierangela Ghezzeo,
Valeria Cioccolo, Monia De Angelis,
Ernestina Greco, Paola Piras

Segreteria di redazione

Mara Marincioni
sinappsi@inapp.gov.it

INAPP Editore
00198 Roma - Corso d'Italia, 33
Tel. +39 06 854471
www.inapp.gov.it

Iscrizione al Tribunale di Roma
n. 420/2010 del 21/10/2010
© 2024 Inapp

Quest'opera è rilasciata sotto i termini della
licenza Creative Commons Attribuzione - Non
commerciale Condividi allo stesso modo 4.0.
Italia License.
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>)



ISBN: 978-88-543-0336-2

ISSN: 2532-8549

E-ISSN: 2611-6332

Fascicolo chiuso ad aprile 2024
Finito di stampare
nel mese di maggio 2024
da Rubbettino Print
88049 Soveria Mannelli (CZ)

Le opinioni espresse dagli autori
non impegnano la responsabilità
di SINAPPSI, né quella dell'Inapp.

L'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP) è un ente pubblico di ricerca che si occupa di analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro, delle politiche dell'istruzione e della formazione, delle politiche sociali e, in generale, di tutte le politiche economiche che hanno effetti sul mercato del lavoro. Nato il 1° dicembre 2016 a seguito della trasformazione dell'Isfol è vigilato dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, l'Ente ha un ruolo strategico – stabilito dal decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150 – nel nuovo sistema di governance delle politiche sociali e del lavoro del Paese. L'Inapp fa parte del Sistema statistico nazionale (SISTAN) e collabora con le istituzioni europee. È Organismo Intermedio del Programma nazionale Giovani, donne e lavoro 2021-2027 del FSE+, delegato dall'Autorità di Gestione all'attuazione di specifiche azioni, ed è Agenzia nazionale del programma comunitario Erasmus+ per l'ambito istruzione e formazione professionale. È l'ente nazionale all'interno del consorzio europeo ERIC-ESS che conduce l'indagine European Social Survey. L'attività dell'Inapp si rivolge a una vasta comunità di stakeholder: ricercatori, accademici, mondo della pratica e policymaker, organizzazioni della società civile, giornalisti, utilizzatori di dati, cittadinanza in generale.

Presidente

Natale Forlani

Direttore generale

Loriano Bigi



Sommario

Lavoratori essenziali, lavoratori deboli: dopo la pandemia

4 Introduzione

Maurizio Ambrosin, Guglielmo Meardi, Michele Raitano

7 Lavoratori essenziali in bilico tra vulnerabilità e tutele

Alessandra Cornice, Maria Parente

Condizioni di lavoro di braccianti agricoli, *riders*, addetti al lavoro di cura e sanitari: discrasie e contraddizioni tra fabbisogni della collettività e delle famiglie da un lato e scarse tutele dei *caregivers* dall'altro.

Dalla precarietà lavorativa e inadeguatezza delle protezioni sociali, alle difficoltà/disparità di accesso alle strutture pubbliche per le professioni sanitarie.

20 L'integrazione occupazionale dei lavoratori stranieri nel mercato del lavoro del Mezzogiorno e del Centro-Nord

Nazareno Panichella, Stefano Cantalini

Caratteristiche del modello italiano di inclusione dei lavoratori stranieri: disparità regionali e di genere nell'accesso al mercato del lavoro e nelle retribuzioni, con il comun denominatore di una domanda di lavoro dequalificato alla base di un livellamento verso il basso della forza lavoro straniera.

36 Essenziali, eppure invisibili

Un'analisi della campagna di regolarizzazione dei lavoratori nel settore agricolo e domestico

Dorothea Pozzato

Regolarizzazione 2020 e riconoscimento durante la pandemia dei lavoratori immigrati nei settori agroalimentare e domestico come essenziali: riflessioni sull'influenza della crisi sui processi decisionali riguardanti le politiche migratorie nel breve e lungo periodo.

53 Le assistenti famigliari immigrate, lavoratrici essenziali nella Fase 1 dell'emergenza Covid

Esperienze, problemi e opportunità

Maurizio Artero

Emergenza sanitaria e lavoro domestico: disoccupazione ma anche 'occupazione forzata' con conseguenze sulla salute fisica e mentale delle assistenti; per contro consolidamento di relazioni 'familiari' con gli anziani, con l'85% delle richieste di regolarizzazione per questa categoria, correlate alla procedura di emersione del 2020.

66 Professioni nella Care economy e occupazione: evidenze dai dati amministrativi

Irene Brunetti, Andrea Ricci

In crescita le assunzioni nelle professioni socioassistenziali sebbene con una ridotta durata dei contratti di lavoro. Inoltre, tali professioni sono associate a una riduzione della disuguaglianza di genere, quando essa è misurata in base al numero medio di giornate lavorate in un anno. Possibili effetti positivi degli investimenti sociali sia sui fruitori dei servizi che sull'occupazione in generale.

84 Note sull'autotrasporto: i lavoratori tra liberalizzazione e automazione

Massimo De Minicis, Emanuele Nebbia Colomba

Una ricognizione della letteratura sul settore dell'autotrasporto a lunga percorrenza, per sollecitare un dibattito su un segmento trascurato a vantaggio della coda finale delle *supply chains*, in particolare il food delivery. Conseguenze della liberalizzazione e della concorrenza tra lavoratori e rischi legati all'automazione.

93 Da richiedenti asilo a lavoratori essenziali

Pandemia e cambiamenti della composizione della forza-lavoro immigrata nell'agricoltura trentina

Serena Piovesan, Francesco Della Puppa

Cause e conseguenze dei mutamenti nelle dinamiche dell'occupazione agricola straniera in Trentino: nuove traiettorie dei lavoratori comunitari e conseguente necessità di ricorrere a richiedenti asilo e rifugiati. Implicazioni nell'utilizzo di manodopera non qualificata per datori di lavoro e lavoratori.

104 I lavoratori agricoli stranieri dopo la pandemia: dinamiche di cambiamento nel Sud Italia

Francesco Caruso, Alessandra Corrado, Camilla Macciani

Il ricambio etnico tra i lavoratori nelle campagne italiane: i braccianti europei sostituiti da manodopera dall'Africa Subsahariana. Ingenti le risorse per il contrasto allo sfruttamento lavorativo e al caporalato per progetti che non migliorano le condizioni dei lavoratori migranti, in particolare i residenti negli insediamenti informali.

Saggi

119 Fondo nuove competenze e imprese: evidenze empiriche

Valentina Ferri, Andrea Ricci, Giuliana Tesauro

I fattori microeconomici che influenzano adesione e intensità di utilizzo del FNC nelle imprese italiane: correlazione con riorganizzazione del lavoro, adozione di tecnologie digitali e dimensione aziendale. Infrastrutture tecnologiche e di transizione energetica nei mercati locali e/o i *competence hub* per amplificare l'effetto di misure a sostegno delle piccole e medie imprese.

134 Scaffale - Rubrica di recensioni

Antonello Scialdone, Silvia Aru (a cura di), ***Educare alla cittadinanza nei contesti interculturali. Territori e prospettive di integrazione di studenti con background migratori***, 2024

(Giovanna Di Castro)

Guendalina Anzolin, Simone Gasperin, ***30+1 cifre che raccontano l'Italia. L'economia nazionale alla prova dei numeri***, 2023

(Mario Soldaini)

Gino Roncaglia, ***L'architetto e l'oracolo. Forme digitali del sapere da Wikipedia a ChatGPT***, 2023

(Chiara Carlucci)

Francesco M. Butera, ***Affrontare la complessità. Per governare la transizione ecologica***, 2021
(Marianna Forleo)

141 Per proporre un articolo

143 Norme bibliografiche

Introduzione

Maurizio Ambrosini - Comitato editoriale Sinappsi

Guglielmo Meardi - Comitato editoriale Sinappsi

Michele Raitano - Comitato editoriale Sinappsi

Il recente record del tasso di occupazione fatto registrare dall'Italia a marzo 2024 sembra restituire un quadro roseo sulle dinamiche del mercato del lavoro italiano e suggerire che la nostra economia si è ormai messa alle spalle gli effetti deleteri della pandemia sul sistema economico.

Tuttavia, come noto, guardare a un solo indicatore aggregato, per quanto rilevante come il tasso di occupazione, fornisce un'istantanea parziale di fenomeni molto complessi e sfaccettati. Se, in media, all'interno della popolazione in età attiva cresce la quota di chi svolge una qualche attività lavorativa, nulla garantisce che le condizioni di vita – relative a salari e qualità dell'occupazione – siano in miglioramento. Nel nostro Paese, e ciò si verifica ormai dalla metà degli anni Novanta del XX secolo, la crescita occupazionale si accompagna a una riduzione, quasi sempre involontaria, delle ore lavorate – a causa di una diffusione ormai patologica dei contratti a tempo parziale – e, anche in ragione della crescita del lavoro atipico, a una stagnazione delle retribuzioni reali medie e a un'impennata dell'incidenza del lavoro povero e ben poco pagato, anche all'interno del settore dipendente.

Le dinamiche del mercato del lavoro italiano non possono essere, dunque, lette guardando a soli indicatori medi. Come il crescente numero di ricerche condotte con dati amministrativi di fonte Inps mostra chiaramente (cfr., ad esempio, Depalo e Lattanzio 2023)¹, in Italia negli scorsi decenni si è notevolmente accentuata la disuguaglianza salariale e di tale accentuazione il principale responsabile appare la scarsa intensità di lavoro (in termini di numero di settimane lavorate nell'anno e ore di lavoro abituali) patita da un numero crescente di lavoratori e lavoratrici, in primis quelli impiegati in quei settori – come i servizi alla persona, il turismo, il commercio e la logistica – che hanno registrato la maggiore crescita occupazionale. In questo quadro sicuramente non positivo, la pandemia da Covid-19 – seguita peraltro, dopo poco, da un'impennata dell'inflazione cui non si assisteva da decenni, che si scarica, inevitabilmente, sui lavoratori più deboli in virtù sia del maggior impatto dell'aumento dei costi di beni essenziali, sia della minore probabilità di ottenere un adeguato rinnovo contrattuale – ha, da un lato, accentuato le principali criticità e, dall'altro, mostrato l'inadeguatezza di un mercato del lavoro che scarica su individui mal retribuiti e poco tutelati una serie di rischi, ivi compresa la protezione di fronte a shock imprevisti, quali una pandemia.

Il tratto sostantivo del mercato del lavoro italiano è dunque rappresentato dall'alta e crescente disuguaglianza nel lavoro. In questo quadro la parola chiave diviene, dunque, 'eterogeneità', un'eterogeneità da leggere rispetto a molte dimensioni di successo/insuccesso della storia lavorativa individuale, quali il genere, l'età, la cittadinanza, le origini familiari, la regione di nascita, il settore e la dimensione di impresa. Fra le dimensioni di eterogeneità del lavoro nella pandemia abbiamo imparato a riconoscere 'l'essenzialità' di alcune mansioni lavorative, sia nell'industria e nell'agricoltura, sia in alcuni servizi (si pensi alla logistica, come si discute nel contributo di Nebbia Colomba e De Minicis in questo volume, o a quelli socio-sanitari, come si discute nei contributi di Artero e di Brunetti e Ricci). Ma, guardando ai dati, si scopre che gli addetti ai servizi essenziali sono spesso fra i più fragili – in termini di salari, intensità di lavoro, tutele del welfare – all'interno di un mercato del lavoro frammentato in molteplici linee di faglia. Ancora ricordiamo, con amarezza, la necessità di emanare continui decreti per fornire tutela emergenziale tempestiva a tutte quelle categorie di lavoratori e lavoratrici che – non rientrando in alcuna nozione di lavoro standard o, quantomeno, 'tipizzato' – non potevano essere tutelati da Cassa integrazione e bonus vari per autonomi e parasubordinati. E, come si discute nel contributo di Cornice e Parente, non si registrano modifiche sostanziali rispetto alle tutele offerte a chi lavora in settori essenziali. Più di recente, anche se ben noto da anni agli addetti ai lavori, è emerso il tema delle basse

1 Depalo D., Lattanzio S. (2023), *The increase in earnings inequality and volatility in Italy: the role and persistence of atypical contracts*, Occasional Paper n.801, Roma, Banca d'Italia.

retribuzioni contrattuali, dovute anche alla sempre maggiore diffusione di ‘contratti pirata’ che, sebbene scarsamente applicati, fungono da efficace minaccia in fase di contrattazione soprattutto in alcuni settori dei servizi e della filiera alimentare.

Come questo quadro verrà alterato dalle nuove, e attese, ondate tecnologiche legate all’Intelligenza artificiale non è certo, ma è probabile che molte fra le eterogeneità e diseguaglianze esistenti si aggraveranno. Nei contributi di questo fascicolo di Sinappsi ci si concentra, in particolare, su tre dimensioni che guidano e aggravano, spesso interagendo fra loro, le diseguaglianze all’interno del mondo del lavoro italiano: quella di genere, quella di cittadinanza e quella settoriale (che si lega anche alla differente forza contrattuale delle rappresentanze sindacali nei diversi comparti).

In quest’ottica, gli articoli di questa *special issue* offrono una panoramica sui diversi settori del lavoro essenziale: lavoro di cura (Artero; Brunetti e Ricci), autotrasporto (De Minicis e Nebbia Colomba), agricoltura (Piovesan e Della Puppa; Caruso, Corrado e Macciani), oltre a un contributo comparato su agricoltura e cura (Pozzato) e uno intersettoriale (Cornice e Parente). Questi settori presentano molte differenze sia come composizione (in particolare di genere) che come distribuzione geografica. In comune hanno una visibilità ridotta, spesso nascosta dietro le mura domestiche, dietro i finestrini dei camion, nelle campagne dei tanti retroterra. È il lockdown, con la chiusura dei luoghi di lavoro più visibili e stereotipati (gli uffici, i negozi, le fabbriche) e il palesarsi della dipendenza quotidiana da forme di lavoro specifiche (la catena alimentare, la distribuzione, la cura) a porli in prima pagina. Il concetto di ‘attività essenziali’ entra improvvisamente nel nostro ordinamento col decreto del 14 marzo 2020 nei primissimi giorni di lockdown, ma è immediatamente materia contestata e richiederà correzioni anche con protocolli con le Parti sociali.

Gli studi sulle professioni di cura – sia domestiche sia sociosanitarie – rivelano i pesanti effetti della pandemia sulla quantità e qualità del lavoro e come, ai riconoscimenti a livello simbolico, siano seguiti quelli sostanziali. È questo un settore dove la domanda è largamente definita dalle politiche pubbliche (direttamente nel caso del Servizio sanitario nazionale, indirettamente nel resto) e, quindi, dove ci si potrebbe aspettare più margini di intervento. In realtà i rari benefici istituzionali sono pressoché involontari, come gli adeguamenti all’inflazione dei salari dei collaboratori domestici nel 2022, frutto di una legge precedente alla pandemia e non pensata per periodi di alta inflazione. Il settore del lavoro domestico soffre di condizioni di informalità diffusa, mentre il lavoro sociosanitario soffre – nonostante sia un settore privilegiato dagli interventi del PNRR – della congiuntura negativa del settore pubblico negli ultimi quindici anni.

Nell’autotrasporto, come più generalmente nella logistica comprese le consegne a domicilio, una certa visibilità e capacità di mobilitazione non è stata sufficiente a far fronte a condizioni di forte concorrenza verso il basso, anche internazionale, dati gli insufficienti strumenti istituzionali per limitare l’offerta o controllare le condizioni di impiego (vedasi lo scenario ancora confuso della contrattazione per i *riders*).

Infine, in agricoltura si manifesta la combinazione nefasta di scarsissima visibilità e di irregolarità diffusa, nonostante sforzi legislativi importanti come la legge del 2016 sul caporalato. In tutta la filiera alimentare, la pandemia è stata una rara occasione di visibilità (vedasi il caso della produzione della carne in Germania, dove le condizioni disastrose dei lavori migranti erano note da decenni ma solo nel 2020, di fronte allo scatenarsi di focolai di contagio nei macelli e negli alloggi dei lavoratori, è intervenuto il Legislatore regolandone i contratti di lavoro). In Italia, all’intervento di regolarizzazione del 2020 e a un buon esito in controtendenza della contrattazione dell’industria agroalimentare nel 2020, non è più seguito niente. La congiuntura del 2020-2021 appare quindi come un’occasione persa, in vista di nuove crisi all’orizzonte.

Trasversalmente alla dimensione settoriale, il binomio essenzialità/vulnerabilità del lavoro ha inoltre una marcata connotazione migratoria e spesso femminile, tipicamente nel lavoro di cura. Gli articoli pubblicati in questo fascicolo ne offrono uno spaccato assai significativo, anche se lontano dall’essere esaustivo.

Il dibattito che ha preceduto e accompagnato il contrastato varo della sanatoria del 2020 ha posto in particolare risalto il contributo dei lavoratori immigrati in condizione irregolare in due settori: l'agricoltura e il lavoro domestico-assistenziale presso le famiglie. Anche gli articoli qui ospitati si concentrano su questi settori. Uno, l'agricoltura, a marcata (ma non esclusiva) connotazione maschile, l'altro, il lavoro di cura presso le famiglie, a marcata connotazione femminile. Il lavoro essenziale comporta specializzazioni di genere, ma di segno diverso.

La pandemia e il confinamento hanno fatto scoprire all'opinione pubblica che la vita quotidiana e la stessa sopravvivenza della società dipendono in gran parte da lavoratori che si fanno carico di lavori generalmente poco considerati, fino a diventare pressoché invisibili: contraddistinti da impegno fisico e contenuti manuali, con uno status occupazionale spesso precario o poco tutelato, mal retribuiti. Di fatto, socialmente svalutati. Gli articoli che seguono aggiungono una duplice connotazione: sono lavori svolti in misura crescente da persone di origine immigrata, e non di rado anche da persone prive di idonei titoli di soggiorno.

Gli studi sul rapporto tra immigrazione, società riceventi e mercato del lavoro hanno posto in rilievo la condizione di 'importatori riluttanti' in cui si trovano i Paesi economicamente avanzati e, in una certa misura, anche quelli intermedi: non vorrebbero aprirsi all'ingresso di immigrati provenienti da Paesi più poveri, ma le esigenze delle loro economie e società li obbligano ad ammetterli. Per questo gli immigrati si trovano ad essere '*wanted but not welcome*': desiderati ma non benvenuti. Desiderati come braccia, ma non benvenuti come persone e famiglie pienamente partecipi della vita sociale. Le esigenze che spingono all'apertura fanno riferimento specialmente alle occupazioni che non possono essere trasferite in Paesi con costi del lavoro più bassi e tutele più deboli: le attività che vanno eseguite sul posto, e spesso comportano anche un rapporto diretto e una prossimità tra lavoratori e clienti. I lavori essenziali hanno precisamente queste caratteristiche. Sono lavori che comportano un insediamento di popolazioni immigrate nelle città e sul territorio.

Ci si poteva attendere che la scoperta di quanto importanti fossero questi lavori avrebbe innescato processi di riconoscimento pubblico e di maggiore tutela. Questo, come già notato, è avvenuto poco. Nel campo dell'immigrazione però, oltre alla sanatoria, la ripresa post pandemica ha reso manifesto il fabbisogno di manodopera immigrata, sollecitata esplicitamente dalle associazioni imprenditoriali. I Decreti Flussi hanno innalzato le quote d'ingresso (452.000 persone in tre anni), pur privilegiando le occupazioni stagionali, e aver tentato di alleggerire le procedure burocratiche. La ressa delle domande, la comparsa di molti intermediari con vari gradi di correttezza e competenza, la lotteria dei cosiddetti click-day, hanno posto in luce le disfunzionalità del sistema. Ma da un punto di vista socioculturale il segnale è importante: la società italiana dipende e dipenderà sempre più dal lavoro di persone immigrate impegnate in attività forse umili, ma di certo essenziali.

Nel complesso questa *special issue* ha inteso fornire un contributo all'obiettivo di alimentare l'attenzione pubblica nei confronti del lavoro essenziale e insieme vulnerabile. Per non dimenticare l'impegno e anche il sacrificio di questi lavoratori nel tempo drammatico della pandemia, e per sollecitare un'apertura verso un futuro di maggiore giustizia nei confronti di chi svolge mansioni così importanti per la vita collettiva e così sistematicamente trascurate.

Lavoratori essenziali in bilico tra vulnerabilità e tutele

Alessandra Cornice

INAPP

Maria Parente

INAPP

La crisi sanitaria del 2020 ha messo in evidenza il paradosso tra essenzialità e vulnerabilità dei lavoratori essenziali (operai agricoli, operatori sanitari, assistenti familiari, addetti alla logistica), tra i quali sono ricompresi anche molti lavoratori di origine straniera. A distanza di tre anni dalla pandemia ci si domanda se sono stati fatti passi avanti per colmare il deficit di tutele e diritti. Nel contributo si prendono in considerazione i braccianti agricoli, i *riders* e gli addetti al lavoro di cura e alle professioni sanitarie alla luce dei fabbisogni espressi dalla collettività e dalle famiglie.

The 2020 health crisis has highlighted the paradox between the essentiality and vulnerability of key workers (farm workers, healthcare professionals, family caregivers, and logistics workers), many of whom are foreign-born. Three years after the pandemic, one must question whether steps have been taken to bridge the gap in protections and rights. This paper examines agricultural labourers, riders, care workers, and healthcare professionals in light of the needs expressed by the community and households.

DOI: 10.53223/Sinappsi_2024-01-1

Citazione

Cornice A., Parente M. (2024), Lavoratori essenziali in bilico tra vulnerabilità e tutele, *Sinappsi*, XIV, n.1, pp.7-19

Parole Chiave

Lavoratori poveri
Sfruttamento del lavoro
Tutele del lavoro

Keywords

Working poor
Labour exploitation
Labour protection

Introduzione

La crisi sanitaria esplosa nel 2020 per la pandemia da Covid-19 rappresenta la faglia – tra un *prima* e un *dopo* – nella visione collettiva del mercato del lavoro e di come, all'interno di esso, riconosciamo e valutiamo il portato valoriale di settori economici e produttivi, di lavori e professioni, di attività, competenze tecniche e *soft skills*. Se da un lato le esigenze di contenimento del virus hanno favorito l'accelerazione verso modelli di lavoro più fluidi, ovvero la transizione dalla prestazione di lavoro in presenza a quella eseguita da remoto, per altri versi hanno

anche sottolineato la rilevanza sociale dei cosiddetti lavoratori essenziali: operai agricoli, operatori sanitari, assistenti familiari, addetti ai servizi (dall'agroalimentare alla logistica, dal commercio ai servizi di interesse pubblico per la città). Insomma, quel capitale umano che in tempo di pandemia non si è fermato poiché cruciale per il funzionamento della società, ma ancora oggi tutt'altro che scervo da riconoscibili connotati di precarietà lavorativa per le condizioni di lavoro, le scarse tutele e i bassi livelli retributivi.

Ad oggi, questo cortocircuito tra essenzialità e

Questo articolo è il risultato della collaborazione delle due Autrici. L'Introduzione e il par. 1 sono attribuibili a A. Cornice; il par. 2 a M. Parente; le Conclusioni a entrambe.

scarsa qualità del lavoro è un ossimoro concettuale non risolto e generativo di un'ulteriore categoria esposta al rischio di povertà. Si tratta dei *working poor*¹: lavoratori che, pur partecipando al mercato del lavoro, sono considerati vulnerabili come coloro che da quello stesso mercato sono stati espulsi (disoccupati) o non vi hanno mai preso parte (inoccupati). In letteratura questo fenomeno è riconducibile ai lavori classificati come *bad jobs*, caratterizzati dalle 'cinque P' (pesanti, pericolosi, precari, poco pagati e penalizzati socialmente), dunque lavori a qualificazione medio-bassa e ad alta intensità di manodopera (Ambrosini 2019; Merlo 2020). Il dibattito pubblico sulle condizioni 'di svantaggio' degli occupati inseriti nei segmenti più bassi del mercato del lavoro è tornato in auge quando la pandemia ha avuto effetti rilevanti per la tenuta di alcuni settori economici e soprattutto per la tutela di quei lavoratori atipici privi di istituti di protezione sociale. Tra questi, anche molti lavoratori di origine straniera che nei settori essenziali sono spesso sovrarappresentati. Anche per il 2022 si riconferma la concentrazione dell'occupazione straniera in determinati comparti: la maggiore incidenza è nei servizi alla persona (31,6%); seguono il settore agricolo (17,7%) e il comparto turistico per alberghi e ristorazione (17,3%), dove spesso i contratti sono a tempo determinato e/o di durata stagionale, quindi il settore delle costruzioni (15,6%) e la logistica per trasporto e facchinaggio (12,9%) (Fondazione Leone Moressa 2023). Sensibilmente più bassa la presenza di lavoratori non autoctoni nei servizi alle imprese (5,3%) e nei settori della PA, dell'istruzione e dei servizi sociali (3,1%). Anche

rispetto alla tipologia di professioni, la distribuzione degli occupati non autoctoni si concentra su quelle meno qualificate. A livello di media qualificazione si rileva un occupato straniero su dieci. Tra il personale non qualificato il valore sale al 28,9%, tra gli operai e gli artigiani è del 14,2%, mentre nelle professioni più qualificate solo il 2,5% degli occupati è di origine straniera. Tale distribuzione restituisce una sorta di indice di segregazione occupazionale² difficilmente 'scalabile' attraverso l'ascensore sociale (peraltro sempre meno dinamico anche per i nativi)³ per due ordini di fattori: da un lato la mancanza di un titolo di studio adeguato; dall'altro la difficoltà di vedersi riconosciuta la validità di un titolo conseguito all'estero. A ciò si aggiunga 'l'indissolubilità temporale' del perverso legame tra permesso di soggiorno e contratto di lavoro sancito da una legislazione frammentata ed espansiva in termini peggiorativi in materia di immigrazione⁴. In questo contributo si intende dar conto del posizionamento che i lavoratori stranieri hanno nel mercato del lavoro italiano, sia dal punto di vista delle condizioni di lavoro nel post-pandemia, sia in una visione di prospettiva, sollecitata dall'urgenza di contrastare gli effetti che l'andamento decrescente della popolazione attiva avrà sull'offerta di lavoro e sulla crescita del potenziale economico del Paese nei decenni a venire. In particolare, si prenderanno in considerazione due tipologie di lavoratori afferenti a settori apparentemente distanti per caratteristiche di filiera, oggetto della prestazione lavorativa e regolazione del rapporto di lavoro, ma accomunati dalla medesima debolezza contrattuale o vulnerabilità lavorativa⁵. Si tratta dei braccianti

1 La definizione di lavoratore povero è riconducibile all'*in-work poverty*, l'indicatore calcolato da Eurostat per individuare gli occupati poveri nei 27 Paesi membri dell'UE. Secondo l'Ufficio europeo di statistica sono quattro le condizioni che definiscono un lavoratore povero: deve avere un'età tra i 18 e i 64 anni, deve essere occupato al momento della rilevazione dei dati, deve aver lavorato per almeno sette mesi nell'anno di riferimento e, in un anno, deve avere un reddito disponibile equivalente (un particolare tipo di reddito che tiene conto del numero dei membri della famiglia) inferiore alla soglia della cosiddetta 'povertà relativa'. Questa è fissata a un valore pari al 60% del reddito disponibile mediano nazionale equivalente (valore mediano significa che la metà dei redditi ha un valore inferiore e l'altra metà superiore). Per un lavoratore single si tratta di una soglia di 11.500 euro l'anno. Va rilevato, tuttavia, che la definizione di *working poor* non è univoca. Nella Relazione del 2021, il gruppo di esperti nominati dal Ministero del Lavoro per valutare il fenomeno della povertà lavorativa in Italia ha proposto una revisione, in termini più estesi, dei parametri fissati da Eurostat nel considerare un occupato come 'povero', comprendendo anche le persone che sono state occupate almeno un mese in un anno e che "reputano il loro lavoro come il loro status prevalente". Per approfondimenti si veda MLPS (2021).

2 L'effetto intrappolamento è ritenuto essere il connotato della 'cattiva' integrazione economica degli stranieri in Italia. Questo processo, avviatosi a partire dagli anni Novanta, viene addirittura definito come un percorso di de-integrazione che segna la distanza dai modelli di (pur graduale e faticosa) integrazione verificatisi in Paesi a più lunga tradizione di integrazione come gli Stati Uniti e la Francia. Si veda sul punto Villosio e Pastore (2022).

3 Per approfondimenti si rinvia a Cannari e D'Alessio (2018).

4 Sul tema si segnalano: Colucci (2018); Zanfrini (2023); Corsi e Dall'Oglio (2022); De Michiel (2023).

5 Sulle specificità delle rispettive filiere si vedano: Cornice e Parente (2021); Guarascio (2017); Casilli (2020).

agricoli e dei *riders* la cui essenzialità è stata messa in evidenza durante la pandemia. Inoltre, si cercherà di analizzare la traiettoria dei cambiamenti in atto nel settore sanitario e in quello di cura in termini di attrazione di specifiche professionalità alla luce dei fabbisogni espressi dalla collettività e dalle famiglie.

1. Lavoro agricolo e riders. A che punto siamo

Durante il lockdown gli occupati nel settore primario e in quello della logistica hanno rappresentato, insieme ad altri lavoratori definiti essenziali, i pochi esempi di mobilità umana consentita nei mesi di blocco delle attività produttive e di alcuni servizi per il contenimento della pandemia. Grazie a loro hanno viaggiato merci e prodotti, segno tangibile di modalità di consumo che si sono adattate alla nuova condizione facendo crescere in misura esponenziale le transazioni nel mercato digitale, che sono state ampiamente soddisfatte proprio da quei lavoratori che non si sono mai fermati. I braccianti agricoli hanno garantito la tenuta della filiera agroalimentare e la disponibilità dei prodotti sulle nostre tavole; corrieri e ciclofattorini i consumi agiti nell'e-commerce. La riconosciuta essenzialità di tali funzioni sembra averne ridotto l'invisibilità sociale riproponendo le riflessioni già avviate da tempo sulle condizioni lavorative e sulla necessità di individuare strumenti più efficaci per colmare il relativo deficit di tutele e diritti (Guarascio 2017; Loi 2017; De Stefano 2018; Fajoli 2018; Merlo 2020).

Come è noto, per quanto concerne il miglioramento delle condizioni di lavoro degli addetti del settore primario, al netto degli istituti penalistici previsti dall'ordinamento per contrastare lo sfruttamento lavorativo e il caporalato⁶, una prima cornice programmatica di interventi era già stata avviata prima della pandemia con l'adozione del *Piano triennale di contrasto al caporalato ed allo sfruttamento lavorativo in agricoltura 2020-2022*, le cui finalità erano proprio quelle di promuovere legalità e dignità del lavoro potenziando gli investimenti nelle filiere agroalimentari. Il Piano è stato prorogato di un

ulteriore triennio fino a settembre 2025 per proseguire l'attuazione di tutte le Azioni in esso declinate (MLPS 2020). A poco più di un anno di distanza dal suo avvio, il PNRR ne ricalca l'approccio strategico e il sistema interistituzionale di governance per l'attuazione di una riforma di terzo livello incardinata nella Missione 5, Componente 1, finalizzata al contrasto del lavoro sommerso in altri settori economici del Paese. La sinergia tra i due Piani ha trovato la sua sintesi nel decreto ministeriale n. 58/2023 che, nell'aggiornamento del *Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso 2023-2025*, ha inserito il paragrafo relativo alle *Azioni volte a favorire l'impiego regolare di lavoratori stranieri in agricoltura attraverso il contrasto agli insediamenti abusivi e la promozione di azioni di politica attiva*. L'interconnessione tra le due azioni di sistema si articola su due livelli: attraverso la partecipazione dei medesimi attori istituzionali agli organi attuativi previsti dai due Piani (Tavolo di contrasto al caporalato e Comitato nazionale per la prevenzione e il contrasto del lavoro sommerso) e mediante l'integrazione e attuazione di alcune delle linee di indirizzo, precedentemente individuate dal Piano dedicato al settore agricolo e mutate all'interno del Piano nazionale di contrasto al lavoro sommerso. In particolare, alcune delle azioni prioritarie sul caporalato vengono declinate all'interno di più ampie linee di intervento trasversali ai settori economici; allo stesso tempo, con riferimento alle azioni prioritarie afferenti al coinvolgimento delle politiche attive del mercato del lavoro e al superamento degli insediamenti abusivi, vengono forniti specifici dispositivi attuativi anche per il rafforzamento di politiche volte a favorire l'ingresso regolare di lavoratori stranieri nel settore agricolo. In sostanza, si tratterà di rendere più fluida la convergenza dei due Piani per ciò che concerne le azioni che riguardano la vigilanza e la prevenzione del lavoro sommerso, le condizioni abitative dei lavoratori stagionali nei diversi settori di attività e l'attivazione di percorsi di intermediazione regolare tra domanda/offerta di lavoro⁷. Il portato delle policy sopra

6 Art. 603 bis c.p. *Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro*.

7 In tale ottica, il Tavolo caporalato adotterà le *Linee guida per l'operatività su tutto il territorio nazionale degli standard abitativi minimi previsti dalla normativa*, recentemente approvate in Conferenza unificata e consultabili su <https://www.statoregioni.it/media/teepbqnd/p-5-cu-atto-rep-n-36-21mar2024.pdf>. Inoltre, saranno realizzate azioni connesse alle politiche attive mediante attività di informazione e formazione per gli operatori dei CPI e di altri servizi pubblici e privati competenti negli ambiti della prevenzione, vigilanza e contrasto del lavoro irregolare, con specifico riguardo al settore primario. A cascata, ulteriori attività sperimentali saranno attivate dai beneficiari delle attività di formazione nei confronti dei lavoratori agricoli e delle imprese del territorio per sensibilizzare e diffondere la normativa in materia di tutela del lavoro.

descritte è dunque principalmente rivolto alla zona grigia e/o del tutto irregolare del capitale umano inserito nei diversi settori di afferenza.

Ma che cosa è successo rispetto alle criticità strutturali delle filiere agroalimentari e alla vulnerabilità lavorativa degli operai agricoli? Dal punto di vista della precarietà lavorativa il comparto agricolo risulta essere più esposto rispetto ad altri settori economici poiché potenzialmente penalizzato da fattori climatici avversi e dall'elevato grado di deperibilità dei prodotti in talune filiere del cibo. Queste variabili incidono tanto sui volumi di produzione, quanto sull'andamento dei costi di produzione, già di per sé fortemente influenzati dal rapporto negoziale tra il segmento agro-industriale e quello della commercializzazione all'interno della Grande distribuzione organizzata (Pettinelli 2022). Va da sé che anche la domanda di lavoro rifletta la stagionalità delle colture con inquadramenti contrattuali di carattere temporaneo e di breve durata solitamente differenti da quelli applicati in altri settori dell'economia⁸. Ciò spiega il portato delle disposizioni contenute nella legge n. 199/2016⁹ e delle azioni delineate nel Piano triennale orientate, oltre che a reprimere e sanzionare il lavoro sommerso e lo sfruttamento, anche a prevenirlo attraverso politiche di riequilibrio dello sbilanciato rapporto tra i diversi attori della filiera¹⁰. In un'ottica di equità redistributiva del valore lungo tutta la catena, di sostenibilità economica e di tutela della libera concorrenza tra le imprese nell'equilibrio delle relazioni negoziali, è stata data attuazione alla Direttiva UE n. 633/2019 in materia di pratiche commerciali sleali tra acquirenti e fornitori di prodotti agricoli alimentari. Il decreto di recepimento¹¹ censura ben ventisette pratiche

commerciali irregolari (tra le quali il ricorso alle aste elettroniche al doppio ribasso) e individua nell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari (ICQRF-MASAF) il soggetto preposto al contrasto. Il monitoraggio dei prezzi medi di produzione delle varie filiere, come parametro per l'eventuale rideterminazione di prezzi al di sotto del costo di produzione, è invece affidato all'Ismea (Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare). Per converso, sono considerate buone pratiche commerciali gli accordi e i contratti di filiera di durata triennale nonché quelli conclusi con l'assistenza delle rispettive organizzazioni professionali. La vendita sottocosto dei prodotti agricoli è consentita solo al verificarsi di determinate condizioni: per deperibilità dell'inventario o nel caso di operazioni commerciali programmate e concordate con il fornitore in forma scritta. Va tuttavia rilevato che, se nel suo complesso il decreto di recepimento sembra accogliere molte delle sollecitazioni volte a correggere le dinamiche distorsive della filiera, parte della dottrina giuslavoristica sottolinea un certo disallineamento con gli obiettivi di tutela del lavoro¹², in particolare per ciò che rileva rispetto alla mancata sinergia tra le attività assegnate all'ICQRF e quelle dell'Ispettorato del lavoro, oltre all'assenza di un esplicito riferimento ai profili di tutela del lavoro all'interno delle norme che individuano i caratteri essenziali delle buone pratiche commerciali. A ciò si aggiunga il mancato coordinamento con gli strumenti individuati per il contrasto allo sfruttamento lavorativo, tra i quali soprattutto la Rete del lavoro agricolo di qualità sulla quale permangono ancora elementi di criticità per quanto riguarda il suo grado di attrattività

8 Nel 2021 la quota di contratti a termine in agricoltura è pari al 98,8% a fronte del 68,9% della media rilevata sul totale delle attivazioni in tutti i settori economici. Per approfondimenti si veda MLPS (2022).

9 Legge n. 199 del 29 ottobre 2016, *Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo* (GU Serie generale n. 257 del 3/11/2016). Per ulteriori approfondimenti sulla legge di contrasto al caporalato e sulle azioni di sistema per la sua attuazione si rinvia a Cornice (2022).

10 Sulle dinamiche di filiera si rinvia a: Canfora (2022) in particolare sugli strumenti giuridici di regolazione nell'ambito della PAC; Pettinelli (2022); Ciconte e Liberti (2016).

11 D.Lgs. n. 198/2021. Tra le pratiche sleali vietate si evidenziano il ricorso alle aste elettroniche a doppio ribasso, la modifica unilaterale dei contratti, il mancato rispetto dei termini di pagamento, la vendita a prezzi palesemente al di sotto dei costi di produzione.

12 In tal senso De Michiel (2023).

e il funzionamento delle sezioni territoriali¹³. Alla fine del 2023 ad essa risultano iscritte poco più di 6.500 aziende a fronte di una platea potenzialmente più vasta. Nel secondo anno di attuazione del Piano, le sezioni territoriali della Rete sono salite a 29 (12 in più rispetto all'anno precedente) con una distribuzione territoriale ancora disomogenea a livello nazionale, poiché la maggior parte di esse risulta dislocata in tre regioni (Puglia, Lazio e Sicilia). Si intensificano invece le sollecitazioni al rafforzamento della contrattazione di filiera e di distretto per favorire gli investimenti, l'innovazione, l'aggregazione dei produttori e la responsabilità solidale delle imprese. Oltre ai finanziamenti già attivati nell'ambito del Piano triennale, ulteriori strumenti provengono dal V Bando dedicato proprio alla contrattazione nel settore alimentare. Le risorse sono riconducibili al Fondo degli investimenti complementari al PNRR per riconoscere agevolazioni alle filiere produttive per progetti volti a stimolare relazioni di mercato sostenibili tra imprese agricole e imprese della trasformazione anche puntando alla riconversione tecnologica, digitale e alla sostenibilità ambientale.

Sulla tutela dei piccoli agricoltori e, sia pure indirettamente, su quella del bracciantato, segna un ulteriore passo avanti la c.d. clausola di condizionalità sociale inserita nella Politica agricola comune 2023-2027¹⁴ grazie all'azione propulsiva dell'EFFAT (Federazione europea dei sindacati nei settori alimentare, agricolo, turistico e affini) e agli emendamenti del Parlamento europeo alla proposta di regolamento recante norme di sostegno ai piani strategici nazionali. L'art. 14, par. 1 del Regolamento UE n. 2115/2021 pone in capo agli Stati membri l'obbligo di prevedere nei propri piani strategici l'applicazione di una sanzione amministrativa per quegli agricoltori che ricevono benefici e pagamenti diretti, qualora non

rispettino le norme sulle condizioni di lavoro e sui diritti dei lavoratori, nonché gli obblighi derivanti dai pertinenti contratti collettivi. Ora, se la previsione di un meccanismo di condizionalità sembra andare nella direzione di rendere 'antieconomico' lo sfruttamento lavorativo e il lavoro sommerso (Pettinelli 2022), sulla reale efficacia del sistema sanzionatorio rimangono ancora delle perplessità. Le più esplicite riguardano la mancanza "di qualsivoglia riferimento alla normativa in materia di lavoro stagionale e di immigrazione, [...] fino alla scelta di declinare la condizionalità sociale sotto forma di decurtazione degli aiuti e di punirne la violazione con una sanzione amministrativa, senza tuttavia precluderne del tutto l'accesso" (De Michiel 2023, 16). Tuttavia, per altri versi, nella nuova PAC viene comunque rilevata "una diversa attenzione ai profili sociali dell'agricoltura" con sia pure indirette ricadute anche per la tutela dei lavoratori impiegati nel settore. Il concetto di sostenibilità dell'agricoltura, posto alla base della PAC dell'attuale quinquennio, viene declinato nella sua multidimensionalità economica, sociale e ambientale avendo cura di "accrescere gli strumenti a tutela dei lavoratori [...] così come le disposizioni dedicate allo sviluppo rurale, mirate a favorire gli aspetti delle politiche sociali di inclusione, parità di genere, e più in generale della crescita socioeconomica dei territori rurali [...]" (Canfora e Leccese 2022, 21).

Quanto alle condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili di cui alla Direttiva UE n. 1152/2019¹⁵, si rileva l'intento del Legislatore nazionale nel rafforzare la tutela dei lavoratori almeno sotto l'aspetto degli obblighi informativi cui è tenuto il datore di lavoro relativamente al contratto applicato, alle prescrizioni minime sulle condizioni di lavoro e su ulteriori misure di tutela. Il decreto legislativo n. 104/2022 recepisce infatti la Direttiva comunitaria includendo tra i vari contratti di lavoro sui quali insiste l'obbligo

13 La Rete, che è istituita presso l'Inps, intende improntare un sistema di produzione delle filiere del cibo orientato ai valori etici della sostenibilità ambientale e sociale attraverso meccanismi di premialità per le aziende che vi aderiscono. Invero, ad oggi la bassa adesione alla Rete sembra essere riconducibile allo scarso appeal dei vantaggi che si sostanziano nell'esenzione dai controlli ispettivi (salvo nel caso siano richiesti dal lavoratore, dall'autorità giudiziaria o dalle organizzazioni sindacali) e non in strumenti reputazionali come bollini etici di qualità o misure premiali invece previste dalle normative di II livello nei bandi dei Programmi di sviluppo rurale delle Regioni.

14 La base giuridica della PAC 2023-2027 trae fondamento dai seguenti Regolamenti comunitari: Regolamento n. 2115/2021 sulle norme di sostegno ai piani strategici nazionali; Regolamento n. 2116/2021 sul funzionamento, gestione e monitoraggio della PAC; Regolamento n. 2118/2021 che apporta modifiche al regolamento sulla organizzazione comune dei mercati.

15 La citata Direttiva costituisce, insieme alla Direttiva n. 89/391/CEE (*Misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori*) e alla Direttiva n. 2009/104/CE (*Requisiti minimi di sicurezza e di salute per l'uso delle attrezzature di lavoro da parte dei lavoratori*) il novero delle disposizioni presidiate dal meccanismo della condizionalità sociale ex art. 14, Regolamento UE n. 2115/2021, come previsto anche nel relativo Allegato IV al Regolamento.

informativo da parte datoriale, anche i rapporti di lavoro subordinato in agricoltura a tempo indeterminato, determinato e a tempo parziale¹⁶. Tra le principali novità, il decreto stabilisce quali debbano essere le informazioni minime formalizzate nel contratto di lavoro (artt. 4-6) e le modalità di comunicazione al lavoratore mediante consegna di copia del contratto o della comunicazione di istaurazione del rapporto.

Per quanto concerne i ciclofattorini o *riders*, il dibattito pubblico sulla necessità di mitigarne il deficit di tutele è, per complessità del tema, ancora molto frastagiato. Va ad ogni modo rilevato il parziale superamento dell'approccio imperniato solo ed esclusivamente sulla qualificazione del rapporto di lavoro rispetto alla tradizionale dicotomia tra lavoro autonomo e lavoro subordinato. Riconosciuta l'ibridazione delle molteplici attività riconducibili alla gig economy, la c.d. economia dei lavoretti¹⁷, tanto la dottrina come la giurisprudenza hanno espresso orientamenti e interpretazioni piuttosto articolate¹⁸, pur riscontrandosi una comune convergenza sul riconoscimento di una soglia minima e imprescindibile di tutele per tutti i lavoratori dell'economia digitale. Invero, nel 2019 gli innesti normativi apportati con il decreto-legge n. 101 al decreto legislativo n. 81 del 2015 hanno inserito nell'alveo delle collaborazioni suscettibili di inquadramento subordinato anche quelle svolte dai lavoratori delle piattaforme digitali. In particolare, per i ciclofattorini la disciplina dispone tutele differenziate nel caso in cui l'attività svolta sia etero-organizzata dal committente e il rapporto di collaborazione si so-

stanzii in prestazioni di lavoro prevalentemente personali e continuative, e dunque inquadrabile nella fattispecie della subordinazione (art. 2); ovvero sia riconducibile a un'attività autonoma nel caso di prestazioni occasionali (art. 47-bis). Va comunque rilevato che l'etero-organizzazione di per sé non costituisce qualificazione di rapporto subordinato. Infatti, la norma specifica che, nel caso sussistano accordi collettivi nazionali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, si applica la disciplina che ne discende relativamente al trattamento giuridico ed economico. Le modifiche introdotte prevedono altresì un nucleo minimo di tutele anche per i *riders* autonomi. Il Capo V bis stabilisce l'obbligo di forma scritta del contratto, l'obbligo di informativa del datore riguardante i diritti e la sicurezza, il divieto di discriminazione, la protezione dei dati personali, l'obbligo di copertura assicurativa contro gli infortuni e le malattie professionali, gli obblighi in materia di salute e sicurezza sul lavoro e, soprattutto, tutele per ciò che riguarda il compenso. In assenza di disciplina prevista dai contratti collettivi stipulati dalle associazioni più rappresentative a livello nazionale, si è fatto altresì divieto di retribuzione a cottimo e si è riconosciuta un'indennità integrativa non inferiore al 10% per il lavoro notturno, festivo o in condizioni meteo sfavorevoli. La definizione di un portato minimo di tutele non esaurisce, tuttavia, il dibattito sul miglioramento delle condizioni di lavoro su ulteriori aspetti che riguardano la trasparenza e trasferibilità del rating¹⁹, la trasparenza

16 Oltre a quelli citati, rientrano nel campo di applicazione delle disposizioni in materia di obblighi informativi gravanti sul datore di lavoro (art. 1) le seguenti tipologie di contratti: contratto di lavoro somministrato; contratto di lavoro intermittente; collaborazioni coordinate e continuative; contratti di prestazione occasionale; rapporti di lavoro marittimo e della pesca, domestico e con le pubbliche amministrazioni. Per approfondimenti ulteriori sulle modifiche introdotte dal D.Lgs. n. 104/2022 si vedano anche le Circolari dell'Ispettorato nazionale del lavoro n. 4/2022 e del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali n. 19/2022.

17 All'economia dei lavoretti si riconoscono connotati di fluidità, flessibilità e rapidità di *matchmaking*. La schematizzazione più rappresentata in letteratura individua tre tipologie di intermediazione digitale: lavoro on demand tramite app (attività materiale svolta offline da una persona) generalmente riconducibile ai ciclofattorini o *riders*; *crowd work* o lavoro della folla (prestazioni intellettuali/creative a livello globale); *asset rental* (affitto o noleggio di beni di proprietà). Per quanto concerne i ciclofattorini, da tale classificazione discendono le connotazioni della prestazione lavorativa riconducibili ad attività: ripetitive che non richiedono particolari *skills*; svolte presso un luogo fisico e delimitato; suscettibili di tracciabilità; nonché autonomia ridotta con ricadute sul rating in caso di rifiuto della prestazione assegnata; limitati rapporti e relazioni con i clienti e gli altri *gig workers*.

18 Per quanto riguarda la giurisprudenza, emblematico è il caso di Foodora tra i diversi gradi di giudizio, per i quali si rinvia a: Tonelli e Gualandi (2022); Cornice e Parente (2021); Pirone (2023, 121) ripercorre, inoltre, le stagioni di mobilitazione del food delivery in Italia a partire dai territori con i gruppi sindacali metropolitani informali, fino ai tavoli istituzionali a livello nazionale, per arrivare alla contrattazione con le varie Parti sociali nell'ottica di definire un contratto collettivo di settore.

19 Il rating reputazionale basato sull'algoritmo della piattaforma misura la performance del rider stabilendo l'indice di affidabilità e partecipazione della risorsa umana con ricadute positive o negative sulle future possibilità di accesso alla piattaforma.

nella gestione dell'account, i limiti alle modifiche unilaterali del contratto, la libertà di associazione e il diritto alla contrattazione collettiva. In questa direzione si pone la proposta di Direttiva elaborata nel 2021 dalla Commissione europea per migliorare le condizioni di lavoro dei *gig workers*²⁰. Il documento mira a garantire anche ai lavoratori delle piattaforme digitali il riconoscimento di diritti e prestazioni sociali in base al loro effettivo status occupazionale legale determinato dalle modalità di lavoro. In tale ottica vengono definiti degli indicatori di controllo²¹ per determinare se la piattaforma è un 'datore di lavoro' da cui ne discende il rapporto di subordinazione con tutto il suo portato di istituti di protezione²². La Direttiva, inoltre, si propone di aumentare la trasparenza nell'uso degli algoritmi da parte delle piattaforme per la gestione delle risorse umane sia a beneficio dei lavoratori subordinati che di quelli autonomi, riconoscendo loro il diritto di contestare le decisioni automatizzate (ad esempio sulla gestione del rating reputazionale). In ogni caso per ben due volte (dicembre 2023 e febbraio 2024) la bozza di direttiva, sulla quale era stato raggiunto l'accordo tra il Parlamento europeo e il Consiglio, non ha superato la ratifica del Coreper (Comitato dei rappresentanti permanenti dei Paesi membri), con l'inevitabile conseguenza di procrastinare la procedura del negoziato ai limiti della ormai prossima scadenza di legislatura del Parlamento europeo.

Sul piano della contrattazione sindacale, invece, risulta ancora aperto il tavolo tra Assodelivery (che aderisce a Confcommercio) e i sindacati confederali,

per arrivare a un contratto collettivo che sia effettivamente unitario e con il requisito della rappresentatività delle parti²³. In questa fase il confronto tra Particolari dei lavoratori e datoriali sembra incagliato sulla qualificazione del rapporto di lavoro (tra autonomia e subordinazione) e sulla definizione del settore di appartenenza (conteso tra i servizi e la logistica).

L'insieme degli interventi legislativi di cui si è data breve disamina, sia per il settore agroalimentare che per quello della gig economy, va certamente nella direzione di rendere il mercato del lavoro più trasparente e inclusivo con l'obiettivo di ridurre quelle sacche di lavoro sommerso o solo parzialmente contrattualizzato che riguardano sia i lavoratori autoctoni che quelli di origine straniera. Tuttavia, per questi ultimi, le tutele delineate in ambito lavorativo rischiano di rivelarsi inefficaci in mancanza di adeguati interventi anche in tema di politiche migratorie. L'irregolarità lavorativa cui è esposto un migrante è strettamente influenzata dal suo status giuridico, ovvero dalla regolarità o meno del soggiorno all'interno del territorio. Ciò riguarda soprattutto quei lavoratori extra UE arrivati in Italia al di fuori dei flussi di ingresso programmati, oppure coloro che, sebbene approdati con un permesso per lavoro stagionale, non sono rientrati nel Paese di origine alla scadenza del contratto e non dispongono di altro titolo di soggiorno²⁴. Di tale condizione sembrano avvantaggiarsi alcuni settori del mercato del lavoro che, in un'economia globalizzata, esprimono una domanda di manodopera *low-skill*, a basso costo, immediatamente disponibile (Pannia 2022) e generativa di fenomeni di *dumping* contrat-

20 COM (2021) 762 final, *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on improving working conditions in platform work*.

21 Sono cinque i criteri di subordinazione indicati dalla proposta di Direttiva: limiti massimi applicabili alla retribuzione che i lavoratori possono percepire; supervisione dell'esecuzione del loro lavoro, anche con mezzi elettronici; controllo della distribuzione o dell'assegnazione dei compiti; controllo delle condizioni di lavoro e limitazioni alla scelta dell'orario di lavoro; limitazioni alla libertà di organizzare il proprio lavoro e regole in materia di aspetto esteriore o di comportamento. Se il rapporto di lavoro soddisfa due dei cinque indicatori si applica la presunzione legale di subordinazione. Per ulteriori approfondimenti si rinvia a Cnel (2022).

22 Il diritto a un salario minimo (ove esistente), alla contrattazione collettiva, all'orario di lavoro e alla tutela della salute, il diritto a ferie retribuite o a un migliore accesso alla protezione contro gli infortuni sul lavoro, le indennità di disoccupazione e di malattia, nonché le pensioni di vecchiaia contributive.

23 Relativamente a questo aspetto si rileva la riconosciuta inapplicabilità da parte di diversi tribunali (da ultimo quello di Milano con sentenze nn. 3237/2023 e 3239/2023) del Contratto collettivo siglato da Assodelivery e Ugl nel 2020, per l'insussistenza del requisito della rappresentatività comparativa nel settore in capo alla medesima sigla sindacale. In esito al pronunciamento dei giudici, i *players* Deliveroo Italy e Uber Eats Italy hanno dovuto ottemperare al versamento dei contributi Inps per molti ciclofattorini, per i periodi pregressi, ritenendo questi lavoratori non autonomi, bensì come collaboratori etero-organizzati e quindi con le tutele dei subordinati, ex art. 2, D.Lgs. n. 81/2015.

24 Sui meccanismi di ingresso per motivi di lavoro si rinvia a Inapp *et al.* (2023).

tuale. La vulnerabilità della condizione lavorativa è infatti ulteriormente appesantita dalla pressione e dalle aspettative di coloro che hanno permesso la realizzazione del progetto migratorio. La necessità di saldare i debiti contratti o di sostenere le rimesse verso i familiari lasciati nel Paese di origine inducono ad accettare condizioni di lavoro ai limiti dello sfruttamento lavorativo, quando non rappresentano vere e proprie fattispecie di reato. Anche la barriera linguistica e quella culturale, soprattutto in termini di cultura del lavoro e consapevolezza dei diritti e dei doveri nella dimensione lavorativa, aumentano i fattori di rischio verso forme di lavoro sommerso. L'isolamento sociale e fisico dovuto alle condizioni di vita e all'organizzazione del lavoro limita di fatto l'accesso ai diritti sociali. Molto spesso i braccianti agricoli vivono in prossimità dei campi di lavoro, in strutture isolate e al di sotto dei requisiti minimi di residenzialità, quindi invisibili alla comunità ospite, lontani dai servizi e dagli spazi pubblici. I *riders*, intermediati dalla piattaforma digitale, sono isolati in quanto lavoratori poiché, data la natura della controparte datoriale e l'organizzazione dell'attività lavorativa, risulta più tortuosa la costruzione di relazioni sindacali adeguatamente strutturate.

2. Le professioni sanitarie e il lavoro di cura tra criticità e potenzialità espansive

L'Italia, analogamente a quanto accade in tutta Europa, si trova ad affrontare un progressivo invecchiamento della sua popolazione. Nel nostro Paese, in particolare, i tassi di fertilità sono al di sotto dei livelli di sostituzione e ciò determina un'alta domanda di assistenza sanitaria, per far fronte all'aumento presente e futuro della domanda di assistenza geriatrica (Dotsey 2021). Le stime del Censis prevedono per il 2040 che i non autosufficienti saranno ben 3 milioni e 803 mila (Censis 2021).

Oggi il ricorso a figure di assistenti familiari è spesso una risposta integrativa rispetto alla presenza di uno o più caregiver componenti della rete familiare. Tale disponibilità è però anch'essa destinata a ridursi non solo per effetto dell'allungamento della vita lavorativa e del progressivo invecchiamento degli stessi assistenti, ma anche in conseguenza della mutevole composizione dell'universo delle famiglie italiane, sempre più unipersonali.

Tuttavia la spesa per l'assistenza domestica sostenuta dalle famiglie è diventata, nel tempo, sem-

pre più gravosa, arrivando ad essere, secondo i dati Assindatcolf (Assindatcolf e Censis 2023), insostenibile per il 36,9% dei nuclei familiari.

L'Italia fa registrare, inoltre, in alcuni segmenti del settore sanitario una carenza di personale dovuta al mancato turn over dei medici che lavorano negli ospedali pubblici e come medici generici. Molti dei nuovi laureati non riescono, infatti, a trovare posti di tirocinio e di specializzazione tra i pochi disponibili, mentre quelli all'inizio della carriera devono confrontarsi con precariato e salari bassi. La ricerca delle professioni tecniche nell'ambito sanitario è confermata da un'indagine del Sistema informativo Excelsior, secondo la quale tra i profili sempre più difficili da trovare sul mercato del lavoro spiccano le professioni sanitarie e infermieristiche (fino al 75% di difficile reperimento, quasi esclusivamente per la mancanza di figure con questo profilo) (Unioncamere e Anpal 2022).

Tale carenza di infermieri professionali ha spinto, dalla fine degli anni Novanta, al reclutamento di forza lavoro extracomunitaria. Nei primi anni 2000 sono stati infatti introdotti dei canali di ingresso preferenziali per gli infermieri professionali, al fine di facilitarne il reclutamento a livello internazionale.

Un'importante iniziativa a livello europeo in fatto di accesso preferenziale per i lavoratori migranti altamente qualificati è la cosiddetta Carta Blu UE (Direttiva n. 2009/50/CE), che prevede, tra gli altri, l'accesso a medici, infermieri, ostetrici e altri professionisti sanitari che si sono formati in Paesi extra europei.

Alcuni Paesi, come Cuba e le Filippine, hanno, peraltro, una lunga storia di formazione di operatori sanitari da destinare all'estero attraverso accordi bilaterali. L'ultimo accordo bilaterale Italia-Cuba, del 23 maggio 2023, della durata di tre anni, prevede, ad esempio: lo scambio di esperienze sul rafforzamento e sullo sviluppo dei sistemi sanitari, sulle malattie trasmissibili e non trasmissibili, lo scambio relativo alle informazioni sui farmaci e sui dispositivi medici, al fine di realizzare una cooperazione tra le autorità sanitarie cubane e italiane nel campo dei prodotti biofarmaceutici e del trasferimento di tecnologia e nell'affrontare situazioni di disastri naturali ed epidemie come il Covid-19. Una delle principali barriere istituzionali a una piena integrazione della forza lavoro straniera nel settore sanitario in Italia è stato il divieto di impiego pubblico per i cittadini extracomunitari. Ciò non impedisce loro, tuttavia, di lavora-

re nel settore attraverso l'assunzione nel privato, il lavoro autonomo o quello all'interno di cooperative o, infine, tramite agenzie di lavoro subappaltate dalle strutture sanitarie pubbliche (Castagnone e Salis 2015). La legge del 6 agosto 2013 n. 97, in adempimento agli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, ha stabilito che alcune categorie di cittadini stranieri extracomunitari, e in particolare i soggiornanti di lungo periodo o i titolari dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria, potessero essere ammessi a partecipare ai concorsi pubblici e ad accedere all'impiego pubblico; ciò, tuttavia, in pratica, trova scarsa applicazione.

Per il triennio 2023-2025 il Decreto 'Flussi' fissa le quote di ingresso per i lavoratori subordinati non stagionali da destinarsi al comparto dell'assistenza familiare e sociosanitaria in 28.500 unità. Nello specifico, potranno entrare 9.500 cittadini non comunitari per ciascuna delle tre annualità.

Nonostante i lavoratori migranti si siano rivelati indispensabili per il sistema di welfare italiano, nel 2020 il tasso di irregolarità stimato dall'Istat era del 51,7% a fronte di un valore medio del 12%. Nel settore delle collaborazioni domestiche si concentra ben il 35,6% dell'occupazione irregolare in Italia. Si tratta di un fenomeno che assume però forme molto diversificate che vanno dal mancato versamento degli oneri contributivi, alla sotto dichiarazione del numero di ore lavorate, fino al lavoro irregolare tout court.

Stando agli ultimi dati diffusi dall'Osservatorio Inps sul lavoro domestico, la gran parte dei collaboratori sono donne (86,4%), di origine straniera (69,5%) e di età ormai medio-alta: il 55,6% dei lavoratori domestici ha infatti più di 50 anni e il 21,4% supera la soglia dei 60. Solo il 19,3% ha un'età inferiore ai 40 anni. La gran parte dei collaboratori proviene dall'Est Europa: Paesi come Romania, Ucraina, Moldavia, Albania contribuiscono a circa la metà (51%) dell'occupazione domestica nel nostro Paese. A seguire, circa il 14% dei lavoratori proviene dall'America centro-meridionale e un altro 14% dai Paesi asiatici, a esclusione delle Filippine, da dove viene il 10,6% dei collaboratori, mentre il 9,6% proviene dall'Africa.

Un'altra delle questioni di rilevante importanza che riguarda il lavoro di cura è quella del riconoscimento formale delle competenze dei lavoratori. La loro professionalizzazione è un tema centrale per la tenuta di tutto il sistema e necessita di essere promossa con interventi ad hoc che vadano in direzione

di una maggiore distinzione e, al tempo stesso, valorizzazione, in particolare per quanto riguarda il lavoro delle badanti. E invece, "attrarre migranti qualificati è un mezzo per portare competenze e collegare meglio i Paesi in una circolazione globale di idee e innovazione" (OECD 2020), e l'Italia, secondo quanto sottolineato dal Libro bianco dell'Ismu (Zanfrini 2023), rappresenta un caso emblematico dei costi che produce l'assenza di schemi migratori adeguati all'attrazione di competenze e talenti.

Al di fuori dalle quote della programmazione periodica dei flussi migratori il D.Lgs n. 152/2023 rende più semplice assumere lavoratori stranieri extra UE qualificati, introducendo nuove regole sul loro ingresso e soggiorno in attuazione della Direttiva UE n. 1883/2021. Il decreto amplia la platea di lavoratori che potranno arrivare in Italia tramite questo canale. Prevede, inoltre, requisiti meno stringenti sulla durata del contratto di lavoro e sulla retribuzione, alcune semplificazioni procedurali e ulteriori agevolazioni per il ricongiungimento familiare, oltre che per la mobilità lavorativa di titolari di Carte Blu rilasciate da altri Stati UE.

L'emergenza pandemica e le sue conseguenze sul settore sanitario e della cura

I migranti, così come tutti coloro che già prima della crisi pandemica si trovavano in condizioni di particolare vulnerabilità, hanno sperimentato una situazione di maggiore esposizione al rischio di contagio, oltre che alle conseguenze economico-sociali seguite alla prolungata emergenza sanitaria (Gonnelli 2021).

In Italia, secondo quanto ha riportato Idos su dati Assindatcolf (Idos 2021), nel periodo compreso tra marzo e giugno 2020 si sono persi complessivamente circa 12.950 rapporti di lavoro regolari. Tale diminuzione può trovare spiegazione in una serie di fattori, tra cui l'aumento del tempo trascorso in casa delle persone e, con esso, quello dedicabile alla cura dei propri familiari e dell'ambiente domestico. A ciò si è aggiunto il timore di contrarre il virus attraverso il contatto con colf e badanti che frequentano più di un ambiente domestico, oltre al fatto che questa categoria di lavoratori è stata esclusa dal blocco dei licenziamenti. Tuttavia, i lavoratori domestici non comunitari, molto più di quelli agricoli, hanno potuto beneficiare della procedura di emersione introdotta dal Decreto Rilancio, grazie a un numero di richie-

ste di regolarizzazione pari a 176.848 su un totale di 207.542 per emersione lavorativa (85%).

Con il decreto-legge n. 18/2020 è stato permesso l'esercizio temporaneo di attività lavorativa in deroga al riconoscimento delle qualifiche professionali sanitarie conseguite all'estero.

Grazie ad esso è stato possibile, durante l'emergenza, far ricorso al reclutamento temporaneo di medici, infermieri, operatori sociosanitari ecc. in possesso di titoli conseguiti in Paesi dell'Unione europea ed extraeuropei, ma non ancora riconosciuti validi per l'esercizio della relativa attività sanitaria in Italia da parte del Ministero della Salute. Tuttavia tale misura è stata scarsamente utilizzata: le amministrazioni di ospedali e aziende sanitarie hanno ignorato questa disposizione continuando a bandire concorsi che, quanto ai medici, richiedevano il requisito della "cittadinanza italiana o di Paesi dell'Unione europea" e, quanto al restante personale sanitario (infermieri, OSS, ASA ecc.) prevedevano i requisiti previsti dall'art. 38 del Testo Unico del pubblico impiego, escludendo pertanto i cittadini extra UE che non fossero soggiornanti di lungo periodo. Secondo l'Associazione per gli Studi giuridici sull'immigrazione (ASGI 2020) la poca chiarezza al riguardo deriverebbe dal fatto che, da un lato è consentito l'esercizio delle professioni sanitarie da parte di chi ha conseguito un titolo all'estero, con tutta probabilità uno straniero, dall'altro permangono, per l'accesso al rapporto di lavoro, anche a termine, le limitazioni previste dall'art. 38 del D.Lgs. n. 165/2001 (in forza del quale hanno accesso al pubblico impiego, oltre ai cittadini italiani e UE, solo i cittadini extra UE lungo-soggiornanti, i titolari di protezione internazionale e i familiari di cittadini UE).

Per i medici il problema è ulteriormente complicato dal rivestire la qualifica dirigenziale, laddove il D.P.C.M. n. 174/1994, cui l'art. 38 rinvia, stabilisce che i posti di lavoro con detta qualifica debbano essere sempre riservati ai soli cittadini italiani. Tale previsione è stata, tuttavia, già riconosciuta illegittima dal Consiglio di Stato in una vicenda relativa ad analoghe qualifiche riguardanti i direttori dei musei. Il risultato della confusione normativa ha indotto, ad esempio, l'Ospedale Spallanzani di Roma, durante la fase di emergenza pandemica, a mettere a concorso posti di lavoro a tempo determinato per medici chiedendo il requisito della "cittadinanza italiana o di un Paese UE", ipotesi non prevista dallo stesso art.

38. Il decreto-legge del 29 dicembre 2022, n. 198, (Milleproroghe), convertito con modificazioni in legge del 24 febbraio 2023, n. 14, con l'art. 4 ter, ha successivamente disposto la proroga al 31 dicembre 2025 delle deroghe alle norme in materia di riconoscimento delle qualifiche professionali sanitarie.

Durante il periodo della pandemia, gli stranieri hanno beneficiato in misura molto ridotta rispetto ai nazionali delle misure straordinarie introdotte per fronteggiare gli effetti economici negativi del Covid: il blocco dei licenziamenti, ad esempio, ha privilegiato i lavoratori più stabili, dipendenti, a tempo indeterminato rispetto all'occupazione a termine, più precaria, che non ha potuto usufruire di questa misura. E dato che in tale comparto più precario dell'occupazione si trovano soprattutto i lavoratori stranieri, questi sono stati meno tutelati da questo punto di vista. Per non parlare anche dell'impossibilità di fare smart working per gli occupati in certi settori, anche questi a prevalenza straniera, come la ristorazione e il commercio (Villosio e Pastore 2022).

Considerazioni conclusive

La presenza dei lavoratori stranieri nel mercato del lavoro italiano sembra connotarsi per una certa polarizzazione tra lavoro qualificato (per i titolari di Carta Blu UE) e attività in settori a basso valore aggiunto (dove è maggiore la componente non autoctona se presa nel suo complesso). Come messo in evidenza da studi e analisi consolidate, l'intrappolamento nei segmenti più instabili e dequalificati del sistema dell'occupazione è riconducibile a una duplice dimensione. Da un lato c'è la vulnerabilità personale del lavoratore ascrivibile alla complessità della condizione migratoria (status giuridico regolare/irregolare; competenze tecniche/linguistiche/relazionali acquisite; condizioni personali di vita e familiari). Dall'altro ci sono le vulnerabilità sistemiche del Paese di approdo. Nel caso italiano il modello di integrazione risente di talune criticità che caratterizzano le relazioni economiche nel mercato del lavoro, la mobilità sociale e l'accesso al welfare. In una società a bassa mobilità sociale e con un tessuto produttivo caratterizzato dall'elevata presenza di imprese di piccole dimensioni, il lavoro degli immigrati non fa che rispondere ai fabbisogni occupazionali a basso costo espressi dalle aziende e dalle famiglie, soprattutto nei settori come l'agricoltura, la ristorazione e il piccolo commercio dove i lavoratori italiani sono

diminuiti, oppure nel lavoro domestico e nei servizi di cura, a fronte di un sistema di welfare di tipo familistico (Ambrosini e Panichella 2022) nel quale le famiglie diventano “datori di lavoro al ribasso per necessità”. Per quanto concerne, invece, i lavori a bassa intensità tecnologica, discontinui e frammentati in mini-task e intermediati dalle piattaforme digitali, l’analisi è certamente più complessa poiché investe sia il processo di destrutturazione del sistema giuslavoristico (delineatosi a partire dalla Riforma Biagi nel 2003 fino al Jobs Act del 2015) e, soprattutto, il sovrappiù dell’economia digitale globalizzata che ha modificato in maniera incisiva processi di produzione e sistemi gestionali con inevitabili riverberi sul capitale umano, tanto da ‘scomodare’ anche il diritto del lavoro in una riflessione critica sul riposizionamento del proprio ruolo in un mercato globalizzato (D’Aponte 2022), ormai distante dal modello fordista che ha caratterizzato tutto il Novecento.

La competizione, a livello europeo, ad attrarre talenti e personale qualificato interseca, invece, la scarsa lungimiranza delle politiche demografiche dei vari Paesi dell’Unione, interessati, con varia intensità, da una progressiva diminuzione della popolazione attiva. Come già argomentato, in Italia il fabbisogno di professionalità nel settore socio-sanitario e in quello di cura è diventato urgente, ma permangono ancora tutte le criticità sopra descritte con l’aggravante di un paradosso, ovvero l’espatrio dei giovani italiani, un quarto dei quali laureati, in costante aumento tra il 2012 e il 2021 e in battuta d’arresto soltanto dopo la pandemia (Istat 2023).

La riflessione sulle condizioni di lavoro di queste categorie di lavoratori c.d. essenziali consente di rilevare discrasie e contraddizioni del nostro mercato del lavoro. Ciò che li accomuna, in particolare quelli provenienti da Paesi terzi, è di essere una risposta al fabbisogno di capitale umano non soddisfatto dall’offerta autoctona per la scarsa rilevanza sociale, bassi livelli retributivi, precarietà lavorativa e inadeguatezza delle protezioni sociali riconducibili alle *vacancies* disponibili.

Generalmente nei comparti dove sono sovrarappresentati, ovvero nei settori di scarsa attrattività per gli autoctoni, ai lavoratori di origine straniera

non sono richieste particolari *skills*, sebbene risultino in molti casi sovraistruiti rispetto all’attività svolta. Riguardo al personale delle professioni sanitarie l’inclusione lavorativa, stimolata dalla domanda interna, sconta opacità e contraddizioni del sistema regolatorio nell’accesso alle strutture pubbliche per le posizioni dirigenziali. Nel caso invece degli infermieri e degli operatori socio-sanitari, si viene a determinare una disparità contrattuale a seconda del canale di accesso e del datore di lavoro (azienda ospedaliera o cooperativa di servizi).

In linea generale, l’aumento dell’occupazione, e soprattutto di un’occupazione di qualità, richiede politiche di lungo respiro, integrate e coerenti ai vari ambiti di intervento, capaci di tenere insieme sostenibilità delle filiere produttive e tutele del lavoro e della salute, integrazione delle politiche migratorie con quelle demografiche e del welfare, fino alla definizione di una più efficace triangolazione tra i sistemi educazione-formazione-lavoro per ‘trattenere’ nel mercato interno i giovani in uscita dal percorso di studi.

Nello specifico dei lavoratori stranieri, andrebbe superato il nodo cruciale che lega il permesso di soggiorno al contratto di lavoro (generativo di precarietà esistenziale in tutte le sue declinazioni quando viene a mancare uno dei due). Sarebbe inoltre auspicabile superare la sovraqualificazione degli immigrati istruiti rispetto all’occupazione svolta, favorendo procedure più rapide per il riconoscimento di titoli e competenze. Per converso, un maggiore supporto nell’apprendimento della lingua italiana e delle norme, consuetudini e culture del lavoro favorirebbe una migliore integrazione socio-lavorativa per i migranti *low-skill*. Particolarmente interessante è il percorso già avviato in altri Paesi a più lunga tradizione di immigrazione, dove gli stranieri hanno accesso anche al settore del pubblico impiego. Ancora, Ambrosini e Panichella (2022) rilevano come, consentire l’ingresso degli stranieri nell’amministrazione pubblica “potrebbe rappresentare un valido canale di integrazione occupazionale degli immigrati più istruiti”, in particolare le donne e le seconde generazioni, con benefici non solo per loro, “ma per la società nel suo insieme”.

Bibliografia

- Ambrosini M., Panichella N. (2022), L'inserimento degli immigrati nel mercato del lavoro: criticità e cambiamenti del modello italiano di inclusione, in Cnel, *XXIV Rapporto mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2022*, Roma, Cnel, pp.301-314
- Ambrosini M. (2019), *Migrazioni*, Milano, Egea
- ASGI (2020), Personale sanitario pubblico per l'emergenza Covid-19: l'inutile discriminazione degli stranieri, *asgi.it*, 23 marzo <<https://www.asgi.it/discriminazioni/covid-stranieri-pubblico-impiego/>>
- Assindatcolf, Censis (2023), *Family (Net) Work – Laboratorio su casa, famiglia e lavoro domestico*, Roma, Assindatcolf e Censis
- Canfora I. (2022), Rapporti tra imprese e ripartizione del valore nella filiera agroalimentare, *Rivista di diritto alimentare*, XVI, n.2, pp.5-17
- Canfora I., Leccese V. (2022), *La condizionalità sociale nella nuova PAC (nel quadro dello sviluppo sostenibile dell'agricoltura)*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" n.460, Catania, Center for Study of European Labour Law "Massimo D'Antona"
- Cannari L., D'Alessio G. (2018), *Istruzione, reddito e ricchezza: la persistenza tra generazioni in Italia*, Questioni di economia e finanza (Occasional Papers) n.476, Roma, Banca d'Italia
- Casilli A. (2020), *Schiavi del clic. Perché lavoriamo tutti per il nuovo capitalismo?*, Milano, Feltrinelli
- Castagnone E., Salis E. (2015), *Migrant Workers in the Italian Healthcare Sector*, Work-Int Background Report, February, Torino, FIERI
- Censis (2021), *L'Italia e le dinamiche demografiche. Scenari e strumenti per affrontare il futuro*, Roma, Censis
- Ciconte F., Liberti S. (a cura di) (2016), *Spolpati. La crisi dell'industria del pomodoro tra sfruttamento e insostenibilità. Terzo rapporto della campagna Filiera sporca*, Roma, Associazione Terra! <<https://cdn.associazioneterra.it/media/files/spolpati.pdf>>
- Cnel (2022), La proposta di direttiva sul lavoro mediante piattaforme digitali, in *XXIV Rapporto mercato del lavoro e contrattazione collettiva*, Roma, Cnel, pp.261-267
- Colucci M. (2018), *Storia dell'immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai nostri giorni*, Roma, Carocci
- Cornice A. (2022), La condizione dei braccianti agricoli di origine straniera. Tra criticità strutturali e azioni di contrasto allo sfruttamento lavorativo, *Sinapsi*, XII, n.1, pp.80-93
- Cornice A., Parente M. (2021), Tra vecchi e nuovi paradigmi di precarietà: dai braccianti agricoli ai riders. Dove sta andando la qualità del lavoro, *Rivista economica del Mezzogiorno*, XXXV, n.4, pp.829-851
- Corsi C., Dall'Oglio S. (2022), Il quadro normativo, in Bonetti P., D'Onghia M., Morozzo della Rocca P., Savino M. (a cura di), *Immigrazione e lavoro: quali regole? Modelli, problemi e tendenze*, Napoli, Editoriale Scientifica, pp.395-446
- D'Aponte M. (2022), Le trasformazioni del diritto del lavoro per effetto della pandemia mondiale: quale sostenibilità per il diritto del lavoro?, in Labour Law Community, *Pandemia, post pandemia e diritto del lavoro. Quali conseguenze durature?*, Napoli, Editoriale Scientifica, pp.37-56
- De Michiel F. (2023), Prevenzione e contrasto dello sfruttamento lavorativo e del caporalato in agricoltura, *Lavoro Diritti Europa. Rivista nuova di diritto del lavoro*, n.3, pp.2-18
- De Stefano V. (2018), *Nuovi lavori, nuove regole?*, Relazione presentata al Festival dell'economia di Trento, 1 giugno
- Dotsey S. (2021), *Operatori sanitari stranieri e COVID-19 nell'UE: gli 'invisibili' diventano 'visibili'?*, I Quaderni del Cnel n.16, Roma, Cnel
- Fajoli M. (a cura di) (2018), *Il lavoro nella gig-economy*, I Quaderni del Cnel n.3, Roma, Cnel
- Fondazione Leone Moressa (2023), *XIII Rapporto annuale sull'economia dell'immigrazione. Talenti e competenze nell'Europa del futuro*, Bologna, il Mulino
- Gonnelli E. (2021), La regolarizzazione dei lavoratori migranti come intervento straordinario per far fronte all'emergenza sanitaria da Covid-19, *Labour&Law Issues*, 7, n.1, pp.35-58
- Guarascio D. (2017), Mansioni, competenze e rapporti di produzione nell'economia delle piattaforme, *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n.2, pp.42-50
- Idos (2021), *Dossier statistico immigrazione*, Roma, Idos
- Inapp, Filosa G., Parente M. (a cura di) (2023), *Migranti al lavoro: tra prospettive post-pandemiche e percorsi di autoimpiego*, Inapp Report n.45, Roma, Inapp
- Istat (2023), *Rapporto Annuale 2023. La situazione del Paese*, Roma, Istat
- Loi P. (2017), Un'introduzione al tema del lavoro nella gig economy, *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n.2, pp.23-27

- Merlo A. (2020), *Il contrasto allo sfruttamento del lavoro e al "caporalato". Dai braccianti ai riders. La fattispecie dell'art. 603-bis c.p. e il ruolo del diritto penale*, Torino, Giappichelli
- MLPS (2022), *Relazione sul secondo anno di attuazione del Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato (2020-2022)*, Roma, Ministero del Lavoro e delle politiche sociali
- MLPS (2021), *Relazione del Gruppo di lavoro sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia*, Roma, Ministero del Lavoro e delle politiche sociali
- MLPS (2020), *Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022*, Roma, Ministero del Lavoro e delle politiche sociali
- OECD (2020), *International Migration Outlook 2020*, Paris, OECD Publishing
- Pannia P. (2022), Alcune tendenze delle legislazioni nazionali in materia di ingressi per motivi di lavoro, in Bonetti P., D'Onghia M., Morozzo della Rocca P., Savino M. (a cura di), *Immigrazione e lavoro: quali regole? Modelli, problemi e tendenze*, Napoli, Editoriale Scientifica, pp.521-541
- Pettinelli R. (2022), Filiera agroalimentare, caporalato e pratiche commerciali sleali. Servi sunt? Immo homines, in Labour Law Community, *Pandemia, post pandemia e diritto del lavoro. Quali conseguenze durature?*, Napoli, Editoriale Scientifica, pp.251-287
- Pirone M. (a cura di) (2023), *L'ultimo miglio. Lavoro di piattaforma e conflitti urbani*, Quaderni n.48, Milano, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli
- Tonelli R., Gualandi S. (2022), Il rapporto di lavoro dei riders alla prova del covid-19, in Labour Law Community, *Pandemia, post pandemia e diritto del lavoro. Quali conseguenze durature?*, Napoli, Editoriale Scientifica, pp.228-250
- Unioncamere, Anpal (2022), *La domanda di professioni e di formazione delle imprese italiane nel 2022. Sistema informativo Excelsior*, Roma, Unioncamere
- Villosio C., Pastore F. (2022), Italia: De-integrazione? Come e perché cresce l'esclusione socioeconomica nella popolazione immigrata, in Prencipe L., Sanfilippo M. (a cura di) (2022), *Migranti, Covid, mercato del lavoro: 2020/2021 tra paura e speranza*, Roma, CSER, pp.95-103
- Zanfrini L. (2023), *Libro Bianco sul governo delle migrazioni economiche. Indicazioni e proposte sul ridisegno degli schemi di governo delle migrazioni economiche e delle procedure per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro straniera*, Milano, Fondazione Ismu

Alessandra Cornice

a.cornice@inapp.gov.it

Collaboratore tecnico di ricerca Inapp nella Struttura Economia civile e processi migratori dell'Inapp, si occupa di analisi relative all'inclusione socio-lavorativa delle persone di origine straniera. Fra le pubblicazioni più recenti si segnala: con Filosa G. e Parente M. (a cura di), *Migranti al lavoro: tra prospettive post-pandemiche e percorsi di autoimpiego*, Inapp Report n.45, 2023.

Maria Parente

m.parente@inapp.gov.it

Ricercatrice Inapp nella Struttura Economia civile e processi migratori, si occupa prevalentemente di analisi relative all'inclusione socio-lavorativa di donne migranti e lavoro sommerso. Fra le pubblicazioni più recenti si segnalano: con Cornice A. e Filosa G. (a cura di) (2023), *Migranti al lavoro: tra prospettive post-pandemiche e percorsi di autoimpiego*, Inapp Report n.45, 2023. Con Innamorati A., Dalla lettura dell'enciclica Laudato si': l'agricoltura sociale come espressione di ecologia integrale, *IUSVEducation*, n.21, 2023.

L'integrazione occupazionale dei lavoratori stranieri nel mercato del lavoro del Mezzogiorno e del Centro-Nord

Nazareno Panichella

Università degli Studi di Milano

Stefano Cantalini

Università degli Studi di Milano

Il modello di inclusione dei migranti nei mercati del lavoro in Italia è caratterizzato da un compromesso, o *trade-off*, tra una bassa penalizzazione etnica nella possibilità di essere occupati e un'elevata penalizzazione per quanto riguarda la qualità del lavoro. Utilizzando i dati dell'Indagine sulle Forze di lavoro italiane (2009-2020), questo studio descrive il modello di inclusione dei lavoratori stranieri a livello regionale, evidenziando le variazioni nei percorsi occupazionali dei lavoratori stranieri.

The model of migrant inclusion in the labour markets in Italy is characterised by a compromise, or trade-off, between a low ethnic penalization in terms of employment opportunities and a high penalization regarding job quality. Using data from the Italian Labour Force Survey (2009-2020), this study aims to describe the model of inclusion of foreign workers at the regional level, highlighting variations in their occupational pathways.

DOI: 10.53223/Sinappsi_2024-01-2

Citazione

Panichella N., Cantalini S. (2024), L'integrazione occupazionale dei lavoratori stranieri nel mercato del lavoro del Mezzogiorno e del Centro-Nord, *Sinappsi*, XIV, n.1, pp.20-35

Parole chiave

Inclusione sociale
Lavoratori stranieri
Mercato del lavoro

Key words

Social inclusion
Foreign workers
Labour market

Introduzione¹

Nonostante il persistente rifiuto politico e culturale dell'immigrazione, la presenza degli stranieri nel mercato del lavoro italiano svolge un ruolo funzionale nel contesto economico post-industriale, specialmente in settori occupazionali che non possono essere trasferiti in Paesi con costi del lavoro inferiori, come ad esempio nelle costruzioni o nei servizi alla persona (Ambrosini 2013). L'elevata

occupabilità degli immigrati è in larga parte riconducibile all'ampia richiesta di lavoro flessibile, poco qualificato e a basso costo che contraddistingue il mercato del lavoro italiano. Ne consegue un'elevata concentrazione dei lavoratori stranieri in specifici settori occupazionali, fino a creare delle nicchie di specializzazione nelle aree del mercato del lavoro caratterizzate da una maggiore richiesta di manodopera scarsamente qualificata. L'occupazione de-

¹ Una versione preliminare di questo lavoro è stata presentata al VI Convegno SISEC 2022, *Il lavoro della transizione: tecnologia, politiche ed ecologia del lavoro nel XXI secolo*, tenutosi a Bologna dall'8 all'11 giugno 2022. Gli Autori desiderano ringraziare i partecipanti alla sessione durante la quale è stato presentato il lavoro, e in particolare Giorgio Cutuli (Università degli Studi di Trento) e Anna Cortese (Università degli Studi di Catania).

gli stranieri provenienti da Paesi in via di sviluppo appare infatti confinata nei cosiddetti 'cattivi' lavori, spesso irregolari (Reyneri 2003), particolarmente presenti in settori come l'agricoltura, specialmente quella stagionale, (Colloca e Corrado 2013; Corrado *et al.* 2017; Avola 2022) e le costruzioni (Avola 2018; Dimitriadis 2023).

Il modello italiano di inclusione dei lavoratori stranieri si caratterizza dunque per una dicotomia, o *trade-off*, tra buone opportunità occupazionali e bassa qualità del lavoro (Reyneri e Fullin 2011). In altri termini in Italia, così come negli altri Paesi dell'Europa mediterranea, i lavoratori stranieri hanno un rischio di disoccupazione relativamente basso, ma al tempo stesso sono particolarmente svantaggiati nell'accesso a lavori qualificati o anche semplicemente non manuali. La principale peculiarità del modello italiano di inclusione riguarda dunque l'elevata concentrazione degli immigrati nei lavori caratterizzati dalle cinque P, ovvero nelle occupazioni pesanti, pericolose, precarie, poco pagate e penalizzate socialmente (Ambrosini 2019). Seppur con qualche diversità, il modello italiano del *trade-off* vale sia per gli uomini sia per le donne immigrate, le quali sono spesso occupate nel settore dell'assistenza domestica e della cura degli anziani anche quando hanno una buona istruzione (Ballarino e Panichella 2018). Inoltre, esso ha dimostrato di essere poco permeabile agli eventi esogeni, resistendo agli impatti della crisi economica del 2008 (Ambrosini e Panichella 2016; Panichella 2018; Fellini 2018) e alle recenti sfide poste dalla pandemia (Ambrosini 2020; Avola *et al.* 2023). Un ulteriore tratto distintivo del modello italiano di inclusione riguarda il lavoro autonomo a medio-bassa qualificazione, che rappresenta la principale opportunità di progresso professionale per gli immigrati (Reyneri 2017). Al contempo, nel nostro Paese questa forma di occupazione costituisce il principale canale di mobilità sociale per gli italiani, soprattutto tra coloro che hanno un'origine operaia (Barbieri e Bison 2004) e risiedono al Centro-Nord (Panichella 2014).

Questo contributo analizza e descrive l'eterogeneità regionale del modello italiano di inclusione dei lavoratori stranieri, concentrando l'attenzione sulle differenze non solo tra Centro-Nord e Mezzo-

giorno, ma anche all'interno di queste macroregioni. Utilizzando i dati della Rilevazione continua sulle forze di lavoro italiane (2009-2020) e sfruttando l'ampia dimensione campionaria di questo database (N=2.422.717, età compresa tra 25 e 54 anni), questo articolo contribuisce alla letteratura da tre punti di vista. In primo luogo, esamina le disparità territoriali nei processi di inclusione degli immigrati nel mercato del lavoro italiano, tenendo quindi in considerazione l'elevato grado di eterogeneità interna nella struttura del mercato del lavoro e nelle performance economiche del nostro Paese (Cantalini *et al.* 2022). In secondo luogo, utilizza il salario come indicatore di qualità del lavoro, mentre la maggior parte delle ricerche precedenti sui modelli europei di inclusione dei migranti ha considerato la posizione occupazionale². L'analisi dei differenziali di reddito tra lavoratori italiani e immigrati consente di esplorare il peso di alcuni meccanismi di penalizzazione, come le diverse possibilità di entrare nelle aree del mercato del lavoro più instabili e dequalificate (Cantalini *et al.* 2023)³. In terzo luogo, questo lavoro considera anche le differenze di genere nel modello italiano di inclusione occupazionale dei migranti. Una prospettiva regionale è, anche in questo caso, particolarmente adatta, dal momento che il tasso di partecipazione femminile al mercato del lavoro e la concentrazione delle donne native e immigrate in settori occupazionali specifici possono variare in maniera considerevole tra aree dello stesso Paese.

Il lavoro è organizzato come segue: il primo paragrafo descrive il modello italiano di inclusione dei lavoratori stranieri, evidenziando anche alcuni punti critici che lo caratterizzano. Il secondo presenta gli obiettivi e le domande di ricerca, il terzo descrive i dati, le variabili e la strategia analitica per rispondere a queste ultime, il quarto paragrafo presenta i risultati empirici e seguono alcune considerazioni conclusive.

1. Il modello italiano di inclusione dei lavoratori stranieri

La segregazione settoriale e il compromesso tra occupazione e qualità del lavoro

L'inserimento occupazionale dei lavoratori stranieri in Italia può essere analizzato attraverso le lenti

2 Tra gli studi che hanno considerato i differenziali salariali tra lavoratori italiani e stranieri si segnalano, tra gli altri, Piazzalunga (2015), Dell'Aringa *et al.* (2015) e D'Ambrosio *et al.* (2022).

3 Con il termine *reddito* ci si riferisce al *salario* o *reddito da lavoro*.

di una peculiare dicotomia tra buone possibilità lavorative e bassa qualità del lavoro (Reyneri e Fullin 2011). Gli immigrati, in effetti, presentano un rischio di disoccupazione relativamente contenuto, sebbene a partire dal 2015 si sia registrato un peggioramento, soprattutto tra le donne (Panichella 2018). Nel periodo compreso tra il 2009 e il 2020, i tassi di occupazione, disoccupazione e inattività degli immigrati sono simili a quelli degli italiani. Per gli uomini, la disoccupazione riguarda il 7,5% degli italiani e l'11,3% degli stranieri. Per le donne, la differenza è simile: il 7% delle italiane è alla ricerca di occupazione, contro il 10% delle donne immigrate. Emergono, tuttavia, delle differenze nei tassi di inattività, noti per essere elevati tra le donne, sia italiane (35%) che straniere (40%). Tra le immigrate, si osserva inoltre una rilevante eterogeneità tra gruppi migratori, con una forte penalizzazione per le donne africane e quelle provenienti dal Medio Oriente (55%).

La bassa partecipazione al mercato del lavoro delle donne immigrate dipende soprattutto dalle responsabilità legate all'accudimento dei figli più piccoli e dall'assenza di familiari in grado di coadiuvarle nella cura. Le giovani famiglie immigrate, a differenza delle loro controparti italiane, spesso si trovano a dover fare a meno di un'importante risorsa: l'assistenza da parte dei genitori, specialmente se si tratta della nonna materna, ancora in buona salute e non più impegnata nel lavoro. Questo supporto si rivela spesso cruciale per conciliare i doveri familiari con gli impegni lavorativi, soprattutto in un contesto come quello italiano caratterizzato da scarsi servizi pubblici per l'infanzia (Cantalini 2020). Senza di esso, le giovani madri si trovano ad affrontare maggiori difficoltà nel mantenere una presenza costante nel mercato del lavoro (Bonizzoni 2015). Queste difficoltà sono inoltre accentuate dalla più elevata fecondità delle donne straniere, soprattutto di quelle provenienti dall'Africa e dal Medio Oriente (Cantalini e Panichella 2019): il 27% di queste immigrate vive in famiglie con almeno tre

figli, a fronte del 6% delle italiane e del 13% delle asiatiche. Un ulteriore elemento da considerare è la storia migratoria familiare. La migrazione è un processo che implica profonde trasformazioni per i nuclei familiari, spesso comporta una separazione più o meno lunga tra i membri e una rimodulazione dei legami familiari nei Paesi di destinazione. Poiché le donne provenienti dall'Africa e dal Medio Oriente si spostano più frequentemente di altre per ricongiungersi a un familiare emigrato in precedenza, la loro migrazione può essere letta in funzione di quella degli altri membri della famiglia, tipicamente dei mariti, con evidenti ripercussioni negative sulla loro riuscita occupazionale⁴.

L'elevata occupabilità dei lavoratori stranieri è collegata alle caratteristiche strutturali del mercato del lavoro italiano e, in particolare, alla forte richiesta di lavoro dequalificato, flessibile e a basso costo da parte sia delle imprese che delle famiglie. La struttura produttiva italiana è contraddistinta dalla presenza significativa di piccole imprese manifatturiere, spesso caratterizzate da un'alta intensità di lavoro poco qualificato. Al contempo, nel settore terziario prevale la fornitura di servizi alle imprese, spesso basati sul lavoro autonomo, e di servizi a bassa qualificazione destinati alle famiglie, specialmente nei settori dell'assistenza, del commercio e della ristorazione. Ne consegue una quota rilevante di opportunità occupazionali poco qualificate, spesso anche irregolari, e con scarse prospettive di carriera: elementi che mal si conciliano con le caratteristiche della forza lavoro autoctona, sempre più istruita e con aspirazioni maggiori (Reyneri 2003; Ambrosini 2018).

Questa richiesta di manodopera porta a una concentrazione significativa dei lavoratori stranieri in settori occupazionali specifici che necessitano di un elevato numero di lavoratori poco qualificati. Gli immigrati uomini si concentrano principalmente in agricoltura (+4,2 punti percentuali rispetto agli italiani), nell'edilizia (+10,2 punti percentuali) e nel set-

4 Il modello migratorio familiare noto come 'a guida maschile' è stato predominante nelle migrazioni intraeuropee del secondo dopoguerra e ha continuato ad essere il più diffuso anche nelle migrazioni più recenti. Nonostante ci siano stati interessanti elementi di diversificazione tra le donne straniere con diverse origini geografiche, la migrazione guidata dal marito ha mantenuto la sua prevalenza. La separazione temporale tra la migrazione del marito e quella della moglie mostra variazioni significative: è di 7,1 anni (s.e.=0,67) per le donne provenienti dall'Africa e dal Medio Oriente, 5,5 anni (s.e.=0,75) per le asiatiche e 2,6 anni (s.e.=0,50) per quelle provenienti dall'Est Europa. In contrasto, il modello migratorio 'a guida femminile' è più comune nelle famiglie provenienti dal Sud America, dove le donne emigrano in anticipo e vengono raggiunte dai loro mariti, in media, un anno dopo il loro arrivo in Italia. È importante notare anche l'alta incidenza di donne che intraprendono la migrazione da sole, eventualmente raggiunte dai figli in assenza di un partner (Ambrosini 2019).

tore alberghiero e della ristorazione (+3,9 punti percentuali). Le donne straniere, al contrario, sono più presenti delle italiane nei settori alberghiero e della ristorazione (+6,7 punti percentuali) e soprattutto nell'assistenza domestica e nella cura della persona: tra le immigrate, il 42,7% opera in questo settore, rispetto al 7,3% delle donne italiane, con una differenza di ben 35,4 punti percentuali.

L'elevata concentrazione del lavoro immigrato in alcuni settori produttivi si riflette in una marcata penalizzazione etnica in termini di qualità del lavoro. Quindi, mentre per quanto riguarda le opportunità occupazionali non emergono differenze significative, con l'eccezione di uomini e donne provenienti dall'Africa e dal Medio Oriente, se si considerano indicatori di qualità del lavoro – come la probabilità di evitare lavori dequalificati e il reddito percepito – emerge una notevole penalizzazione dei migranti.

I nodi del modello italiano di inclusione

Il modello italiano di inclusione, con elevata occupazione ma bassa qualità del lavoro, si riflette in tre ulteriori nodi che caratterizzano il lavoro immigrato nel nostro Paese: la bassa mobilità di carriera, la sovraqualificazione dei migranti istruiti e il ruolo limitato che ha il lavoro autonomo nel ridurre le penalizzazioni dei lavoratori stranieri. Per quel che riguarda il primo aspetto, è importante sottolineare che la richiesta di lavoro a bassa qualifica può rappresentare un'opportunità di integrazione per i migranti, almeno nel breve periodo. Un inserimento rapido nel mercato del lavoro consente loro di affrontare i costi della migrazione, inviare rimesse nel Paese di origine e trasformare l'esperienza migratoria in un trasferimento stabile e definitivo. Questo, tuttavia, presuppone un certo grado di mobilità sociale e occupazionale che permetta ai nuovi arrivati di ridurre il rischio di rimanere intrappolati negli strati più bassi della struttura sociale. Il mercato del lavoro italiano, al contrario, si contraddistingue per una bassa mobilità occupazionale, che per gli immigrati si traduce spesso in una vera e propria immobilità (Panichella *et al.* 2021). La bassa mobilità di carriera dei lavoratori stranieri differenzia ulteriormente il modello italiano di inclusione da quello di altri Paesi, specialmente quelli anglosassoni, dove gli immigrati subiscono un grave declassamento occupazionale dopo la migrazione ma, al tempo stesso, sono quelli che recuperano maggiormente, soprattutto se ac-

quisiscono capitale umano specifico nel corso della loro permanenza nel Paese di destinazione (Fellini e Guetto 2019).

La crescente richiesta di lavoro dequalificato è alla base di un processo di omogeneizzazione verso il basso della forza lavoro straniera (Panichella *et al.* 2021; Panichella e Cantalini 2023), con conseguente riduzione dell'eterogeneità interna di questo gruppo sociale, soprattutto per quanto riguarda i livelli di istruzione. Gli immigrati generalmente presentano un'istruzione medio-bassa, ma tale differenza non si discosta in modo rilevante da quella della popolazione autoctona. Ad esempio, il 18% degli italiani è laureato, in confronto al 10% degli immigrati, mentre il 37% degli italiani possiede una licenza media o un titolo inferiore, rispetto al 48% degli stranieri. A cambiare molto sono invece i ritorni occupazionali dell'istruzione: infatti, le differenze tra nativi e immigrati con un alto titolo di studio nella probabilità di svolgere un'occupazione non manuale di elevata qualificazione sono particolarmente significative. Mentre tra gli uomini italiani il possesso della laurea garantisce una probabilità di accedere a queste occupazioni pari all'87%, tra i laureati stranieri questa probabilità è molto inferiore (37%). I risultati sono simili per le donne: le laureate italiane hanno una probabilità pari all'81% di accedere alla classe di servizio, mentre le immigrate laureate hanno una probabilità analoga a quella delle diplomate italiane (41%).

Sono molteplici i meccanismi che sottostanno al nodo della sovraqualificazione degli immigrati istruiti. Accanto ai comportamenti discriminatori dei datori di lavoro, che possono esplicitamente o implicitamente penalizzare candidati con titoli di studio stranieri, assume un ruolo importante la limitata trasferibilità geografica del capitale umano e in particolare la questione del riconoscimento delle credenziali educative. Tuttavia, anche quando gli immigrati più istruiti riescono a farsi riconoscere i propri titoli di studio, spesso a seguito di una lunga e complessa procedura burocratica, la loro penalizzazione occupazionale rimane elevata (Cantalini *et al.* 2023).

L'inserimento nel lavoro autonomo sembra mitigare solo in parte le difficoltà occupazionali dei lavoratori stranieri. La piccola imprenditoria a medio-bassa qualificazione è una delle poche vie per il miglioramento professionale per i migranti, ma allo stesso tempo, costituisce il principale canale di

mobilità sociale anche per gli italiani, specialmente per quelli di estrazione operaia. Di conseguenza, a differenza di quanto osservato nei Paesi dell'Europa centro-settentrionale, dove gli immigrati sono più spesso lavoratori autonomi rispetto ai nativi, in Italia non si registra una maggiore inclinazione all'imprenditorialità tra gli stranieri (Fellini 2023). Questi si trovano spesso a competere con i lavoratori autonomi locali, i quali possono adottare diverse forme di chiusura sociale. La prevalente ereditarietà intergenerazionale del lavoro autonomo in Italia gioca un ruolo rilevante in questo contesto. Quando i migranti provengono da famiglie di piccoli imprenditori possono sviluppare attitudini e competenze imprenditoriali ma, a differenza degli italiani, non possono beneficiare direttamente dell'eredità dell'impresa di famiglia.

2. Gli immigrati nel mercato del lavoro del Centro-Nord e nel Sud

Mentre le caratteristiche del modello italiano di inclusione sono state oggetto di numerosi studi (Cantalini 2023; Fullin e Reyneri 2011; Fullin 2014; Panichella 2018)⁵, sono meno diffusi gli studi che hanno analizzato le differenze territoriali, specialmente tra il Centro-Nord e il Mezzogiorno (Avola 2015; Cantalini *et al.* 2022). La maggioranza degli immigrati risiede nelle regioni del Centro-Nord, con picchi in Emilia-Romagna e Lombardia, dove costituiscono circa il 20% della popolazione residente. Gli immigrati tendono quindi a concentrarsi nelle aree più dinamiche dei sistemi socioeconomici locali, caratterizzate da maggiori opportunità occupazionali e da un minor tasso di disoccupazione per i nativi. Invece, nelle regioni del Mezzogiorno, dove le opportunità occupazionali sono più limitate e anche le occupazioni meno ambite sono spesso coperte dai lavoratori locali, la loro presenza è inferiore (6,1%). Queste differenze hanno evidenti ripercussioni sulla variabilità dei modelli di inclusione nei mercati del lavoro regionali. È soprattutto il Mezzogiorno a enfatizzare le peculiarità del modello mediterraneo di inclusione, dove i tassi di occupazione relativamente elevati degli immigrati si associano a consistenti penalizzazioni in termini di qualità del lavoro. Il modello di inclusione del Centro-Nord presenta invece

caratteristiche più sfumate, se non addirittura simili a quelle dei Paesi dell'Europa continentale, dove i lavoratori stranieri sono molto penalizzati rispetto ai nativi in termini di accesso al lavoro ma, una volta occupati, hanno svantaggi inferiori nella qualità del lavoro (Avola 2015). Oltre a descrivere queste differenze utilizzando dati più recenti e un indicatore diverso rispetto a quanto fatto dagli studi precedenti sul tema, ovvero il reddito, questo articolo ha l'obiettivo di analizzare come i principali punti critici del modello italiano di inclusione assumano caratteristiche diverse nel Centro-Nord e nel Sud. In particolare, quali sono le eterogeneità territoriali della sovraqualificazione dei migranti istruiti e della limitata mobilità di carriera⁶?

3. Dati, variabili e strategia analitica

Per rispondere a questa domanda di ricerca e, più in generale, per descrivere le differenze geografiche nel modello italiano di inclusione, si analizzano i dati della Rilevazione continua sulle forze di lavoro (RFL), un'indagine campionaria condotta dall'Istat, che rappresenta la principale fonte di informazioni statistiche sul mercato del lavoro italiano. Nello specifico, la nostra analisi si è concentrata sulle ondate della RFL dal 2009 al 2020. Il nostro campione è composto da uomini e donne di età compresa tra i 25 e i 54 anni. I dati della RFL non sono esenti da distorsioni, infatti, raccolgono informazioni solo sulla componente di stranieri regolari, e dunque maggiormente insediati sul territorio italiano. Tra gli occupati sono stati esclusi i lavoratori autonomi in quanto le informazioni sul reddito – la misura di qualità del lavoro da noi utilizzata – sono disponibili solo per i lavoratori dipendenti. Le analisi si concentrano sui lavoratori stranieri più recenti e che non si sono spostati a seguito dei genitori. Dunque, dalla componente straniera del campione sono stati esclusi anche coloro che risiedono in Italia da più di 25 anni o sono arrivati nel Paese di destinazione prima del compimento dei 15 anni. Dopo aver eliminato i dati mancanti relativi alle variabili di interesse, il nostro campione analitico conta 827.603 uomini (di cui 609.614 occupati) e 1.020.552 donne (di cui 522.639 occupate).

Nel nostro studio ci focalizziamo sugli immigrati

5 Per una rassegna degli studi sul tema si veda Avola *et al.* (2023).

6 Per motivi di spazio, questo lavoro non analizza il diverso accesso all'autoimpiego tra il Centro-Nord e il Sud.

provenienti da Paesi in via di sviluppo ad alta pressione migratoria (Africa, Asia, America Latina ed Europa dell'Est), i quali vengono raggruppati in un'unica categoria e distinti dalla popolazione autoctona sulla base del Paese di nascita. La numerosità campionaria a livello regionale non ci consente di distinguere in maniera più dettagliata gli immigrati provenienti da questi Paesi⁷. Inoltre, non presentiamo le analisi relative agli immigrati provenienti dal Nord America, dall'Oceania e dagli altri Paesi europei (EU15, EFTA), perché sia le loro caratteristiche socio-demografiche che le condizioni nel mercato del lavoro italiano sono peculiari e più simili a quelle dei nativi.

La strategia analitica si divide in quattro parti. Nella prima descriviamo la distribuzione geografica degli immigrati e il loro profilo socio-demografico, in termini di origine etnica, genere e titolo di studio, delineandone anche gli andamenti nell'ultimo decennio. Nella seconda parte, iniziamo a esplorare i processi di inclusione degli immigrati nel mercato del lavoro italiano, focalizzandoci sulla segregazione settoriale dei lavoratori stranieri, ossia la concentrazione di questi ultimi in specifici settori del mercato del lavoro, e le differenze a seconda del genere e della macroarea geografica.

Nella terza parte della strategia analitica, studiamo la penalizzazione etnica regionale, intesa come la differenza negli esiti occupazionali tra immigrati e nativi nelle varie regioni italiane. In particolare, ci concentriamo su due variabili dipendenti, che riguardano rispettivamente l'accesso al mercato del lavoro e la qualità del lavoro degli individui autoctoni e immigrati. La prima, rilevata su tutto il campione analitico, è una variabile dicotomica che misura la probabilità di essere occupato in un lavoro dipendente (valore 1 per occupati dipendenti e valore 0 per disoccupati e inattivi). La seconda, rilevata solo per i lavoratori dipendenti nei dati RFL, è il reddito mensile netto. Nel nostro campione, il reddito medio è di 1.280,53 euro (1.414,80 per gli uomini e 1.123,91 per le donne), con una deviazione standard di 500,77 euro (486,88 per gli uomini e 470,35 per le donne). La penalizzazione etnica regionale è stimata al netto di una serie di variabili di controllo: titolo di studio (medie o meno; diploma;

laurea o più), età (dummy quinquennali a partire da 25-29 anni fino a 50-54), stato civile (celibe o nubile; sposato; separato, divorziato o vedovo), numero di figli nel nucleo familiare (0; 1; 2 o più) e anno dell'indagine.

Per stimare la penalizzazione etnica sul reddito, sono impiegati modelli di Heckman, separati per genere e regione, che consentono di tenere conto della diversa selezione di immigrati e nativi nell'occupazione dipendente (Heckman 1976; 1979)⁸. Questo metodo è particolarmente adatto, considerando che il reddito può essere osservato soltanto tra coloro che lavorano (in un'occupazione dipendente, nel caso dei dati RFL). Pertanto, eventuali differenze retributive tra immigrati e nativi possono dipendere da una selezione non casuale nell'occupazione. Nei modelli di Heckman, vengono modellate simultaneamente due variabili dipendenti: l'outcome di interesse (nel nostro caso, il reddito) e una variabile dicotomica che indica se l'individuo è osservato nel campione (nel nostro caso, la probabilità di essere occupato dipendente). Di norma, nell'equazione probit vengono inclusi alcuni regressori aggiuntivi, definiti strumenti, che influenzano la probabilità di essere occupato (dipendente), ma non il reddito. Alla luce di studi precedenti sul tema (Cantalini *et al.* 2022; 2023), si è scelto di includere come strumento un'interazione tra lo stato civile e il numero di figli nel nucleo familiare.

Infine, l'ultima parte della strategia analitica si concentra su due dei principali nodi del modello italiano di inclusione, ossia la sovraqualificazione degli immigrati istruiti e la bassa mobilità di carriera degli immigrati. La penalizzazione etnica regionale sul reddito è dunque studiata in relazione al livello di istruzione degli individui e al tempo speso dagli immigrati in Italia, in modo da esaminare se il processo migratorio conduce a un fenomeno di omogeneizzazione verso il basso della forza lavoro straniera e se i lavoratori stranieri rischiano di rimanere intrappolati nelle fasce più basse della struttura sociale. A questo scopo, i modelli di regressione sopra descritti vengono stimati separatamente per titolo di studio, utilizzando come variabile indipendente una combinazione tra status migratorio e anni dalla migrazione.

7 Per un'analisi delle differenze tra Centro-Nord e Sud nei processi di integrazione nel mercato del lavoro italiano in relazione all'origine etnica, si veda Avola (2012).

8 La stima di modelli Heckman è frequente nello studio del *gender wage gap* (cfr. Cantalini 2015), mentre è meno utilizzata nella letteratura sulla penalizzazione etnica (Cantalini *et al.* 2022; 2023).

4. Risultati

I lavoratori stranieri nel Centro-Nord e nel Mezzogiorno: caratteristiche e tendenze nel tempo

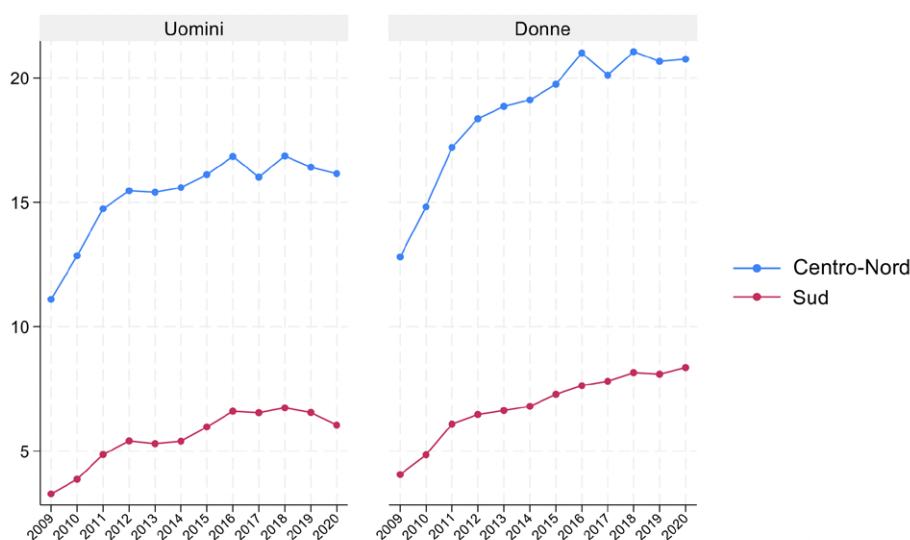
Nel periodo di osservazione considerato in questo studio, la presenza dei lavoratori stranieri è particolarmente diffusa in alcune aree del Centro-Nord, in particolare nelle province di Prato (25,6%), Pordenone (24,2%), Piacenza (24,0%) e Parma (23,3%), mentre è più contenuta in province come Cagliari (5,5%), Barletta-Andria-Trani (5,5%), Oristano (4,6%) e Taranto (4,5%). Gli immigrati presentano dunque una tendenza a concentrarsi nelle regioni con sistemi socioeconomici più dinamici, caratterizzati da una maggiore offerta occupazionale e da una minore disoccupazione rispetto ai nativi. Al contrario, nelle aree geografiche con meno opportunità lavorative, come appunto quelle del Mezzogiorno, si riscontra una presenza inferiore di immigrati, poiché anche le occupazioni considerate di bassa qualifica vengono maggiormente ricoperte dai lavoratori autoctoni (Avola 2018). La diversa distribuzione di lavoratori stranieri lungo il territorio nazionale può essere interpretata come una risposta razionale all'ambiente socioeconomico. Gli immigrati, come altri individui in cerca di lavoro, tendono a migrare verso le zone in cui esistono maggiori prospettive occupazionali, sia in termini di quantità che di qualità delle opportunità. Inoltre, va ricordato che gli immigrati tendono a muoversi lungo il territorio nazionale, e che essi hanno una maggiore propensione a spostarsi dal Mezzogiorno al Centro-Nord degli italiani (Avola et al. 2023). Questo flusso migratorio interno dei lavoratori stranieri è determinato da fattori complessi, legati non solo alle maggiori disponibilità lavorative nel Nord, quali la rete di relazioni esistente tra immigrati già presenti in una determinata area geografica, le politiche migratorie adottate dal Paese di accoglienza e le condizioni socioeconomiche generali.

Sebbene il numero complessivo di stranieri nella popolazione totale sia in diminuzione tanto nel Centro-Nord come nel Mezzogiorno, il loro peso relativo all'interno della forza lavoro totale non ha registrato una diminuzione, neanche in seguito alla crisi economica del 2008 (Ambrosini e Panichella 2016) e alla

recente pandemia. Come mostrato nella figura 1, nel periodo considerato dal nostro studio, che va dal 2009 al 2020, la percentuale di immigrati nella fascia di età compresa tra 25 e 54 anni è effettivamente aumentata dall'11% al 16%, avvicinandosi ai livelli complessivi registrati in altri Paesi europei come Germania (17%), Francia (15%) e Regno Unito (16%) (Fonte: nostra elaborazione sui dati della European Labour Force Survey)⁹. Questo incremento è particolarmente evidente nella componente femminile, dove la percentuale di straniere nella popolazione di età compresa tra i 25 e i 54 anni è salita dall'11% al 18% su scala nazionale, con un aumento ancora più significativo nelle regioni del Nord-Ovest, dove rappresentano circa il 20% delle persone in questa fascia di età. Questo incremento è attribuibile sia all'immigrazione per motivi lavorativi, soprattutto nel settore della cura e dei servizi alle famiglie, sia a una migrazione dovuta a motivi familiari. È inoltre interessante notare come, seppur con qualche differenza, la presenza degli immigrati sia cresciuta in tutte le aree del Paese, tranne che nel Mezzogiorno, dove la quota di immigrati è rimasta tra l'8% e il 10% per tutto il periodo considerato, sia per gli uomini che per le donne. Dunque, mentre il Nord e il Centro del Paese hanno sperimentato un aumento significativo della presenza di immigrati nel corso degli anni, con tassi di crescita proporzionalmente maggiori, il Mezzogiorno ha mostrato una situazione più statica. La ragione dietro questa discrepanza potrebbe essere oggetto di ulteriori studi e analisi. Il Mezzogiorno ha un'economia meno dinamica e meno attrattiva per i migranti ma, al tempo stesso, va ricordato che molti immigrati si spostano dalle regioni meridionali, dove sono spesso occupati in posizioni instabili e precarie specialmente nel settore agricolo, verso il Centro-Nord, dove invece hanno maggiori possibilità di accedere al segmento del mercato del lavoro stabile e tutelato.

L'aumento della migrazione in Italia è stato un fenomeno che ha coinvolto tutte le componenti della forza lavoro straniera, senza sostanziali differenze tra le aree di provenienza. Tra le comunità straniere più numerose, emerge quella rumena, che ha una

9 La European Labour Force Survey (ELFS) è un'indagine statistica condotta dall'Eurostat, l'Ufficio statistico dell'Unione europea, che raccoglie dati riguardanti l'occupazione e la disoccupazione nella popolazione adulta dei Paesi membri dell'Unione europea, fornendo informazioni dettagliate sul mercato del lavoro, inclusi dati su occupazione, disoccupazione e partecipazione al mercato del lavoro. Per ulteriori informazioni sulla European Labour Force Survey si veda il seguente sito: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/microdata/european-union-labour-force-survey>.

Figura 1. Percentuale di immigrati nella popolazione di età compresa tra i 25 e i 54 anni, per genere, macroarea geografica e anno di rilevazione

Fonte: elaborazione degli Autori su dati della RFL (2009-2020)

presenza rilevante in tutte le macroregioni considerate. Nel Nord-Ovest, i rumeni costituiscono il 21,2% della popolazione straniera, mentre nel Nord-Est rappresentano il 16,6%. Nel Centro Italia, la comunità rumena raggiunge addirittura il 28,3%, mentre nel Mezzogiorno si attesta al 27,7%. Oltre alla comunità rumena, altre due nazionalità si distinguono per la loro presenza significativa in tutte le aree considerate: quella albanese e quella marocchina. Queste due comunità rappresentano circa il 10% degli stranieri in tutte le regioni prese in esame.

Per quanto riguarda il livello di istruzione, gli immigrati generalmente presentano titoli di studio inferiori rispetto alla popolazione italiana e tali disparità sono rimaste costanti nel corso degli anni (Panichella e Ambrosini 2023). Secondo dati Eurostat, la percentuale di italiani con un titolo di studio terziario si attesta al 18,1%, mentre tra gli immigrati oscilla attorno all'8-9%. Tuttavia, è importante sottolineare un'eccezione per gli immigrati provenienti dall'America Latina, che mostrano una percentuale di laureati solo leggermente inferiore rispetto a quella italiana. Non si riscontrano significative differenze territoriali riguardo alla presenza di laureati tra immigrati e italiani. Nel Nord-Ovest e nel Nord-Est, la quota di laureati immigrati è inferiore di 8 punti percentuali rispetto a quella degli italiani, mentre nel Centro la differenza è di 10 punti e nel Mezzogiorno di 7. Si

tratta di dati in linea con le analisi comparative basate su dati Eurostat, i quali evidenziano che in Italia, così come in altri Paesi del Sud Europa come Grecia e Spagna, gli immigrati solitamente presentano un livello di istruzione inferiore rispetto alla popolazione autoctona. Tuttavia, questa tendenza è meno evidente nei Paesi dell'Europa centro-settentrionale, dove gli immigrati hanno un livello di istruzione simile o addirittura superiore a quello dei nativi. Tenendo conto delle minori opportunità di occupazione qualificata nell'Europa meridionale, si presume che i migranti più istruiti abbiano maggior propensione a dirigersi verso l'Europa centro-settentrionale, mentre l'Europa mediterranea risulti più attrattiva per candidati con minori livelli di istruzione e aspirazioni lavorative più contenute (Brunori *et al.* 2020).

La concentrazione settoriale dei lavoratori stranieri nel Centro-Nord e nel Mezzogiorno

Le differenze analizzate nel paragrafo precedente hanno delle evidenti ripercussioni sulla variabilità dei modelli di inclusione nei mercati del lavoro regionali. Per mettere in evidenza in maniera sintetica la concentrazione settoriale dei migranti e come questa varia nel Centro-Nord e nel Sud, la tabella 1 riporta una serie di *odds* e *odds ratio* (OR). In questa analisi, l'*odds* rappresenta il rapporto tra le probabilità di due eventi: la probabilità che gli

immigrati siano occupati in un determinato settore (evento 1) e la probabilità che i nativi siano occupati nello stesso settore (evento 2).

$$Odds_{nord,sud} = \frac{\% \text{ immigrati occupati nel settore } k}{\% \text{ nativi occupati nel settore } k}$$

La tabella presenta, per uomini e donne e per ciascun settore occupazionale, gli *odds* calcolati tra coloro che risiedono nel Centro-Nord ($Odds_{nord}$) e coloro che risiedono nel Mezzogiorno ($Odds_{sud}$). Gli *odds* possono variare da 0 all'infinito e la loro interpretazione è semplice: un valore superiore a 1 indica che gli immigrati hanno una maggiore probabilità di entrare in uno specifico settore occupazionale (k), mentre un valore inferiore a 1 suggerisce che è più probabile che gli italiani occupino quel settore. Quando il rapporto è pari a 1, immigrati e nativi hanno la stessa probabilità di entrare nel settore in questione.

L'analisi degli *odds* conferma che sia nel Centro-Nord che nel Sud gli uomini immigrati si concentrano principalmente nei settori agricolo ($Odds_{nord}$: 1,95; $Odds_{sud}$: 3,04), edile ($Odds_{nord}$: 2,10; $Odds_{sud}$: 1,58) e alberghiero e della ristorazione ($Odds_{nord}$: 2,05; $Odds_{sud}$: 1,56). Le donne straniere sono invece

più presenti nel settore alberghiero e della ristorazione ($Odds_{nord}$: 2,00; $Odds_{sud}$: 1,82) e, soprattutto, nell'assistenza domestica e cura della persona, dove le loro probabilità di ingresso rispetto alle native sono superiori rispettivamente di 5,68 volte nel Centro-Nord e di 6,70 volte nel Mezzogiorno.

Nonostante la distribuzione nei diversi settori occupazionali tra Centro-Nord e Sud mostri delle somiglianze, emergono comunque disparità nell'intensità della concentrazione dei cittadini stranieri all'interno dei mercati del lavoro delle due zone del Paese. In altre parole, sebbene gli immigrati siano distribuiti in modo simile in alcuni settori specifici sia nel Centro-Nord che nel Sud, ci sono variazioni significative nella forza di questa concentrazione tra le diverse aree. Per analizzare questa questione, sono stati calcolati una serie di *odds ratio*, che sono rapporti statistici utili per confrontare le probabilità di due eventi distinti. L'*odds ratio* è il rapporto tra due *odds*, nel nostro caso il rapporto tra l'*odds* che misura il vantaggio/svantaggio che gli immigrati hanno rispetto ai nativi di entrare in un determinato settore occupazionale nel Sud ($Odds_{sud}$) e lo stesso *odds* calcolato nel Centro-Nord ($Odds_{nord}$).

$$OR_k = \frac{Odds_{sud}}{Odds_{nord}}$$

Tabella 1. Concentrazione settoriale di immigrati e nativi, per genere e macroarea geografica. Odds e odds ratio. Valori medi 2009-2020

| | Uomini | | | Donne | | |
|--|---------------------------|--------------------------|--|---------------------------|--------------------------|--|
| | $Odds_{nord}$ (im/nat) | $Odds_{sud}$ (im/nat) | OR ($Odds_{sud}/$ $Odds_{nord}$) | $Odds_{nord}$ (im/nat) | $Odds_{sud}$ (im/nat) | OR ($Odds_{sud}/$ $Odds_{nord}$) |
| Agricoltura, silvicoltura e pesca | 1,95 | 3,04 | 1,56 | 1,19 | 1,49 | 1,25 |
| Industria | 1,05 | 0,57 | 0,55 | 0,74 | 0,60 | 0,81 |
| Costruzioni | 2,10 | 1,58 | 0,75 | 0,39 | 0,48 | 1,25 |
| Commercio | 0,65 | 1,39 | 2,14 | 0,43 | 0,56 | 1,31 |
| Alberghi e ristoranti | 2,05 | 1,56 | 0,76 | 2,00 | 1,82 | 0,91 |
| Trasporto e magazzinaggio | 1,45 | 0,37 | 0,25 | 0,58 | 0,19 | 0,33 |
| Servizi di informazione e comunicazione | 0,14 | 0,16 | 1,15 | 0,18 | 0,18 | 0,98 |
| Attività finanziarie e assicurative | 0,05 | 0,05 | 1,09 | 0,09 | 0,10 | 1,11 |
| Attività immobiliari, servizi alle imprese | 0,64 | 0,21 | 0,34 | 0,75 | 0,23 | 0,31 |
| Amministrazione pubblica e difesa | 0,03 | 0,05 | 1,74 | 0,06 | 0,12 | 2,04 |
| Istruzione, sanità e altri servizi sociali | 0,34 | 0,16 | 0,47 | 0,47 | 0,18 | 0,39 |
| Altri servizi collettivi e personali | 1,89 | 3,54 | 1,88 | 5,68 | 6,70 | 1,18 |

Fonte: elaborazione degli Autori su dati della RFL (2009-2020)

Gli *odds ratio* indicano dunque il rapporto tra lo svantaggio/vantaggio che gli immigrati hanno (rispetto ai nativi) di entrare in un determinato settore occupazionale (*k*) nel Centro-Nord e nel Sud. Anche il valore degli *odds ratio* varia tra 0 e infinito. Un *odds ratio* maggiore di 1 indica che il vantaggio degli immigrati, rispetto ai nativi, di entrare nel settore *k* al Sud è maggiore dello stesso vantaggio misurato al Centro-Nord. Un *odds ratio* pari a 1 indica che non c'è differenza nello svantaggio/vantaggio degli immigrati rispetto ai nativi di entrare in un determinato settore nel Centro-Nord e nel Sud. Infine, un *odds ratio* inferiore a 1 indica che il vantaggio degli immigrati, rispetto ai nativi, di entrare in un determinato settore al Centro-Nord è maggiore di quello calcolato al Sud.

L'analisi degli *odds ratio* mette in evidenza alcune dinamiche interessanti. Per esempio, emerge che nel Mezzogiorno il vantaggio degli immigrati uomini rispetto ai nativi di essere occupati nel settore del commercio è 2,14 volte maggiore rispetto a quello registrato per gli immigrati che vivono nel Centro-Nord, così come è più elevato di 1,56 volte l'analogo vantaggio degli immigrati uomini che vivono nel Sud nelle possibilità di entrare nel settore agricolo. Al contrario, nel Mezzogiorno è inferiore il vantaggio degli immigrati di entrare nel settore dei trasporti (0,76), delle costruzioni (0,75), nell'industria (0,55) e nel settore alberghiero (0,76). Tra le donne, invece, le differenze sono meno evidenti e gli *odds* calcolati nelle due aree sono più simili rispetto a quelli osservati per gli uomini, dato che queste si concentrano prevalentemente nel settore della cura.

La penalizzazione etnica a livello regionale: dove i lavoratori immigrati sono più deboli?

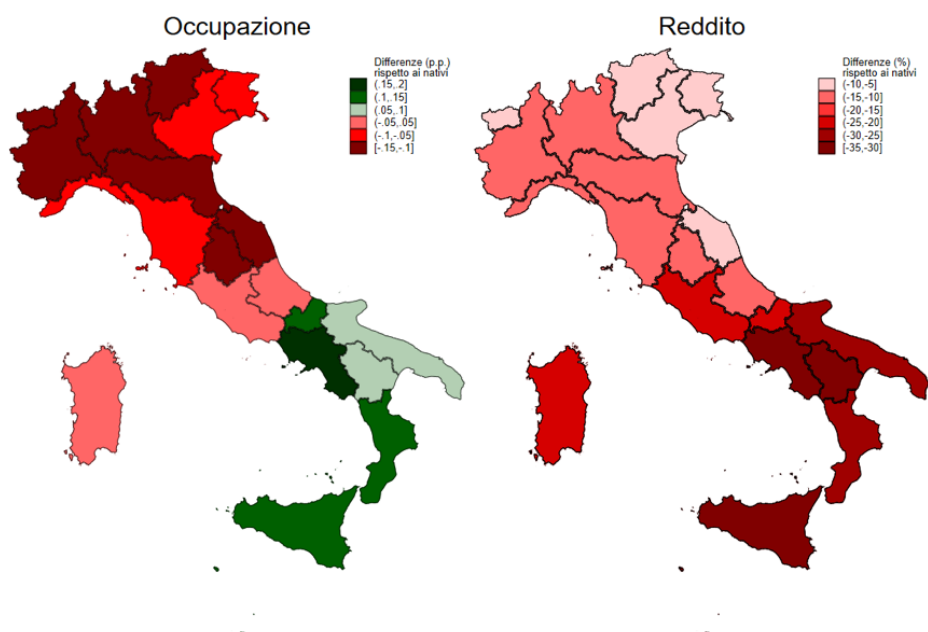
La concentrazione dei lavoratori stranieri in alcuni settori occupazionali si riversa anche sulle caratteristiche del modello di inclusione degli immigrati nelle due macroaree. Le figure 2 e 3 presentano le stime della penalizzazione etnica tra regioni italiane riguardo la probabilità di essere occupato (riquadro di sinistra) e il reddito (riquadro di destra), rispettivamente per gli uomini e per le donne. Le regioni colorate in rosso indicano uno svantaggio degli immigrati rispetto ai nativi, con tonalità più scure che indicano uno svantaggio maggiore. Al contrario, nelle regioni colorate in verde, la situazione lavorativa degli immigrati risulta migliore rispetto a quella dei nativi. La figura

2 mostra che gli uomini immigrati al Sud non sono penalizzati nella probabilità di ottenere un lavoro. Infatti, se nelle regioni del Centro e, soprattutto, del Nord gli immigrati presentano uno svantaggio nell'accesso al mercato del lavoro rispetto ai nativi, in tutte le regioni meridionali le probabilità di essere occupati sono maggiori rispetto a quelle degli autoctoni. Tuttavia, al Sud gli immigrati percepiscono redditi di gran lunga inferiori rispetto a quelli dei nativi. Ad esempio, in regioni come la Campania, la Sicilia e la Basilicata i lavoratori immigrati percepiscono un reddito inferiore di più del 30% rispetto a un lavoratore autoctono, mentre in regioni come il Veneto, il Trentino-Alto Adige e il Friuli-Venezia Giulia le differenze salariali tra i due gruppi sono inferiori al 10%.

Emerge quindi una particolare situazione di svantaggio degli immigrati che lavorano al Sud, i quali riescono ad accedere facilmente al mercato del lavoro, ma collocandosi nelle posizioni meno retribuite e meno qualificate della struttura occupazionale. Al contrario, gli immigrati che risiedono al Centro-Nord, pur essendo penalizzati nell'accesso al mercato del lavoro rispetto agli autoctoni, una volta ottenuto il lavoro presentano differenze con questi ultimi molto più ridotte. Questo risultato conferma anche che il modello mediterraneo di immigrazione, caratterizzato da una bassa penalizzazione etnica in termini di occupazione e un'elevata penalizzazione etnica in termini di qualità del lavoro, è una peculiarità dell'Italia meridionale, mentre le regioni centro-settentrionali sono più in linea con il modello continentale di inclusione nel mercato del lavoro, dove una penalizzazione etnica (relativamente) elevata sull'occupazione si accompagna a una bassa penalizzazione etnica sulla qualità del lavoro. Abbiamo infatti visto che, a differenza di quanto avviene nel Centro-Nord, nel Mezzogiorno i lavoratori stranieri hanno una più alta possibilità di entrare nel settore agricolo, che notoriamente si caratterizza per retribuzioni più basse e scarse possibilità di carriera.

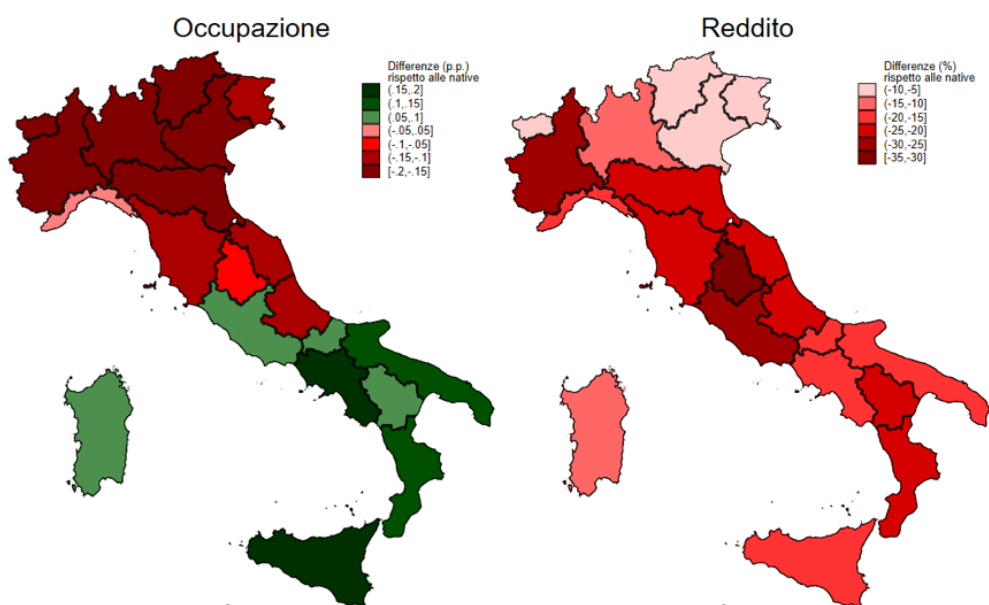
La situazione delle donne immigrate nelle regioni meridionali è simile a quella degli uomini immigrati nelle stesse regioni, come mostra la figura 3. Esse, infatti, entrano facilmente nel mercato del lavoro meridionale, ma si collocano in posizioni poco retribuite della struttura occupazionale. Tuttavia, la condizione retributiva delle lavoratrici immigrate al Sud non è sistematicamente peggiore di quella delle donne immigrate al Centro-Nord, diversamente da

Figura 2. Penalizzazione etnica in termini di occupazione e reddito, per regione: uomini. Modelli di regressione di Heckman. Effetti marginali medi (riquadro di sinistra) e coefficienti beta (riquadro di destra)



Fonte: elaborazione degli Autori su dati della RFL (2009-2020)

Figura 3. Penalizzazione etnica in termini di occupazione e reddito, per regione: donne. Modelli di regressione di Heckman. Effetti marginali medi (riquadro di sinistra) e coefficienti beta (riquadro di destra)



Fonte: elaborazione degli Autori su dati della RFL (2009-2020)

quanto accade tra gli uomini. Infatti, in alcune delle regioni centro-settentrionali, come il Piemonte e l'Emilia-Romagna, le donne immigrate faticano ad accedere al mercato del lavoro e, inoltre, ottengono retribuzioni molto inferiori rispetto a quelle delle lavoratrici autoctone, con un grado di penalizzazione etnica in termini di reddito maggiore che nella gran parte delle regioni del Sud. Da un lato questo risultato è coerente con quanto emerso dall'analisi della concentrazione settoriale dei lavoratori stranieri presentata precedentemente, dove abbiamo mostrato che, a differenza di quanto accade tra gli uomini, l'inclusione delle donne immigrate è più simile nelle due macroaree, dato che queste si inseriscono prevalentemente nel settore di cura. Dall'altro lato, per le donne immigrate si conferma anche una maggiore eterogeneità dei processi di inclusione nel mercato del lavoro ricevute all'interno delle singole macroaree, con alcune regioni più in linea con il modello continentale e altre, addirittura, con quello di doppia penalizzazione, dove lo svantaggio rispetto ai nativi è relativamente elevato sia sull'occupazione che sulla qualità del lavoro.

I ritorni economici dell'istruzione dei lavoratori stranieri

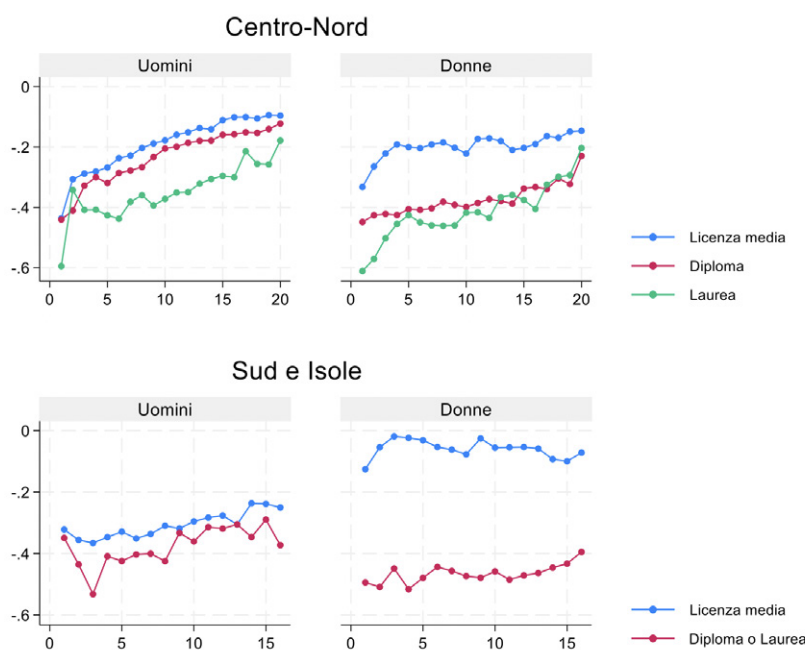
La penalizzazione etnica in termini di reddito cambia a seconda del livello di istruzione degli immigrati? Essa aumenta, si riduce o rimane stabile nel corso del tempo speso nel Paese di destinazione? Nel paragrafo *I lavoratori stranieri nel Centro-Nord e nel Mezzogiorno: caratteristiche e tendenze nel tempo* abbiamo visto che gli immigrati solitamente presentano un'istruzione medio-bassa rispetto alla popolazione italiana, senza differenze significative dal punto di vista geografico. Importanti disparità territoriali emergono invece se si guarda ai ritorni economici dell'istruzione, indicatore della sovraqualificazione dei lavoratori stranieri nel mercato del lavoro italiano. La figura 4 mostra l'andamento della penalizzazione etnica salariale a seconda degli anni dalla migrazione, per donne e uomini immigrati con diversi titoli di studio e residenti in diverse macroregioni italiane. Indipendentemente dal genere e dall'area geografica, emerge una penalizzazione etnica sistematicamente più elevata per gli immigrati con un alto titolo di studio, mentre le differenze salariali con i nativi sono inferiori per gli immigrati poco istruiti. Questo conferma come la

richiesta di lavoro poco qualificato nel nostro Paese sia alla base di un processo di livellamento verso il basso della forza lavoro straniera, con conseguenze sulla diversità interna di questo gruppo sociale (Panichella *et al.* 2021; Panichella e Cantalini 2023). Le differenze per titolo di studio appaiono più evidenti nel caso della componente femminile, in particolare nelle regioni meridionali. Nel Mezzogiorno, infatti, le differenze salariali tra donne immigrate e autoctone con un basso livello di istruzione sono trascurabili, mentre raggiungono quote del 40-50% per le donne con almeno il diploma di scuola secondaria superiore.

La richiesta di lavoro a bassa qualifica, inoltre, sembra avere diverse ripercussioni sulla popolazione straniera in termini di mobilità di carriera, a seconda del genere e della macroregione. Tra gli uomini, infatti, sembra esserci una riduzione della penalizzazione etnica salariale con il passare del tempo dalla migrazione, senza differenze rilevanti tra lavoratori con diversi titoli di studio, ma in maniera più evidente al Centro-Nord. Nonostante i lavoratori immigrati tendano a rimanere intrappolati nel mercato del lavoro secondario anche dopo anni dal trasferimento in Italia (Ballarino e Panichella 2015), nelle regioni centro-settentrionali essi sperimentano comunque una qualche forma di mobilità occupazionale 'ai margini', all'interno delle classi sociali più svantaggiate, passando ad esempio dal lavoro operaio instabile e poco pagato a quello stabile e meglio retribuito (Panichella *et al.* 2021).

Tra le donne, invece, la penalizzazione etnica salariale si riduce in misura inferiore rispetto a quanto accade per gli uomini, rimanendo stabile nel lungo periodo soprattutto nelle regioni del Sud. Questo può dipendere dalla concentrazione delle donne immigrate nel lavoro domestico e di cura, dove le opportunità di mobilità salariale sono scarse. Sembrerebbe, infine, che l'intrappolamento delle donne immigrate in posizioni lavorative poco retribuite sia caratteristica soprattutto della componente istruita residente al Sud. Se, infatti, le straniere laureate sperimentano qualche forma di mobilità salariale nelle regioni del Centro-Nord, così come accade anche per le straniere meno istruite, nel Mezzogiorno il confinamento delle diplomate e delle laureate straniere appare persistente e riduce le chances di queste ultime di migliorare la loro posizione retributiva nel lungo periodo.

Figura 4. Penalizzazione etnica in termini di reddito, per genere, titolo di studio, macroarea geografica e anni dalla migrazione. Modelli di regressione di Heckman. Coefficienti beta



Fonte: elaborazione degli Autori su dati della RFL (2009-2020)

Conclusioni

Nonostante il rifiuto politico e culturale della migrazione (Panichella e Ambrosini 2018), la richiesta di lavoro dequalificato e a basso costo che caratterizza il mercato del lavoro italiano, unita alle crescenti aspettative di una forza lavoro autoctona sempre più istruita, hanno aperto ampi spazi di ingresso per i lavoratori stranieri. Questi ultimi hanno gradualmente sostituito i lavoratori italiani in settori come l'agricoltura, la ristorazione e il piccolo commercio, oppure hanno soddisfatto i crescenti bisogni nei servizi di cura e nell'assistenza domestica.

Tuttavia, gli studi sul tema hanno raramente considerato le differenze regionali all'interno del nostro Paese, nonostante l'alto grado di eterogeneità interna della struttura del mercato del lavoro e delle performance economiche (Cantalini *et al.* 2022). Questo articolo conferma che il Mezzogiorno enfatizza le peculiarità del modello mediterraneo di integrazione in cui i tassi di occupazione relativamente elevati degli immigrati coesistono con consistenti penalizzazioni in termini di qualità del lavoro. Al contrario, il modello di integrazione del Centro-Nord presenta caratteristiche più sfumate, se non addirittura simili a quelle dei Paesi dell'Europa continentale (Avola

2015; Cantalini *et al.* 2022). Infatti, rispetto al Centro-Nord, nel Mezzogiorno gli uomini immigrati sono maggiormente concentrati nel settore del commercio e in quello agricolo, mentre hanno meno possibilità di entrare nei settori dei trasporti, delle costruzioni, dell'industria e dell'alberghiero. Per quanto riguarda le donne, le differenze tra le due aree sono meno marcate e gli ambiti occupazionali sono più simili, dato che sia nel Nord che nel Sud le donne straniere entrano principalmente nel settore della cura.

Queste differenze si riflettono anche sulle caratteristiche del modello di inclusione degli immigrati nelle due macroaree. Per gli uomini è confermata una certa eterogeneità territoriale del modello italiano di inclusione lungo l'asse Nord-Sud, poiché le principali caratteristiche del modello Mediterraneo di immigrazione sono particolarmente evidenti nel Mezzogiorno. Al contrario, nelle regioni centro-settentrionali l'inclusione occupazionale degli uomini immigrati è in linea con il modello continentale di inclusione nel mercato del lavoro, dove una penalizzazione etnica (relativamente) elevata sull'occupazione si accompagna a una bassa penalizzazione etnica sulla qualità del lavoro. Tuttavia, se si analizza la componente femminile, emerge un quadro di

verso. Se da un lato si osservano, come per gli uomini, delle rilevanti differenze regionali per quanto riguarda le possibilità di essere occupati, dall'altro le analisi empiriche mostrano un'elevata penalizzazione in termini di reddito in tutte le aree del Paese, sia nel Centro-Nord che nel Sud. I risultati mostrano un quadro particolarmente sfavorevole per le donne straniere che vivono nel Centro-Nord, le quali non solo faticano ad accedere al mercato del lavoro, ma a causa della loro elevata concentrazione nel settore di cura ottengono retribuzioni molto inferiori rispetto a quelle delle lavoratrici autoctone.

Questo studio ha inoltre confermato che in tutte le aree del Paese la domanda di lavoro dequalificato e l'elevata segregazione settoriale degli immigrati è alla base di un processo di *livellamento verso il basso* della forza lavoro straniera, che spinge tutti gli immigrati, indipendentemente dalla loro istruzione ed esperienza pregressa, nelle posizioni lavorative meno ambite e qualificate (Panichella *et al.* 2021). Sia al Nord che al Sud, sono gli immigrati più istruiti ad avere le maggiori penalizzazioni rispetto ai lavoratori autoctoni con un'istruzione simile, mentre la differenza è inferiore se si guarda alla componente meno istruita della forza lavoro. Emerge poi una differenza interessante tra Centro-Nord e Mezzogiorno per quanto riguarda l'andamento nel tempo dei differenziali di reddito. Mentre al Centro-Nord si os-

serva una riduzione della penalizzazione di reddito degli immigrati, nel Mezzogiorno tale penalizzazione è stabile nel tempo. Si tratta di un risultato interessante che getta ulteriori luci sul processo di integrazione occupazionale dei lavoratori stranieri. Infatti, se è vero che i lavoratori stranieri hanno un maggior rischio di rimanere intrappolati negli strati più bassi del mercato del lavoro secondario (Fellini e Guetto 2019), è altrettanto vero che nel Centro-Nord essi sperimentano forme di mobilità sociale 'ai margini', per esempio dal lavoro operaio instabile e poco pagato a quello stabile e meglio retribuito (Panichella *et al.* 2021).

Infine, è necessario ricordare che gli studi futuri dovranno considerare il ruolo della recente crisi pandemica. Essa potrebbe aver deteriorato la situazione occupazionale dei migranti o influenzato solo parzialmente le caratteristiche del modello italiano di inclusione, come è avvenuto durante la recessione economica del 2008 (Ambrosini e Panichella 2016). I dati attualmente disponibili consentono solo una valutazione parziale degli effetti di un evento così recente. Pertanto, sarebbe opportuno condurre uno studio su un maggior numero di osservazioni temporali successive all'inizio della pandemia per misurare eventuali discontinuità osservate tra il 2019 e il 2020 e valutare gli effetti di medio periodo della crisi nel Centro-Nord e nel Mezzogiorno.

Bibliografia

- Ambrosini M. (2020), L'immigrazione al tempo della pandemia: nuove difficoltà, scoperte impreviste, opportunità insperate, *Mondi Migranti*, n.2, pp.9-26
- Ambrosini M. (2019), *Migrazioni*, Milano, EGEA (nuova edizione)
- Ambrosini M. (2018), *Irregular Immigration in Southern Europe. Actors, Dynamics and Governance*, Cham, Palgrave Macmillan
- Ambrosini M. (2013), Immigration in Italy. Between Economic Acceptance and Political Rejection, *Journal of International Migration and Integration*, 14, n.1, pp.175-194
- Ambrosini M., Panichella M. (2016), Immigrazione, occupazione e crisi economica in Italia, *Quaderni di Sociologia*, 72, pp.115-134
- Avola M. (2022), Employed but segregated: the exploitation of immigrant work in Mediterranean agriculture, *Journal of Modern Italian Studies*, 27, n.5, pp.749-774
- Avola M. (2018), Lavoro immigrato e dualismo territoriale nell'Italia della decrescita: struttura della domanda e mutamenti dell'offerta, *Stato e Mercato*, 113, pp.331-362
- Avola M. (2015), The ethnic penalty in the Italian labour market. A comparison between the centre-north and south, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 41, n.11, pp.1746-1768

- Avola M. (2012), Immigrazione e mercato del lavoro nel Mezzogiorno: eppur si muove, *Mondi Migranti*, 3, pp.53-80
- Avola M., Panichella N., Impicciatore R. (2023), Migrazioni e disuguaglianze sociali nel mercato del lavoro italiano, *Sociologia del lavoro*, 166, n.2, pp.29-53
- Ballarino G., Panichella N. (2018), The occupational integration of migrant women in Western European labour markets, *Acta Sociologica*, 61, n.2, pp.126-142
- Ballarino G., Panichella N. (2015), The occupational integration of male migrants in Western European Countries. Assimilation or persistent disadvantage?, *International Migration*, 53, n.2, pp.338-352
- Barbieri P., Bison I. (2004), Self-employment in Italy. Scaling the class barriers, in Arum A., Muller W. (eds.), *The Reemergence of Self-Employment. A Comparative Study of Self-Employment Dynamics and Social Inequality*, Princeton, Princeton University Press, pp.189-218
- Bonizzoni P. (2015), Uneven Paths: Latin American Women Facing Italian Family Reunification Policies, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 41, n.12, pp.2001-2020
- Brunori C., Luijckx R., Triventi M. (2020), Immigrants' selectivity and their socio-economic outcomes in the destination Country. The Italian case, *Population, Space and Place*, 26, n.7, e2352
- Cantalini S. (2023), Trade off tra occupazione e qualità del lavoro: uno studio sui principali gruppi di immigrati in Italia, *Sociologia del lavoro*, 166, n.2, pp.54-78
- Cantalini S. (2020), *Famiglia e disuguaglianza: Matrimonio, fecondità e posizione sociale nell'Italia contemporanea*, Milano, Franco Angeli
- Cantalini S. (2015), Genere, settore di studio e reddito. Un'analisi delle disuguaglianze salariali di genere tra i laureati italiani, *Stato e mercato*, 35, n.2, pp.189-228
- Cantalini S., Guetto R., Panichella N. (2023), Ethnic wage penalty and human capital transferability. A comparative study of recent migrants in 11 European countries, *International Migration Review*, 57, n.1, pp.328-356
- Cantalini S., Guetto R., Panichella N. (2022), The ethnic wage penalty in Western European regions, *Demographic Research*, 46, pp.681-692
- Cantalini S., Panichella N. (2019), The fertility of male immigrants. A comparative study on six Western European countries, *European Societies*, 21, n.1, pp.101-129
- Colloca C., Corrado A. (a cura di) (2013), *La globalizzazione delle campagne. Migranti e società rurali nel Sud Italia*, Milano, Franco Angeli
- Corrado A., de Castro C., Perrotta A. (eds.) (2017), *Migration and Agriculture. Mobility and Change in the Mediterranean Area*, London, Routledge
- Dell'Aringa C., Lucifora C., Pagani L. (2015), Earnings differentials between immigrants and natives. The role of occupational attainment, *IZA Journal of Migration*, 4, n.1, pp.1-18
- D'Ambrosio A., Leombruni R., Razzolini T. (2022), Trading of wage for workplace safety? Gaps between immigrants and natives in Italy, *Economia Politica*, 39, pp.903-960
- Dimitriadis I. (2023), *Migrant Construction Workers in Times of Crisis: Worker Agency, (Im)mobility Practices and Masculine Identities among Albanians in Southern Europe*, London, Palgrave Macmillan
- Fellini I. (2023), Penalizzazione etnica e occupazione indipendente: alcune evidenze sul caso italiano, *Sociologia del lavoro*, 166, n.2, pp.102-127
- Fellini I. (2018), Immigrants' labour market outcomes in Italy and Spain. Has the Southern European model disrupted during the crisis?, *Migration Studies*, 6, n.1, pp.53-78
- Fellini I., Guetto R. (2019), A 'U-shaped' pattern of immigrants' occupational careers? A comparative analysis of Italy, Spain, and France, *International Migration Review*, 53, n.1, pp.26-58
- Fullin G. (2014), L'inserimento occupazionale degli immigrati. L'Italia e il modello Sud Europeo, in Barbieri P., Fullin G. (a cura di), *Lavoro, istituzioni, diseguaglianze. Sociologia comparata del mercato del lavoro*, Bologna, il Mulino, pp.189-218
- Fullin G., Reyneri E. (2011), Low Unemployment and Bad Jobs for New Immigrants in Italy, *International Migration*, 49, n.1, pp.118-147
- Heckman J.J. (1979), Sample Selection Bias as a Specification Error, *Econometrica. Journal of the Econometric Society*, 47, n.1, pp.153-161
- Heckman J.J. (1976), The Common Structure of Statistical Models of Truncation, Sample Selection and Limited Dependent Variables and a Simple Estimator for Such Models, in Berg S.V. (ed.), *Annals of Economic and Social Measurement*, 5, n.4, Cambridge (MA), NBER, pp.475-492

- Panichella N. (2018), Economic crisis and occupational integration of recent immigrants in Western Europe, *International Sociology*, 33, n.1, pp.64-85
- Panichella N. (2014), *Meridionali al Nord: migrazioni interne e società italiana dal Dopoguerra ad oggi*, Bologna, il Mulino
- Panichella N., Ambrosini M. (2023), L'inserimento degli immigrati nel mercato del lavoro: criticità e cambiamenti del modello italiano di inclusione, in Cnel, *24 Rapporto mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2022*, Roma, Cnel, pp.295-308
- Panichella N., Ambrosini M. (2018), Between fears, contacts and family dynamics: The anti-immigrant attitudes in Italy, *Journal of International Migration and Integration*, n.19, pp.391-411
- Panichella N., Avola M., Piccitto G. (2021), Migration, class attainment and social mobility. An analysis of migrants' socio-economic integration in Italy, *European Sociological Review*, 37, n.6, pp.883-898
- Panichella N., Cantalini S. (2023), Is Geographical Mobility Beneficial? The Impact of the South-to-North Internal Migration on Occupational Achievement in Italy, *Population Research and Policy Review*, 42, n.5, p.78 ss.
- Piazzalunga D. (2015), Is there a double-negative effect? Gender and ethnic wage differentials in Italy, *Labour*, 29, n.3, pp.243-269
- Reyneri E. (2017), *Introduzione alla sociologia del mercato del lavoro*, Bologna, il Mulino
- Reyneri E. (2003), Immigrants in a Segmented and Often Undeclared Labour Market, *Journal of Modern Italian Studies*, 9, n.1, pp.71-93
- Reyneri E., Fullin G. (2011), Labour market penalties of new immigrants in new and old receiving West European Countries, *International Migration*, 49, n.1, pp.31-57

Nazareno Panichella

nazareno.panichella@unimi.it

Professore Ordinario di Sociologia economica presso il Dipartimento di Scienze sociali e politiche dell'Università degli Studi di Milano. È membro della ECSR - European Consortium of Sociological Research e Associate Editor di *European Sociological Review*. È inoltre PI dei progetti *Geography and Social Inequality in Italy* (GESI) e *Multiple Ethnic Inequalities in Italy* (MEI). Tra le sue pubblicazioni più recenti sul tema della migrazione si segnalano: con Avola M. e Piccitto G., Migration, class attainment and social mobility: An analysis of migrants' socio-economic integration in Italy, *European Sociological Review*, 2021; con Cantalini S. e Guetto R., Ethnic wage penalty and human capital transferability: a comparative study of recent migrants in 11 European countries, *International Migration Review*, 2023.

Stefano Cantalini

stefano.cantalini@unimi.it

Ricercatore di Sociologia economica presso il Dipartimento di Scienze sociali e politiche dell'Università degli Studi di Milano, dove insegna Labor Market and Inequalities e Data Analysis. Ha ricoperto il ruolo di Ricercatore Post Doc presso l'Unità di Demografia dell'Università di Stoccolma (SUDA). Tra le pubblicazioni più recenti si segnalano: con Mussino E., Multiple Origins and Multiple Destinations: The Fertility of Immigrant Women in Europe, *Journal of International Migration and Integration*, 2024; con Mussino E., Influences of origin and destination on migrant fertility in Europe, *Population, Space and Place*, 2022; con Guetto R. e Panichella N., Ethnic wage penalty and human capital transferability: a comparative study of recent migrants in 11 European countries, *International Migration Review*, 2023.

Essenziali, eppure invisibili

Un'analisi della regolarizzazione dei lavoratori nel settore agricolo e domestico

Dorothea Pozzato

Scuola Normale Superiore

Questo articolo mostra come la crisi pandemica si sia intrecciata con le questioni dell'immigrazione e del lavoro essenziale degli 'invisibili' e indaga sul ruolo che essa ha avuto nell'influenzare l'approvazione della regolarizzazione dei lavoratori dei settori agricolo e domestico, e nell'orientare gli sviluppi delle politiche migratorie per lavoro dal 2020 sino a oggi. Attraverso un'analisi di documenti ufficiali e interviste semi-strutturate raccolte nel periodo 2020-2023, l'articolo mette in relazione i fattori e le dinamiche contingenti al periodo di emergenza con le tendenze radicate nella governance italiana dell'immigrazione per far luce sulle opportunità colte, così come sulle opportunità mancate nella regolarizzazione dei lavoratori immigrati.

This article explores how the pandemic has intertwined with immigration issues and the essential labour provided by irregular workers, often referred to as 'invisible' workers. It investigates the role the pandemic has played in influencing the approval of regularisation for workers in the agricultural and domestic sectors, and in directing the development of labour migration policies from 2020 to the present. Through an analysis of official documents and semi-structured interviews gathered between 2020 and 2023, the article connects the factors and dynamics of the emergency period with established trends in Italian migration governance, in order to shed light on both the opportunities seized and missed in the regularisation of migrant workers.

DOI: 10.53223/Sinappsi_2024-01-3

Citazione

Pozzato D. (2024), Essenziali, eppure invisibili. Un'analisi della regolarizzazione dei lavoratori nel settore agricolo e domestico, *Sinappsi*, XIV, n.1, pp.36-52

Parole chiave

Covid-19
Immigrati
Politiche pubbliche

Key words

Covid-19
Immigrants
Public Policies

Introduzione

Nel 2020 l'emergenza sanitaria legata alla pandemia ha messo in luce l'importanza di alcuni lavori per il funzionamento della società. Durante i periodi di lockdown, intere classi di lavoratori, spesso malpagati e precari, sono stati definiti essenziali. Nel dibattito pubblico e politico è quindi emerso un riconoscimento della rilevanza di tutte le categorie di lavoratori che hanno continuato a lavorare per ga-

rantire i servizi, colmare le carenze di manodopera e sostenere l'economia nazionale.

In Italia, come nella maggior parte dei Paesi europei, tra le categorie di questi lavoratori essenziali quella che fa riferimento all'origine straniera è sovrarappresentata (Fasani e Mazza 2020). Nel settore agroalimentare, ad esempio, i lavoratori stranieri nel 2019 erano circa il 38% della forza lavoro, con rapporti di lavoro irregolari stimati a circa il 24% (MLPS

2020). Similmente, nel settore domestico e della cura della persona i lavoratori stranieri rappresentavano circa il 70% della forza lavoro, con un tasso di irregolarità pari al 57,6% (Osservatorio Domina 2020). I lavoratori immigrati sono inoltre largamente impiegati in settori fondamentali quali pulizie, logistica, servizi di recapito (come corrieri e *riders*) e dove il lavoro atipico è più diffuso (ETUC 2020).

La situazione di emergenza ha così accentuato le criticità delle condizioni lavorative degli immigrati nonché l'importanza del ruolo che svolgono.

Da una parte le misure di emergenza adottate dal Governo italiano per contenere la diffusione del virus – quali il lockdown, il distanziamento sociale, l'uso delle mascherine ecc. – hanno evidenziato le condizioni in cui lavoravano e vivevano molti immigrati irregolari. Le lavoratrici domestiche che si occupavano di persone fragili si sono trovate a dover affrontare una situazione di rischio per sé e per gli assistiti, senza un'adeguata formazione e dotazione di dispositivi di protezione. Allo stesso modo, le misure di contenimento, come il distanziamento sociale o l'uso di mascherine, non potevano essere rispettate nelle baraccopoli dove spesso vivono i braccianti stranieri.

Dall'altra parte, durante la pandemia da Covid-19 l'importanza della manodopera straniera è diventata chiara. Uno dei casi più paradigmatici è quello del settore agricolo, in quanto la chiusura delle frontiere ha evidenziato la dipendenza del sistema agricolo dalla manodopera straniera. In Italia, la Coldiretti ha affermato che in assenza dei lavoratori immigrati ben un quarto del raccolto sarebbe andato perduto (Coldiretti 2020). Per quanto riguarda il settore domestico, la pandemia ha reso visibile il ruolo essenziale svolto da lavoratrici straniere, spesso senza contratto e talvolta senza documenti, pilastro invisibile del modello assistenziale italiano. Di fronte alle criticità e all'indispensabilità del lavoro svolto prevalentemente dagli immigrati, a maggio 2020 il Governo ha approvato una campagna di emersione dei lavoratori irregolari nei settori agroalimentare e del lavoro domestico. Lo strumento della regolarizzazione è tutt'altro che raro nella storia della politica migratoria italiana, tuttavia la sanatoria del 2020 può essere considerata la prima misura di apertura politica dopo un decennio in cui l'approccio securitario ha dominato le politiche sull'immigrazione, di fatto bloccando gli ingressi legali per lavoro e contri-

buendo ad aumentare il numero di immigrati irregolari (Geddes e Petracchin 2020). Partendo da queste osservazioni, l'articolo indaga sul ruolo che la crisi pandemica ha avuto nell'influenzare l'approvazione della regolarizzazione e gli sviluppi nelle politiche migratorie per lavoro dal 2020 a oggi.

L'articolo è organizzato come segue. Il primo paragrafo descrive gli obiettivi dello studio, i dati e la metodologia adottata; il secondo passa in rassegna la letteratura di riferimento. Il terzo presenta il contesto italiano, trattando in particolare le caratteristiche dei due settori lavorativi oggetto della regolarizzazione (agricolo e domestico); inoltre, vengono sinteticamente descritte le condizioni della sanatoria. Il paragrafo quattro propone i risultati dell'analisi. Chiudono le conclusioni.

1. Obiettivi e metodologia dello studio

L'articolo si inserisce nel dibattito sulla relazione tra la crisi pandemica e il ruolo dei lavoratori stranieri essenziali in due modi. Da una parte, esamina i dibattiti e le dinamiche che hanno caratterizzato l'approvazione della regolarizzazione per analizzare quanto il riconoscimento dei lavoratori immigrati come lavoratori essenziali abbia influenzato i processi decisionali riguardanti le politiche migratorie. Dall'altra, riflette sulla relazione tra la crisi e i cambiamenti nelle suddette politiche. Infatti, i momenti di crisi possono innescare mutamenti radicali nel quadro istituzionale e normativo (Thelen 2004). In questo caso, l'articolo guarda alla misura in cui la pandemia, in quanto evento emergenziale, sia stata in grado di influire sulla direzione delle politiche riguardanti i lavoratori stranieri.

Per comprendere meglio il modo in cui i lavoratori immigrati sono stati rivalutati come lavoratori essenziali durante la pandemia e fino a che punto la rivalutazione del loro ruolo abbia inciso sulla regolarizzazione, questo contributo attinge a un corpus di testi comprendenti documenti ufficiali, interviste e comunicati stampa risalenti al periodo pre-decreto (marzo 2020), fino alla chiusura del periodo di presentazione delle domande e all'inizio dell'elaborazione delle stesse (ottobre 2020).

Per identificare i documenti, sono state utilizzate parole chiave quali 'lavoratori stranieri', 'regolarizzazione', 'immigrati' e 'Covid19'. I documenti sono stati poi selezionati manualmente, concentrandosi sul dibattito intorno alla proposta di regolarizzazio-

ne nel settore agricolo e domestico. Nella selezione, si è scelto di dare priorità ai documenti prodotti dai seguenti gruppi:

- il Governo centrale: compresi i Ministeri del Lavoro, dell'Agricoltura e dell'Interno e i dibattiti parlamentari, in particolare i dibattiti e le audizioni riguardanti la proposta di regolarizzazione;
- le organizzazioni datoriali nei settori agricolo e domestico;
- i sindacati;
- le organizzazioni della società civile che si sono attivate per promuovere la regolarizzazione.

Al fine di ottenere una migliore triangolazione dei dati, sono state inoltre condotte 15 interviste semi-strutturate nel periodo 2022-2023. Per identificare e selezionare i potenziali intervistati, è stata seguita una procedura in due fasi, combinando il metodo di campionamento teorico e di *snowballing* (Tansey 2007). In una prima fase, partendo dai documenti analizzati, sono stati contattati gli attori appartenenti ai gruppi che hanno partecipato maggiormente al dibattito. In una seconda fase, è stato ampliato l'elenco usando la tecnica dello *snowballing*: agli intervistati sono stati chiesti ulteriori contatti sia di persone che erano già state individuate durante la fase di campionamento teorico, ma di cui non si avevano i dettagli di contatto, sia di persone che erano state menzionate durante l'intervista e che potevano essere rilevanti per lo studio.

La traccia dell'intervista semi-strutturata era suddivisa in tre sezioni generali che si concentravano sui seguenti temi:

- esperienza e responsabilità degli intervistati e delle organizzazioni per quanto riguarda il tema dell'immigrazione per lavoro;
- riflessioni e opinioni sullo sviluppo dei dibattiti sui lavoratori stranieri prima, durante e dopo la pandemia;
- descrizione delle posizioni e delle dinamiche tra i diversi gruppi di attori che supportavano o ostacolavano la proposta di regolarizzazione.

Le interviste sono state svolte in forma confidenziale e anonima e hanno avuto una durata media di un'ora.

Un elenco dettagliato dei documenti e delle interviste è disponibile nell'Appendice.

I dati così raccolti sono stati codificati utilizzando

il software Atlas.ti. La codifica è stata inizialmente volta a individuare gli attori e le argomentazioni da loro avanzate per sostenere o contrastare la proposta di sanatoria. In seguito, le tematiche emerse da questa analisi preliminare sono state categorizzate in base a:

- le motivazioni addotte per giustificare la propria posizione rispetto alla regolarizzazione;
- le principali ragioni usate per giustificare o contrastare la necessità della regolarizzazione.

2. Revisione della letteratura

La prima parte di questa sezione presenta la letteratura riguardante la relazione tra crisi e immigrazione; in particolare fa riferimento agli studi che hanno analizzato l'impatto della pandemia sulle politiche migratorie, in Italia e in altri contesti europei. La seconda parte introduce l'approccio teorico allo studio dei cambiamenti in *policies* che verrà adottato nell'analisi.

La crisi pandemica e i lavoratori immigrati

Negli ultimi anni, l'immigrazione è stata spesso percepita come una crisi o un'emergenza nel dibattito pubblico e politico (Cantat *et al.* 2023). La visione dell'immigrazione in chiave emergenziale ha giustificato negli anni politiche ad hoc che risolvesse i problemi più urgenti o visibili, senza affrontare i problemi strutturali di impianti normativi sempre più restrittivi (Dal Zotto *et al.* 2021). Inoltre, la narrazione dell'immigrazione come crisi viene spesso utilizzata strumentalmente per deviare paure e malumori dei cittadini derivanti da altri ambiti: ad esempio, durante le crisi economiche e finanziarie del 2008 e del 2011, parte della politica e dei media ha spesso usato i lavoratori stranieri come capro espiatorio (Bevelander e Petersson 2014; Scholten e Van Nispen 2015). Nel caso della pandemia, sono state individuate due tendenze: da una parte, la situazione emergenziale ha giustificato la chiusura e la securizzazione dei confini da parte degli Stati come misura di protezione dei cittadini dagli *'outsiders'* (Triandafillydou 2020), dall'altra, durante la pandemia, l'attenzione dell'opinione pubblica si è spostata dagli sbarchi all'emergenza sanitaria (Ambrosini 2020).

Recenti studi hanno analizzato l'impatto della pandemia sui cambiamenti nelle politiche riguardanti i lavoratori stranieri. Cornel Ban *et al.* (2022)

hanno esaminato il caso del settore della lavorazione della carne in Germania, dove i lavoratori immigrati sono la maggioranza. Il settore presenta serie criticità legate al subappalto e al lavoro stagionale a basso costo. Sindacati e società civile chiedevano da tempo ai politici nazionali di ri-regolamentare l'industria, senza ottenere risultati. Tuttavia, durante la pandemia, gli impianti di lavorazione delle carni sono diventati focolai di contagio, accendendo i riflettori sulle problematiche legate alle condizioni lavorative e abitative dei lavoratori stranieri. L'attenzione mediatica ricevuta, combinata con la raffigurazione del settore come minaccia per la salute pubblica, ha dunque favorito la revisione della legislazione sul subappalto e delle condizioni lavorative degli immigrati (Ban *et al.* 2022).

Hadj Abdou e Ruedin (2023, 13) hanno esaminato il caso austriaco per verificare se la funzione essenziale svolta dai lavoratori immigrati in Austria durante la pandemia abbia portato a un maggiore riconoscimento del ruolo di questo gruppo nei dibattiti politici nel corso del 2020. Il loro studio dimostra che, nonostante in molti settori essenziali sia determinante la presenza di lavoratori migranti, il dibattito sull'immigrazione in Austria durante la pandemia è rimasto in gran parte concentrato sulla migrazione come un problema. Gli autori concludono suggerendo che “gli shock esterni come la pandemia di Covid-19 hanno un potenziale limitato per invertire l'attenzione sulla migrazione indesiderata nei partiti politici europei”.

Per quanto riguarda il caso italiano, la letteratura ha analizzato la risposta politica alla crisi attraverso l'approvazione della regolarizzazione, sottolineando luci e ombre di questa misura (Ambrosini 2020; Campomori e Marchetti 2020; Bonizzoni *et al.* 2021) e il ruolo che i diversi attori hanno avuto nella promozione della regolarizzazione (Bonizzoni e Haier 2022; Fondazione Ismu 2020).

Per quanto riguarda le molteplici limitazioni della regolarizzazione, è stato sottolineato come essa non abbia raggiunto l'obiettivo, citato dal Governo, di proteggere la salute pubblica dalla diffusione del contagio, in quanto indirizzata solo a una frazione minima del numero di immigrati irregolari presenti in Italia (Caprioglio e Rigo 2020). Inoltre, i criteri di selezione dei potenziali beneficiari della regolarizzazione 2020 seguono la tradizione delle sanatorie passate, in quanto la possibilità di emersione

viene concessa ai lavoratori considerati ‘meritevoli’ in base alla loro utilità per l'economia e la società italiana, anziché al contesto di crisi pandemica (Ambrosini 2023). Come sottolineato da Campomori e Marchetti (2020, 320) “Il criterio di scelta dei settori non pare tanto rapportato agli ambiti occupazionali in cui gli irregolari sono più numerosi, quanto ai comparti economici dove più sembra utile, o persino imprescindibile – perché difficilmente sostituibile – la manodopera straniera”. Un altro elemento di criticità riguarda la gestione della precarietà e irregolarità dei lavoratori stranieri attraverso una misura emergenziale come la sanatoria, che tratta il problema come un elemento situazionale, senza incidere sulle sue cause strutturali (Dal Zotto *et al.* 2021).

Infine, la letteratura sottolinea anche i fattori positivi della sanatoria 2020. Ambrosini (2023), ad esempio, evidenzia come, in un contesto europeo di chiusura all'immigrazione, il caso italiano rappresenti un'eccezione in cui la crisi pandemica ha fornito una finestra di opportunità per introdurre una regolarizzazione. Inoltre, l'introduzione di un permesso per ricerca lavoro – seppur per un limitato periodo di tempo e per i soli due settori lavorativi individuati dalla regolarizzazione – rappresenta un elemento innovativo nell'impianto legislativo italiano (Campomori e Marchetti 2020; Schiavone 2020).

Come spiegare un cambiamento in policies?

Questo paragrafo introduce gli approcci teorici che saranno il punto di riferimento per l'analisi dell'impatto della pandemia sui cambiamenti normativi riguardanti i lavoratori stranieri.

In particolar modo, l'articolo attinge alla tradizione dell'istituzionalismo per esaminare la relazione tra continuità e rotture nelle politiche migratorie in seguito alla crisi pandemica. Secondo l'istituzionalismo storico, le politiche non cambiano radicalmente, a meno che non vi sia una *critical juncture* (Roos e Zaun 2016; Hall e Taylor 1996; Pierson 2000), ovvero un periodo relativamente breve “di cambiamento significativo, che tipicamente si verifica in modi distinti in diversi Paesi (o altre unità di analisi) e che si ipotizza produca eredità distinte” (Collier e Collier 1991). Le crisi, per loro natura inaspettate, possono rappresentare un momento in cui nuove soluzioni trovano spazio nella politica e nell'opinione pubblica. Tuttavia, la crisi in sé non può portare un cambiamento politico, ma rappresenta un'opportunità per

l'introduzione di idee politiche che si discostano dal *modus operandi* precedente (Kingdon 2010).

Per analizzare le dinamiche che portano a un cambiamento nella direzione politica, in questo articolo si adotta l'approccio *multiple streams framework* elaborato da Kingdon. Nello spiegare il processo di cambiamento politico, l'autore distingue tre fattori decisivi (*streams*) che sono: *problem, policies e politics*.

Per quanto riguarda il *problem stream*, la questione centrale è focalizzata sul motivo per cui una determinata situazione, piuttosto che un'altra, venga considerata dai policymaker come una questione da affrontare. Le situazioni devono in primis essere riconosciute come critiche affinché venga intrapresa un'azione politica. Per quanto riguarda gli attori, i gruppi di interesse e gli esperti politici avanzano interpretazioni diverse su quale siano il problema e le sue soluzioni (Hoefer 2022). Le definizioni dei problemi possono emergere gradualmente, in seguito al lento sviluppo della situazione, o improvvisamente, in caso di eventi focalizzati come una crisi o un disastro.

Per quanto riguarda il *policy stream*, la comunità politica composta da burocrati, accademici, gruppi di interesse e *Think Thank* genera proposte politiche. La possibilità che una determinata proposta venga presa in considerazione dai policymaker dipende dalla sua fattibilità tecnica, dai costi e dall'accettabilità da parte dell'opinione pubblica.

Infine, il *political stream* si riferisce agli attori politici e all'opinione pubblica. Questi gruppi hanno un ruolo centrale nell'influenzare l'agenda politica. Gli attori politici avvertono i cambiamenti nell'umore nazionale, mentre i gruppi di interesse si mobilitano per creare l'ambiente giusto per il cambiamento politico.

Normalmente, questi tre *streams* non sono allineati, ma sono indipendenti e scollegati tra loro. Secondo Kingdon (2010), l'opportunità di un cambiamento politico emerge quando le tre correnti si incontrano. Cioè, c'è un problema chiaramente definito, una soluzione politica accettabile e la volontà politica di agire sul problema. Quando ciò accade, si apre una 'finestra di opportunità' (*window of opportunity*) affinché i *political entrepreneurs* possano spingere i *policymakers* ad appoggiare la loro soluzione politica. Se ciò si verifica, vengono attuate nuove politiche. Kingdon riconosce che il processo

decisionale non è un processo razionale in cui gli attori con informazioni complete fanno scelte razionali per raggiungere obiettivi chiaramente definiti. Piuttosto, il processo che porta al cambiamento dipende fortemente da fattori contingenti, abilità di persuasione e strategie degli attori coinvolti.

Il contesto italiano prima della pandemia

Negli ultimi decenni l'immigrazione è stata considerata, per linee generali, più come un peso e una minaccia che una risorsa. La politicizzazione dei temi legati all'immigrazione, iniziata nei primi anni Duemila e culminata con la 'crisi' dei rifugiati del 2015, è stata accompagnata da un progressivo abbandono di un dibattito volto a riconoscere il ruolo dei lavoratori stranieri per il tessuto sociale e produttivo del Paese (Fieri 2021). Il dibattito politico sull'immigrazione si è così concentrato sul costo economico-sociale e sugli aspetti legati alla sicurezza, che si riflettono direttamente sulle politiche migratorie adottate a partire dal Pacchetto Sicurezza 2009, fino ai Decreti Salvini del 2018 e 2019. Si è assistito a un'inerzia politica sul tema dell'immigrazione per lavoro, che ha lasciato spazio a irregolarità, precarizzazione dei rapporti di lavoro e maggiore vulnerabilità dei lavoratori immigrati. L'impostazione difensiva ha anche portato a un progressivo smantellamento delle politiche di integrazione per il breve e lungo termine; ne è conseguita una situazione di disuguaglianza ed emarginazione che è stata accentuata durante la pandemia (Fieri 2021).

Tra gli immigrati, i lavori irregolari, occasionali e atipici sono i più diffusi, circostanza che ha reso i primi più vulnerabili ai licenziamenti durante la pandemia, in quanto non protetti dal blocco dei licenziamenti approvato dal Governo, e privi di accesso a misure quali l'indennità Covid-19 o la Cassa integrazione (Gonnelli 2021). Ad esempio, il Decreto Cura Italia approvato a marzo 2020 per sostenere i lavoratori e le famiglie durante i lockdown escludeva i lavoratori domestici dal divieto dei licenziamenti e dalla Cassa integrazione in deroga.

Come evidenziato nella tabella 1, il divario tra i cittadini italiani e stranieri che hanno perso il lavoro allo scoppio della pandemia è quasi quadruplicato, con un aumento della percentuale di cittadini stranieri in condizione di povertà assoluta.

Sul piano sanitario, il sovraffollamento e le malsane condizioni abitative, così come il mancato

Tabella 1. Variazione in % di occupati e povertà assoluta tra 2019 e 2020 per cittadinanza

| | Occupazione | Povertà assoluta |
|---------------------|-------------|------------------|
| Cittadini italiani | -2,8% | + 1,6 % |
| Cittadini stranieri | -10,4 % | + 2,4% |

Fonte: elaborazione dell'Autrice su dati Istat (2021) e Fieri (2021)

accesso al sistema sanitario pubblico, hanno esposto maggiormente gli immigrati ai rischi del contagio.

Le due sezioni successive sono focalizzate sulle caratteristiche e specificità dei due settori di lavoro essenziale interessati dalla regolarizzazione.

Lavoratori e lavoratrici nel settore agricolo

Il settore agroalimentare presenta una quota di lavoratori stranieri pari al 18% (2021), secondo solo al settore dei servizi sociali e alle persone (MLPS 2022). Le stime Istat per gli anni 2019-2020 riportano un'incidenza del lavoro irregolare intorno al 24%, equivalente a un quarto del lavoro agricolo. Secondo il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali "garantire adeguati livelli di produzione agricola è un obiettivo che risulta imprescindibilmente collegato al fenomeno migratorio" (MLPS 2022, 7).

Da un punto di vista legislativo, il lavoro straniero nel settore agricolo è regolato attraverso lo strumento del Decreto Flussi. Tuttavia, le quote di ingressi previsti non sono allineate alle reali esigenze del lavoro agricolo, sempre superiori a quanto consentito dalle quote di ingresso formali. Ne consegue che la maggior parte dei lavoratori agricoli stranieri è già in Italia, irregolarmente o con un altro tipo di visto. Questa incongruenza tra sistema legislativo e mercato del lavoro contribuisce a creare lo sfondo sul quale prosperano abusi e sfruttamento (Amnesty International 2012; OIM 2010). Inoltre, il reclutamento di manodopera in questo settore è spesso organizzato attraverso il caporalato, che insieme all'illegalità e alla povertà, aumenta lo stigma e l'emarginazione di questi lavoratori, dando spesso origine a tensioni con la popolazione locale (Oliveri 2012). Gli insediamenti informali in cui vivono gli immigrati e la mancanza di servizi o di norme igieniche hanno spesso causato problemi di ordine pubblico, frammentazione sociale ed episodi xenofobi.

In questo contesto, la pandemia da un lato ha

portato a un aumento del 15-20% di braccianti stranieri in condizioni di sfruttamento (Omizzolo 2020), dall'altro ha reso evidente il carattere essenziale del loro ruolo. Molti sindacati e associazioni civili a inizio pandemia hanno denunciato le condizioni in cui si trovavano lavoratori agricoli insediati in baraccopoli intorno ai campi, chiedendo una regolarizzazione come strumento straordinario per contrastare la situazione di rischio (FLAI-CGIL 2020). Parallelamente, la denuncia delle associazioni datoriali agricole della mancanza di manodopera di fronte al blocco degli ingressi stagionali ha reso evidente che i lavoratori nei campi erano prevalentemente stranieri, e che gli unici rimasti erano lavoratori irregolari che vivevano in condizioni degradanti.

Lavoratori e lavoratrici nel settore domestico

In Italia la famiglia è tradizionalmente il luogo di cura, con le donne – in quanto madri, figlie e nuore – che ricoprono il ruolo di principali caregiver (Van Hooren 2010). La crescente partecipazione delle donne nel mondo del lavoro, l'invecchiamento della popolazione italiana e il limitato ruolo dello Stato nella fornitura di servizi di cura hanno spinto le famiglie ad assumere lavoratrici, prevalentemente straniere. Il modello assistenziale italiano è così passato da 'familiare' a '*migrant-in-the-family*', in cui le famiglie diventano datori di lavoro (*ibidem*). Il retaggio culturale che vede il lavoro domestico come mansione non retribuita ad appannaggio della donna ha contribuito a trascurare – anche dal punto di vista normativo – il settore.

La disponibilità sul territorio italiano di immigrati ha contribuito alla formazione di un sistema di welfare informale, dove il lavoro irregolare è la norma. Non a caso è il settore con il più elevato numero di rapporti di lavoro irregolari in Italia ed è altamente etnicizzato, con il 70% della forza lavoro immigrata (Osservatorio Domina 2022).

La combinazione di lavoro irregolare e status di immigrato aumentano la vulnerabilità di queste lavoratrici; in generale, con la pandemia, si è assistito a un peggioramento delle loro condizioni lavorative. Secondo le stime di Assindatcolf, durante la prima fase della pandemia, sono venuti meno circa 13.000 contratti di lavoro, a causa della possibilità delle famiglie di dedicarsi alla cura in ambito domestico, ma anche della paura che colf e badanti – lavorando in più case – potessero essere veicolo del virus e, ov-

viamente, anche a causa della mancata copertura del blocco dei licenziamenti per il settore domestico (Zini 2020). Per coloro che hanno mantenuto il lavoro, il blocco delle uscite e delle interazioni sociali ha esasperato il loro confinamento nella casa in cui lavoravano, con immaginabili conseguenze per il loro benessere psicologico (Ambrosini 2020). Allo stesso tempo, però, l'attenzione data dalla situazione di crisi sanitaria al lavoro di cura, unita alle condizioni dei soggetti fragili nelle RSA, ha evidenziato il ruolo del badantato nell'assistenza ai più fragili.

La regolarizzazione prevista dal decreto legislativo del 19 maggio 2020 n. 34

Di fronte a questa situazione il Ministero dell'Agricoltura si è mosso per primo al fine di promuovere una regolarizzazione come strumento in grado di contrastare la crisi sanitaria e sociale vissuta dai lavoratori irregolari del settore agricolo, poi estesa al lavoro domestico.

Il decreto legislativo n. 34, pubblicato in Gazzetta ufficiale il 19 maggio 2020, *Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemio-logica da Covid-19*, prevedeva la regolarizzazione dei lavoratori immigrati in: 1) agricoltura, allevamento, zootecnia, acquacoltura, pesca; 2) lavoro domestico e di assistenza alla persona. Il decreto individuava due canali distinti per la procedura di emersione:

- lavoratori sponsorizzati dal datore di lavoro: questo canale permetteva la regolarizzazione di nuove assunzioni o di rapporti di lavoro irregolare già in essere. In questo caso il datore di lavoro presentava la domanda registrando il contratto in corso, o stipulandone uno nuovo regolare tramite il Dipartimento Immigrazione del Ministero dell'Interno. Questo processo comportava un'amnistia per il periodo di lavoro sommerso. Il datore di lavoro era tenuto a pagare una quota *tantum* di 500 euro per ogni dipendente, oltre ai contributi previdenziali, il cui ammontare è stato definito in un secondo momento con decreto interministeriale¹;
- cittadini stranieri titolari di un permesso di soggiorno scaduto dopo il 31/10/2019 e in quel momento disoccupati: questa categoria poteva richiedere un permesso di soggiorno di sei mesi per

ricerca di lavoro nei settori indicati dal decreto. Sebbene l'introduzione di un permesso per ricerca di lavoro rappresentasse un elemento innovativo nel panorama legislativo, il suo ottenimento era soggetto a molteplici condizioni. Il richiedente doveva dimostrare di avere precedentemente lavorato (anche informalmente) in uno dei settori inclusi nella regolarizzazione. Inoltre, il permesso non era rinnovabile, ma convertibile in permesso di soggiorno per lavoro mostrando il possesso di un contratto di lavoro in uno dei settori interessati dalla regolarizzazione. Infine, il richiedente era tenuto a pagare una *tantum* di 150 euro.

In entrambi i casi condizione necessaria per presentare domanda era il dover fornire una prova della propria identità e il dover dimostrare di aver soggiornato in Italia prima dell'inizio del lockdown (ovvero l'8/03/2020), ininterrottamente da allora.

Il periodo di tempo per presentare domanda era compreso tra il 1° giugno 2020 e il 15 agosto 2020.

Questa regolarizzazione, approvata nella fase acuta dell'emergenza sanitaria, è stata presentata come la risposta alla necessità di diritti e protezione dei lavoratori vulnerabili, ma essenziali durante la pandemia. Secondo il Governo e i Ministeri promotori, questa procedura avrebbe dovuto far uscire dall'invisibilità i lavoratori irregolari del settore agricolo e assistenziale. Tuttavia, i dati pubblicati dal Ministero dell'Interno mostrano un quadro più sfumato in quanto sono state complessivamente 207.542 le domande pervenute, di cui 176.848 (pari all'85%) rappresentate da lavori domestico-assistenziali e 30.694 (pari al 15%) da lavori agricoli (Ministero dell'Interno 2020). Come notato da molti osservatori, gli immigrati già in possesso di un rapporto di lavoro stabile e a lungo termine, seppur irregolare, sono stati i principali beneficiari (Chiaromonte e D'Onghia 2020). La regolarizzazione, ponendo una serie di norme ostative e paletti burocratici, ha avuto l'effetto di filtrare e gerarchizzare la forza lavoro irregolare, di fatto escludendo tutti i lavoratori giornalieri del settore agricolo, che sono anche i più emarginati e spesso a rischio (Dal Zotto *et al.* 2021; De Silvestro 2021). Inoltre, il fatto che la domanda di regolarizzazione dovesse essere sponsorizzata dal datore di lavoro lasciava dipendere in toto la possi-

1 Il decreto interministeriale del 7/07/2020, pubblicato in Gazzetta ufficiale l'8/09/2020, definiva la quota contributiva a 300 euro per il settore agroalimentare e a 156 euro per i settori domestico e assistenziale.

bilità di emersione dalla volontà dei datori stessi di dichiarare un contratto di lavoro informale e di pagare una quota di iscrizione di 500 euro (Ambrosini 2023), dando origine al rischio di abusi e ritorsioni ai danni dei lavoratori².

I dati del Ministero mostrano inoltre come l'esame delle domande pervenute sia stato – e continui ad essere – estremamente lento. Su 207.542 domande, solo 7.046 erano in lavorazione al 15 agosto 2020. Dati recenti mostrano che a maggio 2023 sono stati effettivamente consegnati 65.166 permessi di soggiorno per lavoro, pari al 31,5% delle domande pervenute (Ero Straniero 2023). Possiamo quindi affermare che un altro grosso problema nella progettazione e attuazione di questa sanatoria è rappresentato dal suo iter burocratico. La mancanza di personale per la revisione delle domande e le limitazioni legate agli orari di apertura degli uffici amministrativi durante la pandemia hanno causato ritardi ulteriori nella lavorazione delle stesse (*ibidem*). Inoltre, l'iter di domanda vedeva il coinvolgimento di più entità amministrative, un complesso e spesso contraddittorio sistema di verifiche e di vincoli procedurali che hanno contribuito ad aumentare la complessità e la lunghezza del processo (Chiaromonte e D'Onghia 2020). Infine, la stesura del testo e le successive comunicazioni alle amministrazioni locali sono state spesso poco chiare se non addirittura contraddittorie, causando confusione, discrezionalità da parte del personale impiegato e, nel peggiore dei casi, errata interpretazione della legge (Asgi 2020; Gonnelli 2021). La conseguente incertezza del risultato ha spesso scoraggiato i datori di lavoro a esporsi e a investire nel processo, mentre alcuni immigrati nel frattempo hanno terminato il loro contratto di lavoro.

4. Risultati dell'analisi. Opportunità e limitazioni durante la crisi

Da silente a saliente: il riconoscimento politico del problema

Da ben prima del Covid il mercato del lavoro italiano presentava delle criticità. In questo contesto, i lavoratori immigrati costituivano una risorsa, seppur non pubblicamente riconosciuta.

Sin dall'inizio degli anni Duemila, trasformazioni come la crescente emigrazione giovanile e il cam-

biamento delle aspirazioni dei lavoratori hanno contribuito a creare divari tra la domanda e l'offerta di lavoro in molti settori dell'economia italiana. Inoltre, l'invecchiamento della popolazione e la bassa natalità rappresentano una delle sfide più serie per i sistemi produttivi e di welfare. In questo contesto, riconoscere il ruolo dei lavoratori immigrati è nell'interesse di tutta la società italiana nonché dell'economia stessa. Tuttavia, la narrativa dell'immigrazione come minaccia ha sempre più dominato il discorso pubblico, tanto che gli attori che tradizionalmente sostengono politiche di apertura e integrazione della forza lavoro straniera hanno faticato a trovare spazio nel dibattito:

Per quanto riguarda la sinistra, c'è stato sicuramente un timore molto generalizzato, che ha portato comunque a una presa di distanza del PD rispetto a questi temi che fino a un certo punto non sono entrati più nella sfera di interesse. E quindi di fatto loro hanno accusato questa forte influenza che il tema migratorio ha a livello di messaggio, di propaganda; quindi, hanno scelto di non farne una battaglia, proprio perché evidentemente avevano il polso della situazione, sapevano che la società italiana in quel momento era molto sensibile su questo tema della sicurezza. (Appendice, 17, Ero Straniero)

Prima della crisi pandemica, la necessità di una politica di regolarizzazione era in contrasto con l'interesse politico di ottenere sostegno elettorale. Questa dissonanza ha origine dai diversi quadri temporali: le politiche di apertura e integrazione della forza lavoro straniera hanno obiettivi raggiungibili/apprezzabili nel medio-lungo termine, mentre l'ottenimento del consenso popolare si concentra sul breve periodo, se non nell'immediato:

Manca un discorso centrale, che è un discorso che può innescare delle riflessioni, e magari altre preoccupazioni. Il discorso demografico dovrebbe essere un discorso trasversale a tutte le politiche economiche e sociali. Il discorso demografico purtroppo presuppone politiche di lungo periodo, e invece i Governi degli ultimi decenni sono sempre aggrappati a politiche di breve periodo

² Si veda, ad esempio, Bonizzoni *et al.* 2021 per una dettagliata analisi delle complessità prodotte dalla regolarizzazione.

per avere un consenso immediato, fanno fatica a fare questo ragionamento[...] Abbiamo tanti temi che vengono accantonati. Perché? Sempre per la logica del breve periodo: se io devo avere il consenso subito, e su questo posso avere problemi, non lo affronto. Oppure sono sempre sotto una tornata elettorale e non affronto il tema perché è un tema polarizzante. (Appendice, I6, Ministero del Lavoro - DG Immigrazione)

Similarmente:

Le ragioni sono politiche. L'immigrazione è un tema di battaglia elettorale, sia per la sinistra che per la destra. Non c'è un Governo che si occupa di immigrazione per risolvere i problemi, ma tutti si occupano di immigrazione per vincere voti. (Appendice, I12, Associazione Domina)

Come si evince dalle citazioni, gli interessi politici sono tendenzialmente caratterizzati da un quadro temporale concentrato sul consenso immediato. L'azione politica riguardo ai temi migratori è motivata prevalentemente da guadagni elettorali a breve termine piuttosto che dal perseguimento di risultati a lungo termine. In questa situazione di stallo rispetto a un cambiamento di rotta nelle politiche sull'immigrazione, la crisi da Covid-19 ha reso necessaria un'azione politica, soprattutto dopo la chiusura delle frontiere, che ha interrotto i movimenti dei lavoratori stagionali:

Sicuramente la pandemia ha avuto un impatto, se non altro per il fatto che nel settore agroalimentare le restrizioni all'ingresso dei lavoratori stagionali hanno reso evidente che rimanevano gli irregolari. E gli irregolari si trovavano in condizioni igienico-sanitarie e di vita tremende – è diventata molto plastica questa questione. E non avevano accesso alle cure, ai vaccini, [...]. E quindi qui il dibattito si è concentrato sull'“abbiamo bisogno di regolarizzare persone perché se no nessuno coltiva i campi” [...]. Però questo ha aperto un discorso e ha rafforzato un tema che era già in corso, ha fornito degli elementi per poter dire con più forza “qua bisogna evitare che gli stranieri cadano in uno stato di irregolarità e in più, guardando al mercato del lavoro e ai bacini degli occupati e dei disoccupati, abbiamo un problema. (Appendice, I6, Ministero del Lavoro - DG Immigrazione)

L'epidemia ha così reso visibile una situazione fino a quel punto trascurata. Una stima del 2020 suggerisce che vi fossero circa 500.000-600.000 immigrati residenti irregolarmente in Italia (Ispi 2020). Un'elevata presenza di irregolari causa spesso difficoltà nella gestione dell'ordine pubblico da parte dei Comuni, che devono fare i conti con un numero considerevole di 'invisibili'. L'emergenza sanitaria causata dalla pandemia da Covid-19 ha esacerbato questo problema. Pertanto, l'interesse economico di manodopera immigrata a lungo termine è venuto a coincidere con la necessità accessoria al contesto sociosanitario di contenere la diffusione del virus nell'immediato, regolarizzando gli immigrati privi di documenti.

È stato sottolineato di recente come la presenza di centinaia di migliaia di migranti irregolari e 'invisibili' possa essere un problema serio in questo frangente. Secondo le stime più recenti (Ispi 2020) i migranti irregolari sono circa 600.000 vivono in genere occupando molte piccole abitazioni e, anche in caso di malattia, ritardano il contatto con i medici a meno di versare in condizioni veramente gravi. [...] È del tutto evidente, dunque, che la presenza di un gran numero di irregolari nelle aree oggi più a rischio rende di fatto altamente aleatorie le probabilità di successo di attività di somministrazione di test sanitari, tracciamento e monitoraggio di massa necessarie per assicurare il successo della fase due. In parallelo, con la graduale riapertura delle attività economiche, gli irregolari rischiano di essere uno dei maggiori fattori di rischio nella nascita di nuovi focolai. (Appendice, Doc. 9, Appello di accademici ed esperti per regolarizzare tutti i lavoratori immigrati del 25/04/2020).

Anche nella formulazione del decreto in esame viene sottolineata la necessità di un intervento data la situazione straordinaria “per garantire adeguati livelli di tutela delle persone e della salute pubblica, in conseguenza della contingente ed eccezionale emergenza sanitaria causata dalla diffusione della pandemia Covid-19” (Art. 103, comma 1, D.L. del 19 maggio 2020 n. 34).

Pertanto, la crisi pandemica ha invertito la salienza tra il tema dell'immigrazione come problema securitario e quello dell'immigrazione come forza la-

voro essenziale e vulnerabile, aggiungendo pressione per un'azione rapida attraverso la questione della salute pubblica. In questo contesto, dopo anni di tendenza opposta, gli interessi politici di ottenere e mantenere il sostegno elettorale hanno coinciso con la possibilità di promuovere una regolarizzazione.

Lo spazio narrativo durante la pandemia: salute pubblica e manodopera essenziale

I cambiamenti nelle politiche si appoggiano su idee che in specifici momenti diventano dominanti nella sfera pubblica e politica. In termini di narrazione, le prime fasi dell'emergenza hanno rappresentato una finestra di opportunità per promuovere un cambio di approccio sulle politiche migratorie per lavoro, possibile perché la crisi pandemica ha momentaneamente modificato quelle che erano percepite come priorità politiche e questioni salienti.

Al contempo, la situazione di crisi ha promosso due narrazioni sull'immigrazione per lavoro.

La narrativa della manodopera straniera necessaria non è nuova. Discorsi utilitaristici sono stati impiegati in passato per giustificare le sanatorie di forza lavoro 'meritevole', specialmente nel caso della cura domestica (Einaudi 2007; Van Hooren 2010). In questo caso, i discorsi 'funzionalisti' hanno riguardato in particolare i braccianti. Di fronte al rischio di blocco dell'attività agricola a causa della mancanza di stagionali, si sono finalmente considerate le condizioni di vita di questi lavoratori essenziali. La necessità di lavoratori stranieri nei campi ha aperto la strada alla possibilità politica di promuovere una regolarizzazione:

Oggi, a ragioni di diritto, sicurezza e legalità economica si aggiungono anche ragioni di necessità e urgenza, perché senza lavoratori stranieri, interi settori, a partire dall'agricoltura, si fermeranno.
(Intervista a Emma Bonino del 06/05/2020)

Specialmente agli inizi della proposta di una sanatoria da parte del Ministero dell'Agricoltura, l'aspetto funzionale era associato a un elemento morale di protezione e tutela dei diritti umani dei lavoratori agricoli.

L'elemento nuovo nella narrazione è stato quello – contingente alla pandemia – della salvaguardia

della salute pubblica, raggiungibile solamente attraverso l'azione collettiva. Come sottolineato dalle Nazioni Unite: *"None will be safe until everyone is safe"* (ONU 2020). Pertanto, per poter garantire la salute di tutti, tutti – cittadini e non – devono essere messi in condizioni di salute, attraverso misure di contenimento e vaccini. È emerso dunque l'elemento di responsabilità dello Stato nei confronti di questi lavoratori essenziali, eppure invisibili. Sul sito del Ministero dell'Agricoltura gli obiettivi perseguiti dalla regolarizzazione erano: *"favorire l'emersione dall'invisibilità di migliaia di persone che vivono e/o lavorano nel territorio italiano, fornire un'adeguata tutela della salute personale e collettiva; compiere un passo in avanti nel rafforzamento della lotta al caporalato ed allo sfruttamento della manodopera italiana e straniera"*³.

I discorsi – soprattutto da parte degli attori governativi – sottolineano in particolare il dovere dello Stato di salvaguardare la salute sia degli individui che della collettività. La sanatoria viene così legittimata dall'importanza che le questioni legate alla salute pubblica e le considerazioni socioeconomiche hanno acquisito durante la pandemia.

I political entrepreneurs: dinamiche politiche e il ruolo del Terzo settore

Dall'analisi emerge come le organizzazioni della società civile e i sindacati siano stati in grado di utilizzare lo spazio aperto dalla crisi per promuovere la regolarizzazione.

Questi due gruppi sostengono la necessità di una campagna di regolarizzazione da ben prima dello scoppio della pandemia. Non appena sono stati attuati i primi lockdown, i sindacati hanno presentato al Governo un piano d'azione per proteggere i lavoratori immigrati e contenere il contagio. Inoltre, insieme alle organizzazioni della società civile, hanno supportato un programma di regolarizzazione di tutti i lavoratori irregolari che avrebbe anche contribuito a limitare la diffusione del contagio.

Come sottolineato nelle citazioni seguenti, l'emergenzialità della situazione ha facilitato l'ascolto e la collaborazione con esperti e gruppi di interesse:

Io mi ricordo che, appena cominciato il Covid,

³ Si veda la pagina web [Le misure per la regolarizzazione e l'emersione dei rapporti di lavoro](#) del Ministero dell'Agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste..

abbiamo presentato una piattaforma al Governo sul tema dell'immigrazione che era articolata in vari punti. Quasi tutto è stato recepito. Chiedevamo, diciamo così, delle misure-tampone alla situazione. Quindi quel Governo lì all'inizio – forse neanche poteva fare altrimenti – ha accettato quasi tutte le nostre richieste. (Appendice, I13, CGIL)

Similmente:

È chiaro che la pandemia ha acceso i riflettori su tutto e su tutti... perché? Perché è stato un elemento di crisi, di tensione talmente elevato dal punto di vista sociale, che chiunque fosse portatore di un interesse ha alzato la voce e quindi questo ha portato sicuramente a una maggiore visibilità. (Appendice, I12, Associazione Domina)

I sindacati e soprattutto le organizzazioni della società civile hanno fortemente sostenuto la necessità di una regolarizzazione generalizzata e di una revisione della legislazione sull'immigrazione. I movimenti sociali dal basso hanno sfruttato la crisi pandemica per legittimare ulteriormente e portare avanti tale misura. In definitiva, l'attivismo della società civile ha fornito la spinta iniziale e poi il sostegno alla politica per sfruttare la finestra di opportunità creata dal contesto pandemico.

Le organizzazioni datoriali nel settore agricolo e assistenziale hanno avuto un ruolo misto. I primi non hanno agito come *political entrepreneurs* per stimolare la direzione politica, piuttosto, si sono limitati a denunciare la scarsità di offerta di manodopera, senza tuttavia sostenere appieno la campagna di regolarizzazione:

La sanatoria 2020 è stata proposta da una Ministra dell'Agricoltura – credo un'unicità nel mondo – e all'inizio fu tiepidamente appoggiata dalle associazioni datoriali agricole che però alla fine si sono tirate indietro, hanno detto che non era quello che a loro serviva. Quindi... hanno avuto un ruolo di pesci nel barile. Sono sostanzialmente i principali beneficiari dell'arrivo degli immigrati, scaricano delle esternalità sulla società, e non hanno neanche preso il coraggio di dire ne abbiamo bisogno, fateli entrare, ci impegniamo a metterli in regola. Si sono messi in scia ai sindacati, alle chiese, che hanno infatti subito le polemiche

di contraccolpo del fronte anti-immigrati. (Appendice, I1, Cnel)

Diversamente, le associazioni dei datori di lavoro del settore dell'assistenza domestica sono entrate nel dibattito per sostenere l'estensione della regolarizzazione anche al settore domestico:

Durante la pandemia abbiamo parlato con il Ministro del Lavoro, perché era necessario organizzare gli interventi anche nel settore domestico. A quel tempo il lavoro domestico era stato lasciato fuori. Il che ovviamente creava non solo una disparità, una disuguaglianza di trattamento tra diversi settori economici, ma evidenziava anche i paradossi delle varie direttive. I lavoratori nelle aziende dovevano mantenere una distanza interpersonale di tre metri, i lavoratori di cura nelle famiglie dovevano stare vicini, ma non avevano le mascherine, mentre le aziende dovevano fornirle ai propri dipendenti... Insomma, c'era un corto circuito che andava risolto. E una delle richieste che facemmo a quel tempo era quella di regolarizzare tutti quei rapporti di lavoro irregolari. Era quasi inevitabile regolarizzarli perché altrimenti questi lavoratori non avrebbero potuto circolare sul territorio italiano [...] Quindi in questo caso il Governo ha dovuto regolarizzare tutti i rapporti di lavoro, grazie anche alle nostre sollecitazioni. (Appendice, I12, Associazione Domina)

Gruppi di interesse, sindacati e organizzazioni della società civile hanno saputo sfruttare la situazione straordinaria causata dalla pandemia per spingere il Governo a regolarizzare i rapporti di lavoro in due dei settori essenziali che la pandemia ha reso visibili. Si sono allineati in questo caso i tre *streams* (*problem, policy and political*) evidenziati da Kingdon (2010) per realizzare il cambiamento in politiche.

A sua volta, la coalizione di Governo è riuscita ad approvare la regolarizzazione dopo anni in cui il tema dell'immigrazione è stato sempre più politicizzato e colonizzato da discorsi anti-immigrazione. Questo è stato possibile nonostante il contesto di divisioni interne e di alleanze instabili. Innanzitutto, è importante considerare le peculiarità della coalizione di Governo che ha promosso il Decreto: il Governo Conte II comprendeva un'alleanza tra il Movimento

5 Stelle – che aveva governato in alleanza con la Lega fino al 2019 – e il Partito Democratico di centrosinistra. Per quanto riguarda le rispettive posizioni sulle questioni relative all'immigrazione, i partiti di centrosinistra si erano opposti ai Decreti Sicurezza promossi dalla Lega durante il governo Conte I nel 2018. D'altro canto, il Movimento 5 Stelle non aveva posizioni anti-immigrazione come la Lega, ma aveva comunque sostenuto i Decreti Sicurezza. Pertanto, la politica dell'immigrazione rappresentava un argomento delicato in cui i diversi interlocutori avevano interessi divergenti. Il centrosinistra voleva rivedere le misure dei Decreti Sicurezza 2018 e 2019, dopo anni in cui – per allinearsi a un più ampio consenso popolare – ha stentato ad andare apertamente in questa direzione. Richieste di una regolarizzazione erano già state avanzate da alcuni partiti di sinistra; in particolare attraverso la campagna Ero Straniero, nel 2017 era stata presentata al Parlamento una proposta di legge di iniziativa popolare per una revisione delle norme sull'immigrazione⁴.

Si sono invece registrate voci contrastanti all'interno del Movimento 5 Stelle, con alcuni rappresentanti che temevano di perdere popolarità presso il loro elettorato (Appendice, Doc. 21; Fondazione Ismu 2020). Quindi, pur non escludendo del tutto la proposta di una campagna di regolarizzazione, il Movimento ha spinto per limitare il numero dei potenziali beneficiari. Nei discorsi analizzati è evidente come l'accento fosse posto sul fatto che il testo finale della regolarizzazione fissava confini chiari e non una regolarizzazione di massa generalizzata:

La procedura prevista nel Decreto Rilancio mira a scongiurare il verificarsi di tali situazioni [i.e. diffusione del virus] e lo fa stabilendo regole e requisiti ben precisi, circoscrivendo il campo di applicazione e prevedendo puntuali verifiche affidate agli enti, a seconda dei casi, competenti. Ne deriva un meccanismo articolato che, lungi dal rappresentare una regolarizzazione tout court, costituisce un sistema ad accesso limitato, cui si affianca una gestione controllata dell'intera procedura. (Appendice, Doc. 6, Ministro del Lavoro, 10/06/2020).

Similmente:

E comunque, quelle punte di rigidità nei meccanismi, nelle procedure... sono state messe lì. Perché? Bisogna mettere dei paletti. Questi paletti sono comunque un retaggio di quell'atteggiamento della destra e di quella parte dei 5 Stelle che ancora andava dietro alla Lega. (Appendice, 17, Ero Straniero)

Un altro aspetto importante che ha consentito di approvare la regolarizzazione è stata la mancanza di un forte fronte di opposizione durante la pandemia. La situazione straordinaria del momento pandemico ha rafforzato il sostegno popolare e il consenso per la coalizione di Governo, mentre ha ridimensionato il consenso per i partiti di opposizione – in particolare per la Lega (Circap e SWG 2020). I discorsi securitari sulla 'crisi dell'immigrazione' e l'utilizzo dell'immigrazione come capro espiatorio per la crisi pandemica non hanno raccolto ampio consenso, dato che la maggioranza della popolazione era preoccupata della pandemia stessa e delle sue conseguenze dirette (Diamanti 2021). Ne consegue che partiti come Lega e Fratelli d'Italia si sono opposti alla campagna, ma la loro posizione non ha ottenuto un supporto significativo.

Continuità e rotture in tempo di pandemia

Questa sezione approfondisce quanto la pandemia possa essere considerata una congiuntura critica nell'approccio all'immigrazione, cioè un momento di cambiamento significativo in cui le decisioni prese portano a cambiamenti istituzionali radicali. Si distingue tra effetti a medio termine e a breve termine, e per fare ciò, si guarda agli sviluppi nel periodo 2020-2023. In questo periodo, si riscontrano elementi di cambiamento nonché evidenti continuità con il modus operandi consolidato nel policymaking italiano sull'immigrazione.

Come delineato nella sezione di questo articolo *Da silente a saliente: il riconoscimento politico del problema*, il processo decisionale degli ultimi dieci anni è stato guidato da un approccio securitario. Tuttavia, di fronte a una crisi esogena, dove il tema dell'immigrazione come minaccia è diventato irrilevante per il contesto, è stato possibile approvare

⁴ Proposta di legge di iniziativa popolare. Nuove norme per la promozione del regolare soggiorno e dell'inclusione sociale e lavorativa di cittadini stranieri non comunitari, disponibile sul sito web di [Ero Straniero](#).

una regolarizzazione per i lavoratori irregolari, eppure essenziali. Inoltre, nel medio termine, si possono osservare altri cambiamenti nell'approccio al lavoro straniero. Dal 2020, si sono succeduti tre Governi: il Governo Conte II del 2020, il Governo tecnocratico del 2021 e il Governo di destra del 2022. In tutti e tre è stata riconosciuta la necessità di aprire canali legali di ingresso per lavoro. Le quote annuali di ingresso per lavoro – bloccate a 30.000 unità dal 2010 – sono state aumentate da tutti i Governi, come mostrato nella tabella 2.

Tabella 2. Quote d'ingresso previste dal Decreto Flussi 2020-2023

| 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|--------|--------|--------|---------|
| 30.850 | 69.700 | 82.705 | 452.000 |

Fonte: elaborazioni dell'Autrice basate su dati del MLPS (2024)

L'apertura a canali di ingresso legali per lavoro implica la possibilità di entrare e soggiornare regolarmente in Italia e indirettamente agisce a sgonfiare il numero degli irregolari e dei richiedenti asilo. L'attuale Governo, pur adottando apertamente politiche dure e di tolleranza zero nei confronti degli arrivi dal Mediterraneo, ha di fatto proseguito il percorso di apertura di canali di ingresso per il lavoro, avviato nel 2020. Pertanto, mentre prima del 2020 l'approccio dominante si concentrava sulla chiusura delle frontiere, con la crisi, la convinzione di dover mantenere le opzioni di ingresso legale per lavoro è diventata condivisa in tutti gli schieramenti politici.

Tuttavia, seppur portando a delle aperture, la pandemia non sembra aver prodotto un'alternativa alla lettura dell'immigrazione in chiave securitaria, come argomentato da un rappresentante del sindacato CGIL:

C'era anche questo discorso: noi abbiamo il cibo grazie agli immigrati che hanno lavorato. È vero, però non credo che abbia portato ad una nuova lettura nella società, ho paura di no. Perché, se no, non eravamo in questa situazione, in cui è stato approvato il Decreto Cutro, o le dichiarazioni che sentiamo da questi ministri... Insomma, stiamo vivendo tutta un'altra cosa. (I13 - CGIL)

Sebbene la crisi pandemica abbia facilitato un cambiamento, non ha portato a una rottura radicale

con l'approccio securitario, e non può quindi essere considerata una *critical juncture*. Sino al momento attuale, una riforma radicale del quadro legislativo complessivo non è politicamente praticabile.

Riflessioni conclusive

In un periodo di iper-politicizzazione delle questioni legate all'immigrazione, la pandemia ha aperto nuovi spazi nell'arena discorsiva pubblica e politica. Argomenti di salute pubblica legati alla rilevanza che il lavoro degli immigrati ha avuto durante la pandemia sono stati utilizzati dai *political entrepreneurs* per sfruttare il mutato scenario. L'impatto della pandemia sulla vita quotidiana dei cittadini ha spostato l'attenzione dell'opinione pubblica lontano dalle questioni relative all'immigrazione. Ciò ha implicato che i partiti politici che tradizionalmente cercavano il loro consenso utilizzando discorsi anti-immigrazione hanno avuto un impatto minore nel dibattito pubblico.

La crisi ha presentato ai politici una situazione straordinaria, che ha contribuito all'apertura degli stessi all'ascolto e alla cooperazione con gruppi di interesse ed esperti. Si è aperta quindi una finestra di opportunità per una revisione del quadro normativo che ha portato in un primo momento all'approvazione di una regolarizzazione di lavoratori stranieri irregolari e, in un secondo momento, all'aumento del numero delle quote annuali di ingresso per lavoro. Tuttavia, la ratio dietro a queste aperture politiche è basata più su principi utilitaristici a pieno vantaggio della società italiana, che su una rinnovata sensibilizzazione sociale e a un pieno riconoscimento della necessità di tutela dei lavoratori stranieri e dei loro diritti, in pari al ruolo essenziale che svolgono.

Le sfide contingenti poste dalla crisi pandemica hanno dato spazio nell'arena politica e decisionale a soluzioni opportunistiche piuttosto che securitarie; con il venir meno dell'emergenza, le retoriche securitarie hanno acquisito nuovamente rilevanza nel dibattito pubblico, pur se lo spazio occupato dalle idee utilitaristiche non è stato eroso. In altre parole, chiusa la parentesi della pandemia, il riconoscimento della necessità di forza lavoro straniera avviene per lo più silenziosamente, senza essere accompagnato da una narrazione valorizzante del ruolo di questi lavoratori per la società italiana. La logica è prevalentemente opportunistica: essenziali sì, ma senza che ciò apra il dibattito per una revisione radicale dell'attuale impianto normativo.

Appendice

LISTA DEI DOCUMENTI

| Titolo Documento | Autore | Data |
|--|--|------------|
| Documento 1 - Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (Cnel), appello per una regolarizzazione | Esperti, funzione consultiva in materia economica, sociale, e del lavoro | 22.04.2020 |
| Documento 2 - Cnel, Opinione sulle misure adottate dal Governo | Istituzione pubblica con funzione consultiva | 28.07.2020 |
| Documento 3 - Interpellanza in Parlamento, su iniziative volte a contrastare un uso fraudolento, a vantaggio dei lavoratori immigrati della sanatoria prevista dal decreto-legge n.34 del 2020, n.2-00893) | Dibattito alla Camera, Politici | 07.08.2020 |
| Documento 4 - Report preparato dal Servizio studi della Camera dei Deputati, sull'emergenza Covid-19 e le misure in materia di immigrazione | Esperti, Camera dei Deputati | 10.06.2021 |
| Documento 5 - Appello per una revisione della legislazione in materia di immigrazione | Ero Straniero, Organizzazione dalla Società civile | 27.10.2020 |
| Documento 6 - Indagine conoscitiva del fenomeno migratorio, Audizione in Commissione della Ministra del Lavoro | Ministra del Lavoro e delle politiche sociali | 10.06.2020 |
| Documento 7 - Indagine conoscitiva del fenomeno migratorio, Audizione in Commissione della Ministra delle Politiche agricole, alimentari e forestali | Ministra delle Politiche agricole, alimentari e forestali | 27.05.2020 |
| Documento 8 - Audizione in Commissione Lavoro e previdenza sociale del Senato, del Presidente dell'Istituto nazionale di previdenza sociale (Inps) | Presidente Inps | 19.05.2020 |
| Documento 9 - Appello per una regolarizzazione di tutti gli immigrati irregolari | Esperti e accademici | 25.04.2020 |
| Documento 10 - Appello per una estensione della regolarizzazione ai lavoratori immigrati del settore domestico | Sindacato ACLI Colf | 20.04.2020 |
| Documento 11 - Appello e proposta per una regolarizzazione generalizzata | Asgi, Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione | 10.04.2020 |
| Documento 12 - Appello per una regolarizzazione generalizzata | Melting Pot - Organizzazione della Società civile | 04.04.2020 |
| Documento 13 - Informativa urgente del Governo, sulle iniziative intraprese per fronteggiare crisi da Covid-19 | Dibattito alla Camera, Politici | 16.04.2020 |
| Documento 14 - Lettera aperta della Ministra delle Politiche agricole sulla regolarizzazione | Ministra delle Politiche agricole, alimentari e forestali | 14.04.2020 |
| Documento 15 - Comunicato stampa su emendamenti del D.L. del 19 maggio 2020 n.34 proposti dai sindacati | Sindacati (CGIL, CISL, UIL) | 03.07.2020 |
| Documento 16 - Appello per una regolarizzazione generalizzata | Sindacato UIL | 15.06.2020 |
| Documento 17 - Opinione sulla regolarizzazione al tempo del Covid-19 | Esperti, accademici | 21.05.2020 |
| Documento 18 - Comunicato stampa sulla regolarizzazione | Sindacato UIL | 06.05.2020 |
| Documento 19 - Comunicato stampa sulla regolarizzazione | Sindacato UIL | 06.05.2020 |
| Documento 20 - Appello alla tutela dei migranti | Sindacato CGIL-FLAI | 06.05.2020 |
| Documento 21 - Proposta al Senato per il rilancio economico post Covid-19 nel settore domestico | Fidaldo, Associazione datoriale del settore domestico | 06.05.2020 |
| Documento 22 - Proposte per rilanciare il settore domestico | Domina, Associazione datoriale del settore domestico | 04.03.2020 |
| Documento 23 - Proposte per il settore domestico durante la crisi da Covid-19 | Domina, Associazione datoriale del settore domestico | 04.04.2020 |

LISTA DELLE INTERVISTE

| Numero intervista | Ruolo/Ente | Data dell'intervista |
|-------------------|--|----------------------|
| I1 | Espert*, Cnel | 02.2022 |
| I2 | Espert* Idos (CSO) | 05.2022 |
| I3 | Espert* Lunaria (CSO) | 05.2022 |
| I4 | Dirigente, CGIL-Flai | 05.2022 |
| I5 | Dirigente, UIL | 05.2022 |
| I6 | Espert*, Ministero del Lavoro, DG Immigrazione e politiche di integrazione | 06.2022 |
| I7 | Espert*, campagna Ero Straniero | 10.2022 |
| I8 | Dirigente, Ministero degli Esteri, DG Italiani all'estero e politiche migratorie | 11.2022 |
| I9 | Espert*, ANCI | 02.2023 |
| I10 | Dirigente, Ministero dell'Interno, DG Libertà civili e immigrazione | 02.2023 |
| I11 | Dirigente, Acli | 04.2023 |
| I12 | Espert*, Associazione Domina | 05.2023 |
| I13 | Dirigente, CGIL | 04.2023 |
| I14 | Dirigente, CISL-Filca | 05.2023 |
| I15 | Espert* Associazione diritti e frontiere (Adif) | 05.2023 |

Bibliografia

- Ambrosini M. (2023), Moral economy and deservingness in immigration policies. The case of regularisations in Italy, *Ethnicities*, 23, n.2, pp.306-330
- Ambrosini M. (2020), L'immigrazione al tempo della pandemia: nuove difficoltà, scoperte impreviste, opportunità insperate, *Mondi Migranti*, n.2, pp.9-26
- Amnesty International (2012), *Exploited Labour. Migrant Workers in Italy's Agricultural Sector*, London, Amnesty International Ltd
- Asgi (2020), *Emersione dei lavoratori stranieri 2020. Scheda pratica*, Torino, Associazione per gli Studi giuridici sull'immigrazione
- Ban C., Bohle D., Naczyk M. (2022), A perfect storm: COVID-19 and the reorganisation of the German meat industry, *Transfer: European Review of Labour and Research*, 28, n.1, pp.101-118
- Bevelander P., Petersson B. (2014), *Crisis and Migration. Implications of the Eurozone Crisis for Perceptions, Politics, and Policies of Migration*, Lund, Nordic Academic Press
- Bonizzoni P., Artero M., Hajer M. (2021), *Una sanatoria tanto (dis)attesa? Il programma di 'emersione' 2020 tra ostacoli e mancate opportunità*, Milano, Associazione ARCI Todo Cambia
- Bonizzoni P., Hajer M. (2022), Civil Society Actors and the 2020 Italian Amnesty: Bordering to Deborder?, *Journal of Intercultural Studies*, 44, n.1, pp.44-60
- Campomori F., Marchetti C. (2020), Much ado about nothing: i paradossi della regolarizzazione dei migranti figlia della pandemia, *Social Policies*, 7, n.2, pp.319-324
- Cantat C., Pécoud A., Thiollet H. (2023), Migration as crisis, *American Behavioral Scientist* <<https://doi.org/10.1177/00027642231182889>>
- Caprioglio C., Rigo E. (2020), Lavoro, politiche migratorie e sfruttamento: la condizione dei braccianti migranti in agricoltura, *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n.3, pp.33-56

- Chiaromonte W., D'Onghia M. (2020), Cronaca di una sanatoria in tempo di emergenza sanitaria: genesi, finalità e limiti, *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n.3, pp.1-32
- Circap, SWG (2020), Gli effetti del Covid-19 sulla politica italiana, *rivistailmulino.it*, 18 maggio
- Coldiretti (2020), Coronavirus, 1/4 dei raccolti a rischio senza stagionali, *coldiretti.it*, 12 marzo
- Collier R.B., Collier D. (1991), *Shaping the Political Arena. Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, Princeton, Princeton University Press
- Dal Zotto E., Lo Cascio M., Piro V. (2021), The emergency management of migration and agricultural workforce during the pandemic: the contradictory outcomes of the 2020 amnesty law, in Della Puppa F., Sanò G. (eds.), *Stuck and Exploited: Refugees and Asylum Seekers in Italy between Exclusion, Discrimination and Struggles*, Venezia, Ca' Foscari Press, pp.320-342
- De Silvestro I. (2021), La sanatoria dei migranti si sta rivelando una beffa, *editorialedomani.it*, 7 ottobre
- Diamanti I. (2021), Sondaggi, Italiani più accoglienti. Ora l'immigrazione fa meno paura del Covid, *larepubblica.it*, 27 settembre
- Einaudi L. (2007), *Le politiche dell'immigrazione in Italia dall'Unità a oggi*, Roma-Bari, Laterza
- Ero Straniero (2023), Dossier regolarizzazione 2023: a tre anni dalla misura pratiche in stallo e uffici sottorganico, *erostraniero.radicali.it*, maggio 2023
- ETUC (2020), *Dimenticati: I lavoratori migranti nella crisi della Covid19*, Brussels, European Trade Union Confederation
- Fasani F., Mazza J. (2020), *Immigrant Key Workers. Their Contribution to Europe's COVID-19 Response*, IZA Policy Paper n.155, Bonn, IZA
- Fieri (2021), *Perchè sull'immigrazione stiamo sbagliando tutto. E come possiamo cambiare rotta*, Torino, Forum internazionale ed europeo di ricerche sull'immigrazione
- FLAI-CGIL (2020), *Migranti, CGIL, FLAI: Intervenire con urgenza per fermare contagi in accampamenti lavoratori agricoli*, Roma, FLAI-CGIL
- Fondazione Ismu (2020), L'opinione dei testimoni privilegiati sull'ultima regolarizzazione, *Ismu.org*, 2 novembre
- Geddes A., Petracchin A. (2020), Italian migration policy and politics: exacerbating paradoxes, *Contemporary Italian Politics*, 12, n.2, pp.227-242
- Gonnelli E. (2021), La regolarizzazione dei lavoratori migranti come intervento straordinario per far fronte all'emergenza sanitaria da Covid19, *Labour Law Issues*, 7, n.1, pp.32-58
- Hadj Abdou L., Ruedin D. (2023), Migration debates in the political party arena during the Covid19 pandemic in Austria, *Governance*, December <<https://doi.org/10.1111/gove.12842>>
- Hall P.A., Taylor R.C.R. (1996), Political Science and the Three New Institutionalisms, *Political Studies*, 44, n.5, pp.936-957
- Hoefer R. (2022), The Multiple Streams Framework. Understanding and Applying the Problems, Policies, and Politics Approach, *Policy Practice & Research*, n.3 <<https://doi.org/10.1007/s42972-022-00049-2>>
- Ispi (2020), Migrazioni in Italia: tutti i numeri, *Ispionline.it*, 21 gennaio
- Istat (2021), *Torna a crescere la povertà assoluta. Le statistiche dell'Istat sulla povertà*, Roma, Istat
- Kingdon J.W. (2010), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, New York, Longman
- Ministero dell'Interno (2020), *Emersione dei Rapporti di Lavoro 2020. Analisi statistica delle domande*, Roma, Ministero dell'Interno
- MLPS (2024), *Normativa ingressi per motivi di lavoro*, Roma, Ministero del Lavoro e delle politiche sociali
- MLPS (2022), *Relazione sul secondo anno di attuazione del Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato (2020-2022). Relazione 2021-2022*, Roma, Ministero del Lavoro e delle politiche sociali
- MLPS (2020), *X Rapporto annuale. Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia*, Roma, Direzione generale dell'Immigrazione e delle politiche di integrazione- Ministero del Lavoro e delle politiche sociali
- OIM (2010), *"Stagione amara": rapporto sul sistema di ingresso per lavoro stagionale e sulle condizioni di lavoro dei migranti impiegati in agricoltura in Campania, Puglia e Sicilia*, Roma, Organizzazione internazionale per le migrazioni
- Oliveri F. (2012), Migrants as activist citizens in Italy: Understanding the new cycle of struggles, *Citizenship Studies*, 16, n.5-6, pp.793-806
- Omizzolo M. (2020), Sfruttamento, caporalato e lavoratori migranti in agricoltura al tempo del Covid-19, in Centro studi e ricerche Idos (a cura di), *Dossier statistico Immigrazione 2020*, Roma, Idos, pp.288-292

- ONU (2020), *Policy brief: Covid19 and people on the move*, New York, United Nations
- Osservatorio Domina (2022), *IV Rapporto annuale sul lavoro domestico*, Osservatorio nazionale Domina sul lavoro domestico <https://www.osservatoriolavorodomestico.it/documenti/sintesi_rapporto_lavoro_domestico_2022.pdf>
- Osservatorio Domina (2020), *2° Rapporto annuale sul lavoro domestico*, Osservatorio nazionale Domina sul lavoro domestico <<https://www.osservatoriolavorodomestico.it/documenti/Rapporto-2020-lavoro-domestico-osservatorio-domina.pdf>>
- Pierson P. (2000), Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics, *The American Political Science Review*, 94, n.2, pp.251-267
- Roos C., Zaun N. (2016), The global economic crisis as a critical juncture? The crisis's impact on migration movements and policies in Europe and the U.S., *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 42, n.10, pp.1579-1589
- Schiavone G. (2020), La regolarizzazione del 2020, anno della pandemia, *Volerelaluna.it*, 6 gennaio
- Scholten P., Van Nispen F. (2015), Policy analysis and the "Migration Crisis": Introduction, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 17, n.1, pp.1-9
- Tansey O. (2007), Process tracing and elite interviewing. A case for non-probability sampling, *PS: Political Science and Politics*, 40, n.4, pp.765-72
- Thelen K. (2004), *How institutions evolve: the political economy of skills in Germany, Britain, the United States and Japan*, Cambridge, Cambridge University Press
- Triandafilydou A. (2020), Commentary: spaces of solidarity and spaces of exception at the times of Covid-19, *International Migration*, 58, n.3, pp.261-263
- Van Hooren F. (2010), When families need Immigrants: the exceptional position of migrant domestic workers and care assistants in Italian immigration policy, *Bullettin of Italian Politics*, 2, n.2, pp.21-38
- Zini A. (2020), Il lavoro domestico al tempo del Coronavirus: l'impatto dell'emergenza sanitaria, in Centro studi e ricerche Idos (a cura di), *Dossier statistico Immigrazione 2020*, Roma, Idos, cap.61

Dorothea Pozzato

Dorothea.pozzato@sns.it

Dottoranda in Scienze politiche e sociologia presso la Scuola Normale Superiore di Firenze. In precedenza ha lavorato come assistente di ricerca presso il Dipartimento di Studi sulle migrazioni dell'Università delle Nazioni Unite (UNU-Merit) a Maastricht, dove ha collaborato a diversi progetti di ricerca sulla migrazione.

Le assistenti famigliari immigrate, lavoratrici essenziali nella Fase 1 dell'emergenza Covid

Esperienze, problemi e opportunità

Maurizio Artero

Università degli Studi di Milano

In Italia, l'epidemia da Covid-19 è stata affrontata nella cosiddetta Fase 1 attraverso misure restrittive mentre si è fatto appello ai cosiddetti 'lavoratori essenziali' per il mantenimento dei servizi necessari. Questo articolo presenta i risultati di un'indagine qualitativa sulle esperienze di assistenti famigliari straniere in questa fase. Dall'indagine emergono i problemi ma anche dinamiche quali il consolidarsi di relazioni 'famigliari' tra assistenti stranieri e anziani italiani e la disponibilità delle famiglie italiane a regolarizzare i lavoratori.

In Italy, the Covid-19 outbreak was addressed in the so-called Fase 1 through restrictive measures and by appealing to 'essential workers' for the maintenance of necessary services. This article draws from a qualitative study on the experiences of migrant care workers during this phase. The study highlights both the problems faced and dynamics such as the consolidation of 'family' relationships between foreign 'carers' and Italian elderly people, as well as the willingness of Italian families to regularise the legal status of these workers.

DOI: 10.53223/Sinappsi_2024-01-4

Citazione

Artero M. (2024), Le assistenti famigliari immigrate, lavoratrici essenziali nella Fase 1 dell'emergenza Covid. Esperienze, problemi e opportunità, *Sinappsi*, XIV, n.1, pp.53-65

Parole chiave

Caregivers
Covid-19
Immigrati

Keywords

Caregivers
Covid-19
Immigrants

Introduzione

Tra i Paesi europei, l'Italia è stato il primo a fronteggiare l'escalation di SARS-CoV-2. Per affrontare la situazione, il Governo italiano ha chiesto sacrifici alla sua popolazione. Il 9 marzo 2020 il Governo istituisce un lockdown che prevede la sospensione di tutte le attività non essenziali e che vieta ogni spostamento non necessario e gli assembramenti di persone nei luoghi pubblici,

mentre fa appello ai cosiddetti 'lavoratori essenziali', come medici e infermieri ma anche lavoratori della logistica o della distribuzione alimentare, per il mantenimento dei servizi necessari al Paese. È l'inizio della cosiddetta Fase 1, che si protrae per quasi due mesi, fino al 4 maggio, quando le misure restrittive vengono allentate¹.

Questo articolo si concentra sull'esperienza delle assistenti famigliari², spesso chiamate 'badanti',

1 Per maggiori approfondimenti sulle fasi in cui si sono articolate le risposte governative all'emergenza sanitaria, si veda Camera dei Deputati, Servizio Studi, *Misure sanitarie per fronteggiare l'emergenza Coronavirus*, Tema 30 luglio 2022, <https://temi.camera.it/leg18/temi/misure-sanitarie-per-fronteggiare-l-emergenza-coronavirus.html>.

2 Si farà qui riferimento a questa categoria utilizzando il femminile in quanto generalmente composta prevalentemente da donne (circa il 90% in Italia, si veda Pasquinelli e Pozzoli 2021).

durante la Fase 1 dell'emergenza Covid in Italia. Queste sono lavoratrici, spesso immigrate, provenienti da 'Paesi a basso reddito', che da più di due decenni supportano le famiglie italiane nel loro 'lavoro riproduttivo'. Durante la Fase 1, le assistenti famigliari sono state tra le lavoratrici 'essenziali'; come vedremo, hanno permesso alle famiglie italiane di prendersi cura dei loro membri più anziani quando la possibilità di muoversi era particolarmente limitata, nonostante il rischio elevato di contrarre il virus e la completa segregazione domestica che è stata loro richiesta. E lo hanno fatto con la 'spada di Damocle' di poter perdere il lavoro e senza un vero sostegno pubblico, almeno inizialmente. In tale contesto, questo articolo si sviluppa a partire da due domande fondamentali: rispetto alle condizioni delle assistenti domestiche, quali sono state le conseguenze della Fase 1 dell'emergenza Covid? In che modo i rapporti tra assistenti, assistiti e famigliari 'care manager' si sono sviluppati in questo frangente?

Dopo aver inquadrato, nella prossima sezione, il fenomeno delle assistenti famigliari e i principali cambiamenti che questo ha subito durante la pandemia secondo la letteratura, verranno indicate le principali misure adottate dallo stato italiano durante l'emergenza Covid. Dopo la metodologia, l'articolo presenta i risultati dello studio, qualitativo e basato su 21 interviste, svolto durante e alla fine della Fase 1. Le conclusioni dello studio saranno sintetizzate in una sezione finale.

1. La letteratura sulle assistenti famigliari e le conseguenze dell'emergenza Covid

Dagli anni Ottanta, il modello della cura agli anziani ha attraversato una trasformazione profonda, soprattutto nelle società post-industriali (Degiuli 2016; Lutz 2007; Williams 2010). Se nel passato, infatti, gli anziani erano lasciati alle cure dei famigliari, soprattutto donne, oggi si assiste a una 'privatizzazione' di questa attività, con il massiccio impiego, in alcuni Paesi soprattutto, di assistenti famigliari domiciliari (Degiuli 2016). In questo contesto, un ruolo di primo piano lo giocano i lavoratori e, soprattutto, le lavoratrici provenienti da Paesi a basso reddito.

Da questo punto di vista, l'Italia rappresenta un caso particolarmente saliente. Mentre lo Stato italiano ha rinunciato a un ruolo di primo piano nel fornire servizi di assistenza alle persone anziane, il ricorso a persone esterne alla famiglia, spesso donne

immigrate, è la soluzione preferita da molte famiglie italiane (Pasquinelli e Rusmini 2013). Secondo l'Istat (2022), gli anziani con limitazioni funzionali che vivono a casa propria, molti dei quali grazie al lavoro di assistenti, sono stimabili in 2,6 milioni. Parallelamente, secondo le stime, le persone impiegate come assistenti sono circa un milione; tra queste, circa il 90% è donna e il 60% è impiegata irregolarmente (Pasquinelli e Pozzoli 2021). Numeri sensibilmente maggiori rispetto all'alternativa rappresentata dalle strutture residenziali, che impiegano in totale circa 340.000 lavoratori (Istat 2022).

Il ruolo cruciale dei migranti, e soprattutto delle migranti, a questo 'welfare invisibile' (Ambrosini 2015) ha quindi indotto alcuni studiosi a descriverlo con il termine di 'sistema del migrante in famiglia' (*migrant in the family system*, cfr. Bettio *et al.* 2006). Tale sistema è caratterizzato da un rapporto di lavoro triangolare. Al primo vertice ci sono gli assistenti: spesso migranti, soprattutto donne, talvolta irregolari (Ambrosini 2015). Poi ci sono gli anziani che ricevono le cure. Spesso sono formalmente anche i datori di lavoro; tuttavia, poiché gli anziani sono generalmente riluttanti a fare scelte individuali sulle loro modalità di assistenza (Degiuli 2016), soprattutto quando hanno malattie che influenzano la loro capacità cognitiva, la gestione del rapporto di lavoro è generalmente assunta da un parente. Situato al terzo vertice del triangolo è il cosiddetto manager della cura, o care manager (Ambrosini 2015), il responsabile delle decisioni relative alla fornitura di assistenza ai propri parenti, dalla scelta tra assistenza domiciliare e in casa di cura ai tempi di riposo e alle uscite.

In Italia come altrove, le ricerche che hanno indagato questo sistema prima dell'emergenza Covid hanno soprattutto messo in luce le dure condizioni di lavoro e di vita che caratterizzano questi impieghi, e le relazioni di sfruttamento che caratterizzano il lavoro domestico di cura agli anziani. Come hanno rilevato Salami *et al.* (2017) in una revisione della letteratura esistente, queste tendono a evidenziare lo sfruttamento che persiste in questi rapporti di lavoro che coinvolgono gli assistenti immigrati, i beneficiari di assistenza e i loro familiari. Si tratta, infatti, di lavori precari e sottopagati, caratterizzati da aspetti quali reclusione, mancanza di sicurezza sul posto di lavoro e oggettivazione (Pagliuca e Tsimba 2022).

Lo sfruttamento in questo settore è in parte attribuito alle caratteristiche che i lavoratori, o meglio le lavoratrici, presentano (in maggioranza donne, di estrazione spesso 'popolare', 'di colore' o comunque straniere) e in parte anche alle lacune nelle legislazioni nazionali sulla regolamentazione del lavoro (ibidem). In particolare, il lavoro delle assistenti è spesso invisibile, svolto com'è all'interno di abitazioni private, e ciò consolida dinamiche di potere diseguale tra le lavoratrici e i datori di lavoro, i quali spesso ne approfittano per istituire relazioni di sfruttamento (Anderson 2007). Inoltre, discriminazioni multiple e intersezionali rinforzano una 'svalutazione' di questo lavoro, normalizzato come una forma di impiego per donne immigrate e poco qualificate (Anderson 2007; Tarragona e Ghidoni 2023).

Secondo molti esperti, l'emergenza Covid ha aggravato questi problemi. In particolare, la pandemia e le relative misure restrittive hanno esacerbato il carattere usurante del lavoro di assistente domestica sia sul piano fisico che, soprattutto, mentale (Quaglia e Tognetti 2021).

Le assistenti famigliari si sono spesso trovate 'costrette' ad accettare di lavorare di più durante la pandemia.

Queste sono spesso state costrette a occuparsi da sole della salute degli assistiti, ad accettare maggiori responsabilità lavorative, come il passaggio da 'badante a ore' a 'badante convivente', a non usufruire dei giorni liberi (Giordano 2021; Pandey *et al.* 2021). Se a questo aggiungiamo che le restrizioni negli spostamenti e nei contatti hanno impedito la socialità esterna al 'triangolo della cura', fondamentale per fronteggiare il carico emotivo che tale lavoro implica, e determinato la sospensione di attività di supporto all'assistenza come i centri diurni, risulta chiaro un quadro di forte sfruttamento e isolamento (Quaglia e Tognetti 2021).

L'emergenza Covid ha, però, comportato anche nuovi e pesanti problemi per le assistenti. Le drastiche restrizioni alla circolazione e la chiusura delle frontiere internazionali hanno intrappolato le lavoratrici migranti nei Paesi di residenza (van Hooren 2020). L'aumento dei controlli sul rispetto delle restrizioni ha esposto le assistenti irregolari al rischio di essere deportate e ha impedito a chi non aveva un contratto regolare di recarsi in sicurezza sul posto di lavoro (Tarragona e Ghidoni 2023). Coloro che hanno

continuato a lavorare sono state maggiormente esposte alla pandemia in quanto in costante vicinanza con persone fragili più a rischio di contagio (Quaglia e Tognetti 2021).

In aggiunta a ciò, le assistenti hanno affrontato una situazione di maggiore precarietà abitativa e lavorativa (Dotsey *et al.* 2023). Secondo Pandey *et al.* (2021), con la diffusione del Covid negli Stati Uniti si è assistito a numerosi licenziamenti di assistenti domestici dovuti, in primo luogo, al timore da parte dei datori di lavoro (assistiti e care manager) che gli assistenti fossero una fonte di diffusione del Covid e un pericolo per la salute dei membri più anziani della famiglia; secondo, al diffondersi del lavoro da remoto, che ha reso più agevole per i famigliari degli anziani rimanere a casa e prestare assistenza; terzo, alla situazione di precarietà finanziaria che hanno attraversato le famiglie e i datori di lavoro. Quando licenziate, poi, le lavoratrici domestiche hanno perso la loro principale fonte di reddito, rischiando di diventare povere e senza casa: Pandey *et al.* (2021) hanno osservato un incremento del rischio di vulnerabilità abitativa tra i lavoratori domestici a Los Angeles e New York, solo parzialmente mitigato da misure pubbliche.

Le misure e le politiche pubbliche, infatti, sono state deficitarie nel supportare queste lavoratrici durante l'emergenza Covid. In un settore con una forte componente di lavoro irregolare, l'esclusione dei migranti irregolari dall'accesso a misure di welfare ha avuto conseguenze drammatiche per questo gruppo di lavoratrici (Vilog e Picos 2021). In alcuni Paesi, poi, le misure di sostegno al reddito e all'occupazione le hanno esplicitamente escluse (Cibin *et al.* 2021). In alcuni Paesi, però, la maggiore visibilità dei lavoratori migranti durante la pandemia ha portato a misure di sostegno economico e per la loro regolarizzazione, soprattutto grazie all'impegno dei sindacati di categoria (van Hooren 2020). È stato osservato, però, come si sia trattato di misure giustificate come 'eccezionali' e legate ad una situazione contingente, che non hanno preso in considerazione interventi per risolvere problemi strutturali (Tarragona e Ghidoni 2023). In altre parole, le misure adottate non hanno messo in discussione le 'fondamenta' di un lavoro 'femminizzato' e 'razzializzato', spesso svalutato e non considerato un 'vero' lavoro, seppure in un momento in cui si è dimostrato tanto necessario (Pandey *et al.* 2021).

Questo paradosso, ovvero l'indispensabilità di queste lavoratrici che è coesistita con un maggior sfruttamento e mancanza di tutele, è stato osservato e spiegato facendo ricorso al carattere domestico e quasi familiare di questo lavoro. In quanto tale, infatti, durante l'emergenza Covid, lo Stato si è sentito giustificato a non intervenire eccessivamente (Tarragona e Ghidoni 2023). Allo stesso modo, le famiglie datrici di lavoro si sono sentite moralmente giustificate a sospendere il lavoro o richiedere maggiore impegno dalle lavoratrici sulla base del carattere 'famigliare' ed 'essenziale' di questi rapporti lavorativi (Giordano 2021). Da questo punto di vista, Pandey *et al.* (2021) hanno sottolineato come la pandemia abbia spesso significato la rottura di un 'patto' tra assistenti e assistiti che vincola lo 'sfruttamento' dei primi a una minima sicurezza lavorativa e correttezza morale garantita dai secondi.

2. Le ripercussioni del Covid sulle assistenti domestiche e l'approccio del Governo italiano

È il 9 gennaio 2020 quando l'Organizzazione mondiale della Sanità annuncia che le autorità sanitarie cinesi hanno individuato un nuovo ceppo di Coronavirus, in seguito ribattezzato SARS-CoV-2. In Italia, il 21 febbraio assistiamo al primo caso autoctono, cui segue un'escalation di casi, ricoveri e morti. Oltre all'impatto sanitario, però, il Covid ha portato forti ripercussioni socioeconomiche. Il lockdown stabilito dal Governo nella Fase 1, con le chiusure di molte attività, ha innescato una crisi economica, i cui effetti si sono scaricati specialmente sui lavoratori stranieri. Questi, e in particolare la componente femminile, hanno subito una maggiore perdita dell'occupazione soprattutto a causa della natura temporanea o informale di molti dei loro contratti di lavoro (Quaranta *et al.* 2021): oltre un milione e mezzo di immigrati si trovavano in condizione di povertà nel 2020, il 29% del totale contro il 7,5% dei cittadini italiani (Istat 2021). Anche le lavoratrici domestiche sono state danneggiate profondamente dalla crisi. Come alcuni osservatori hanno sottolineato, le lavoratrici domestiche senza contratto regolare (almeno quelle non conviventi) non potevano recarsi al lavoro, mentre molte sono state quelle che hanno visto il loro contratto terminato a causa delle preoccupazioni dei datori di lavoro o della maggior disponibilità di tempo

dei famigliari per prendersi cura degli assistiti (Pasquinelli e Pozzoli 2021).

Per far fronte alla crisi economica, il Governo italiano ha inaugurato alcune misure di sostegno ai lavoratori. Queste però erano di fatto inapplicabili per le lavoratrici domestiche, specie per quelle straniere e irregolari. Sebbene il lavoro domestico sia stato classificato dai decreti di emergenza tra i servizi essenziali, infatti, nel decreto Cura Italia del 17 marzo 2020 le lavoratrici del settore venivano escluse dalla Cassa integrazione in deroga e dalla sospensione del ricorso al licenziamento per giustificato motivo oggettivo. Inoltre, il decreto non prevedeva, di fatto, per le lavoratrici nell'assistenza domestica neanche il premio di 100 euro concesso ai lavoratori dipendenti che nel mese di marzo 2020 avevano svolto regolare attività e, per le lavoratrici domestiche con figli, il diritto ai cosiddetti voucher baby-sitter (Tarragona e Ghidoni 2023). Da parte del Governo è quindi prevalso inizialmente un atteggiamento di sostanziale indifferenza verso le esigenze di queste lavoratrici, come si può osservare anche dall'assenza di linee guida e raccomandazioni su come utilizzare i dispositivi di protezione individuale (De Martino 2021). In mancanza di interventi da parte delle autorità statali, sono state invece le associazioni delle famiglie datrici di lavoro a garantire ai lavoratori contribuiti e consulenze mediche (Osservatorio Domina 2020).

Uno spiraglio è però venuto dal Decreto Rilancio del 13 maggio 2020 che ha incluso misure riguardanti le lavoratrici nel settore domestico e di assistenza: un'indennità mensile pari a 500 euro (per i mesi di aprile e maggio 2020, per un totale di 1.000 euro), e soprattutto una sanatoria che prevedeva due modalità per regolarizzare lavoratori stranieri in vari settori, incluso quello del lavoro domestico di sostegno al bisogno familiare (Melchiorre *et al.* 2020). In particolare, per quanto riguarda la sanatoria, questa è nata per assicurare manodopera per il settore agricolo ma è stata poi estesa anche a quello dei servizi domestici, per fronteggiare una forte domanda determinata proprio dall'emergenza pandemica (De Martino 2021). Per questo, il Decreto Rilancio ha previsto l'emersione di rapporti irregolari in tre settori (agricoltura, allevamento e zootecnia, pesca e acquacoltura e attività connesse; assistenza alla persona per sé stessi o per componenti della propria famiglia; lavoro domestico di sostegno al

bisogno familiare) attraverso cui molte famiglie hanno potuto regolarizzare la posizione legale e lavorativa delle assistenti (Pasquinelli e Pozzoli 2021). E a trainare la sanatoria è stata proprio la domanda di regolarizzare le lavoratrici domestiche: su più di 200 mila domande di regolarizzazione, l'85% afferiva proprio a rapporti di lavoro domestico, dimostrando una volta di più l'importanza che queste ricoprono nella società italiana attuale.

3. Metodologia

Dal punto di vista metodologico, questo articolo si basa su uno studio qualitativo condotto attraverso la raccolta di interviste in profondità. A differenza della maggior parte degli studi di questo genere che si concentrano generalmente solo sull'esperienza narrata dalle lavoratrici però, questo contributo si sviluppa a partire da interviste in profondità con lavoratrici, datori di lavoro (care manager e assistiti) e testimoni privilegiati. In particolare, il materiale empirico che di seguito sarà usato è composto da 21 interviste. Sei sono le lavoratrici, cinque donne e un uomo, tutte immigrate, di età compresa tra i 38 e i 50 anni, provenienti da Bolivia, Ecuador, El Salvador, Ucraina e Marocco, che si occupano di persone italiane con diverse patologie legate all'età avanzata (Alzheimer, demenza senile, limitata mobilità); tutte eccetto una (che era anche senza regolare permesso di soggiorno) risultavano impiegate regolarmente al momento dell'intervista. Nove sono, invece, i famigliari care giver e gli assistiti italiani: tre uomini e sei donne, tra cui l'unica assistita, responsabili di rapporti lavorativi prevalentemente regolari con assistenti e preesistenti alla pandemia. Infine, abbiamo intervistato sei 'testimoni privilegiati': due operatori di sportelli per il cosiddetto 'matching' tra domanda e offerta, due operatori presso servizi di consulenza a stranieri, e due esponenti di 'comunità immigrate' da cui provengono molte lavoratrici. Le interviste con questi partecipanti sono state condotte nell'ambito di un più ampio progetto di ricerca che ha riguardato il modello di assistenza agli anziani e che si è svolto tra il 2019 e il 2020. In particolare, questo contributo si basa su interviste condotte tra aprile e settembre del 2020, quindi durante la prima fase dell'emergenza Covid (marzo-maggio 2020) o nel periodo appena successivo.

Le interviste si sono svolte in Italiano e, a causa delle misure imposte, a distanza, attraverso l'uso

del telefono o di strumenti di videochiamata. I partecipanti, però, erano persone già intervistate precedentemente in presenza dallo stesso team di ricercatori nell'ambito del più ampio progetto di ricerca, a cui è stata chiesta la disponibilità a partecipare ad un'ulteriore intervista. Questa si è incentrata soprattutto sui cambiamenti intercorsi nell'assistenza agli anziani durante la Fase 1. Le interviste così raccolte sono state sottoposte alla trascrizione, in cui i nomi dei partecipanti sono stati modificati al fine di salvaguardarne l'anonimato, e a un'analisi tematica del contenuto che ha permesso di far emergere alcuni aspetti di seguito esposti.

4. Il primo lockdown e gli effetti negativi sulla vita delle assistenti

Un primo aspetto che le interviste evidenziano è che le misure della Fase 1 hanno comportato una serie di effetti negativi sulle condizioni di lavoro, già di per sé difficili, delle assistenti. Da questo punto di vista, come fatto notare nella letteratura (Dotsey *et al.* 2023; Pandey *et al.* 2021), un primo aspetto problematico è la perdita di lavoro.

Tra i partecipanti a questo studio, in realtà, quasi tutte le assistenti hanno mantenuto il lavoro. L'unico caso in controtendenza riguarda l'assistente maschio, Alonso, che svolge diversi lavori di assistenza a chiamata. Durante la Fase 1, Alonso ha visto terminare molti lavori, mentre quello principale, l'assistenza a una signora di cui si prende cura da molti anni, è stato sospeso, continuando comunque a percepire lo stipendio:

DOMANDA: Che impatto ha avuto questa situazione su di lei?

RISPOSTA: Economicamente tantissimo.

DOMANDA: Perché ha perso il lavoro?

RISPOSTA: Sì, gli altri tantissimo, perché sono piccoli lavori che faccio, e allora tutti questi non li ho fatti, diciamo, in un tempo di un mese e mezzo più o meno.

DOMANDA: Il lavoro con la signora è sospeso?

RISPOSTA: Era sospeso, adesso ho ricominciato di nuovo, è stato sospeso, diciamo, a fine marzo, e ho ricominciato poi a metà di maggio.

(Alonso, Assistente)

Le interviste, però, mettono in luce come il licenziamento o la sospensione (spesso senza

stipendio) dal lavoro possano essere stati più diffusi. In questo senso, è necessario notare l'effetto ambivalente del Covid sull'occupazione delle assistenti: se tra febbraio e marzo ci sono state più di 8.000 nuove assunzioni di queste lavoratrici, frutto probabilmente del tentativo da parte delle famiglie di ovviare ai vincoli di spostamento esistenti durante il lockdown per le persone formalmente non occupate (Pasquinelli e Pozzoli 2021), nell'intero arco del 2020 secondo l'ILO (2020) il numero di assistenti domestiche in Italia è diminuito del 13%. Alla base ci può essere la maggior disponibilità dei famigliari a prendersi cura degli assistiti, come questioni relative alla salute degli stessi:

Posso dire che di assistenti familiari che hanno visto interrompersi il contratto dall'oggi al domani ce ne sono, anche per i motivi non di diffidenza ma di sicurezza da parte del datore di lavoro, la sicurezza di chi dice: meno persone metto in contatto con la persona cara e meglio è [...] D'altro canto, magari c'è chi, lavoratrice che è stata messa in cassa integrazione o lavorava in smart working o aveva congedi parentali o altro, si è occupata delle cure dovute alla persona cara e di fatto metteva l'assistente familiare in pausa.
(Pablo, Sportello Migranti)

Queste lavoratrici che hanno perso il lavoro si sono trovate, peraltro, a dover fronteggiare da sole le insicurezze economiche, soprattutto se 'irregolari':

DOMANDA: Hanno particolari paure anche i lavoratori data la situazione lavorativa o anche di salute che potevano incontrare?

RISPOSTA: Su più fronti la difficoltà e la paura, un po' come per tutta la popolazione italiana ma ancora di più per loro. Da un lato la difficoltà economica sicuramente perché chi non è in regola magari è rimasto a casa. È stato lasciato a casa e non ha possibilità di richiedere un indennizzo, una cassa integrazione o quella che è la disoccupazione.

(Suyapa, Leader Comunità Immigrata)

Anche quando in regola, comunque, le lavoratrici erano generalmente escluse dai provvedimenti di sostegno ai lavoratori istituiti dal Governo. Come già osservato, nella prima fase dell'emergenza Covid

le lavoratrici domestiche sono state escluse da provvedimenti come la Cassa integrazione e il divieto di licenziamento presenti nel Decreto Cura Italia. Anche con le novità introdotte successivamente, a maggio, attraverso il Decreto Rilancio, in realtà molte delle misure erano di fatto inapplicabili o comunque difficilmente ottenibili, come suggerisce il prossimo intervistato, operatore presso uno sportello per stranieri a Milano:

DOMANDA: prima parlavamo del bonus, ha un'opinione? Ha avuto qualche effetto positivo? È stato molto difficile da ottenere?

RISPOSTA: Sì, innanzitutto, vorrei capire in che misura è stato erogato... a quelle persone che sono venute da noi in questi ultimi giorni chiediamo sempre se hanno ammortizzatori sociali, se ricevono aiuti, e da quello che ci dicono è molto raro.

(Pablo, Sportello Migranti)

Tra le lavoratrici intervistate, comunque, il problema principale non è stato quello della perdita di lavoro ma quasi il suo opposto. Infatti, ben cinque su sei hanno continuato a lavorare. Questo è probabilmente dovuto al fatto che si tratta di lavoratrici che convivevano con il loro assistito già prima del lockdown. Se non hanno perso il lavoro, comunque, il carico di lavoro è aumentato dovendosi occupare dell'anziano assistito 24 ore su 24 e sette giorni su sette per quasi due mesi. Durante la Fase 1, infatti, i care manager, come vedremo, hanno spesso chiesto loro di prendersi cura dell'assistito in maniera continuativa, e di evitare anche di uscire di casa per le attività consentite (ad esempio, la spesa). Sara, per esempio, un'assistente che da due anni conviveva e si prendeva cura di una signora italiana con demenza, si è trovata a dover lavorare sempre, senza avere la possibilità di 'staccare' dal lavoro:

Tutto questo periodo, quasi due mesi, che sono stata a casa, bloccata, il sistema della mia vita è normale, come prima: mangio, sistemo la casa, come prima, la doccia, queste cose tutte normali come prima. La differenza è che quelle due ore, il weekend, sabato pomeriggio e domenica che potevo uscire non è più possibile perché in questo periodo sono bloccata a casa.

(Sara, Assistente)

Una situazione del genere di estremo confinamento domestico ha pesato sulle assistenti, soprattutto sulla propria salute. Ad esempio, la richiesta fatta a Carola di rimanere a casa senza mai uscire ha complicato la sua salute:

In questa quarantena non sono potuta uscire... In realtà io ne ho bisogno. Dovendo prendere farmaci diuretici, devo camminare un po', devo muovermi un po'.

(Carola, Assistente)

In generale, la salvaguardia della propria salute era un tema cruciale per le assistenti. A loro è stato chiesto di lavorare esponendosi al rischio di contagio, come afferma anche Suyapa, della comunità salvadoregna, parlando della condizione di lavoro affrontata dagli assistenti suoi connazionali:

Molti, magari nel primo periodo, avrebbero voluto rimanere a casa per tutelarsi, però se si occupavano di persone anziane, sole, hanno dovuto comunque continuare e andare a lavorare, esponendosi in prima persona.

(Suyapa, Leader Comunità Immigrata)

E se tra gli intervistati non sono risultati direttamente casi di infezioni, la testimonianza di Alena ci ricorda come il lavoro di assistente possa esporre a rischi molto grandi:

Mia sorella lavorava in un'altra famiglia dove entrava tanta gente, infermieri, anche aiutanti, anche i figli avanti e indietro. A un certo punto, gli anziani di cui si occupava li avevano portati prima in ospedale, e poi sono morti di Coronavirus. E anche mia sorella stava male per il Covid e per me era un po'... no, non un po', era una grande preoccupazione perché lei stava malissimo.

(Alena, Assistente)

Da questo punto di vista, si deve notare, come è stato già ricordato, che lo Stato non si è attivato adeguatamente per fornire consulenze e informazioni sui comportamenti che le lavoratrici domestiche avrebbero dovuto seguire per minimizzare il rischio di contagio, né le ha dotate di dispositivi di protezione, lasciando tutti questi aspetti a carico (e discrezione) dei datori di lavoro.

In effetti, durante la pandemia, la salute, non solo fisica ma anche mentale, delle assistenti è stata particolarmente a rischio (Quaglia e Tognetti 2021). Le interviste, da questo punto di vista, forniscono esempi di come la condizione di confinamento cui sono state sottoposte le lavoratrici abbia aumentato lo stress e l'ansia tra di loro. Alena ha raccontato come la situazione di confinamento domestico e i timori legati al virus, e riguardanti anche la salute della sorella ammalata, l'abbiano portata a sviluppare problemi fisici:

In quel periodo, i famigliari della mia signora mi dicevano che avevo tanti incubi, che urlavo mentre dormivo, e perciò mi sono cominciati anche i dolori di schiena.

(Alena, Assistente)

Ad aggravare il tutto, per alcune c'era anche la lontananza dai famigliari rimasti nel Paese di origine e l'impossibilità di andarli a trovare a causa della sospensione dei viaggi internazionali. Oltre alla mancanza di pause e giorni liberi dove poter socializzare, anche l'immobilità forzata in Italia le ha private di una valvola di sfogo. Così ha raccontato Sara:

Il mio lavoro è tutto stress adesso, perché bisogna che tu stia tutto il giorno e tutta la notte a casa, per forza. Prima della pandemia ero già stressata e volevo prendere un po' di respiro, così avevo preso il biglietto aereo per tornare in Marocco ma sono rimasta bloccata qui, e sono bloccata anche di più a casa.

(Sara, Assistente)

5. Il 'ritrarsi' dei care manager e l'approfondirsi della 'famiglia sociale'

Dalle interviste appena esposte risulta come il rapporto di lavoro sia spesso proseguito durante la Fase 1, anche se con cambiamenti che hanno riguardato le condizioni di lavoro. In particolare, in questi 'triangoli della cura' in cui assistenti e assistiti convivono, durante il lockdown vi è stato un 'ripiegamento' sull'asse assistenti-assistiti, che si sono trovati a dover condividere i medesimi spazi casalinghi ancora più a lungo e in un contesto di particolare isolamento. In molti casi raccolti, infatti, il ruolo dei famigliari, e in particolare del care manager, si è modificato.

Da una parte, i famigliari si sono generalmente fatti carico di compiti normalmente affidati agli assistenti. Sono compiti che hanno a che fare con l'esterno, come le commissioni e soprattutto i rifornimenti alimentari, che sono stati assunti dai famigliari soprattutto per minimizzare il rischio di contagio dall'assistente al famigliare assistito:

RISPOSTA: La signora che l'assiste non è mai uscita di casa per due mesi, insomma, per evitare possibili infezioni o robe simili.

DOMANDA: È cambiata la modalità dell'assistenza?

RISPOSTA: No no no, semplicemente rimanendo in casa stabile, mi occupavo più io del rifornimento di beni vari, alimentari e comunque domestici (Fabrizio, Famigliare)

Dall'altra parte, per lo stesso motivo, gli stessi famigliari hanno sospeso le visite agli assistiti. Quei momenti, spesso durante le ore di pausa delle assistenti o nel weekend, in cui solitamente si prendevano direttamente cura della persona cara, sono stati sostituiti da contatti telefonici e rari incontri in presenza, anche se fisicamente distanziati:

DOMANDA: Voi siete state da sole in questo periodo?

RISPOSTA: Sì, certe volte venivano i parenti, ma da lontano. C'era un periodo che facevano soltanto videochiamate, perché avevano paura di infettare[la signora], perché ha novant'anni. (Alena, Assistente)

La 'latitanza' dei famigliari e la necessità di garantire una continuità di assistenza hanno causato problemi alle lavoratrici. Proprio questa situazione ha aggravato la sensazione di isolamento vissuta da molte di loro; per molte, così, il lavoro diventa una sorta di gabbia, in cui gli spazi e le opportunità per il proprio benessere sono fortemente limitati, come suggerisce Suyapa:

Chi lavora fisso sicuramente ha anche sofferto un po' la dimensione di vita privata che ti viene un po' a mancare. Quindi si sono curate degli anziani, ma allo stesso tempo non hanno poi avuto il tempo per curare se stesse. (Suyapa, Leader Comunità Immigrata)

Anche gli assistiti, però, hanno sofferto la mancanza delle visite e dei contatti con i propri famigliari, oltretutto di una maggiore socialità esterna alla dimensione domestica:

Al mattino io uscivo con la signora a bere il caffè, a fare la spesa. Uscivo a fare un giro, tornavamo a casa, si mangiava e uscivo le mie due ore. Anche al pomeriggio facevamo la stessa cosa, uscivamo fuori. Avere un gelato, avere un caffè, e adesso queste cose non si possono fare. La 'nonna' è un po' impazzita perché la situazione non le è piaciuta, quello è il punto.

(Carola, Assistente)

DOMANDA: Che cosa manca di più al suo famigliare in questo periodo, c'è qualcosa che manca?

RISPOSTA: Forse che, come dire, di potersi fermare di più magari a chiacchierare, cioè io passo spesso ma brevemente, proprio anche qua per evitare rischi di contagio, insomma.

(Fabrizio, Famigliare)

D'altra parte, questa situazione di 'isolamento' vissuto assieme da assistiti e assistenti sembra poter avere rafforzato i legami quasi 'famigliari' tra di loro. In particolare, il modello di assistenza domestica agli anziani ha spesso unito due solitudini: quella dell'anziano (che in genere subisce la perdita di amici e familiari, della mobilità e della salute) e quella del lavoratore migrante (isolato dalla sua rete sociale originaria). In questo contesto, è possibile che si sviluppino relazioni che si avvicinano molto a quelle tra famigliari. Un concetto che ci viene in aiuto è, così, quello di 'famiglia sociale' (*social family*, cfr. Connidis 2010), in cui le famiglie sono concepite come unità più inclusive di quelle definite semplicemente attraverso parametri biologici o legali; sono esempi di famiglie sociali anche quelle in cui persone provenienti da contesti diversi sviluppano sentimenti di fiducia o di amore attraverso i quali si legano agli altri come una famiglia.

Durante i due mesi di lockdown, con il 'ritrarsi' dei famigliari, assistiti e assistenti intervistati hanno passato ancora più tempo insieme, condividendo i pasti e le preoccupazioni, discutendo quello che vedevano in televisione, esprimendo frustrazioni e speranze, imparando a conoscersi ancor meglio.

In questi mesi sono stata con lei perché io non sono andata a casa mia. Per questo, siamo sempre state qui noi due, sempre qui noi due, perché mi portavano anche la spesa a casa, e son stata sempre a giocare a carte, a guardare la TV, a leggere, a stare sul balcone, perché non si poteva fare altre cose, no? Ma comunque è andata bene. Anche lei si preoccupava per me perché lei lo sa che io non sono di qua, sono ecuadoregna, e allora la preoccupazione c'è sempre per i miei famigliari di là.

(Lina, Assistente)

Questa situazione non è isolata e può aver rafforzato i rapporti 'famigliari' già esistenti tra alcuni assistenti e gli anziani da loro curati. A tal punto che, come per Sara, uno dei motivi di ansia legati al Covid era proprio la salute della persona assistita, considerata come un genitore 'vicario' nel contesto italiano, laddove i veri genitori sono fisicamente lontani:

Io ho paura per la signora. Questa signora per me è come la mia famiglia qui in Italia, io vivo con lei, abito con lei, io sto con lei il giorno e la notte, perché io non ce l'ho la famiglia qui, non c'ho nessuno, e la famiglia è la persona che curo qui.

(Sara, Assistente)

6. Le indispensabili assistenti famigliari e la sanatoria

Come osservato nella seconda sezione, gli studi che si sono concentrati sui cambiamenti apportati dall'emergenza Covid al lavoro di assistenza famigliare agli anziani hanno soprattutto sottolineato come questo evento abbia portato le famiglie datrici di lavoro a un inasprimento dello sfruttamento delle lavoratrici (Giordano 2021; Pandey *et al.* 2021). In particolare, questo sarebbe avvenuto attraverso una rottura di un 'patto' tra datori di lavoro e assistenti; questo può essere concepito come il perno di un'economia morale che regola i rapporti tra datori di lavoro e lavoratrici all'interno del sistema di assistenza domestica agli anziani (Näre 2011). Specificatamente, Näre (2011) descrive le relazioni lavorative di assistenza agli anziani come basate su di una peculiare economia morale che si sviluppa attraverso forme complesse di scambi affettivi ed economici, con risvolti anche benefici per le lavoratrici, come aiuto legale, sviluppo di relazioni amichevoli, e incremento di

capitale sociale. Artero *et al.* (2021), in particolare, sottolineano i benefici sullo status legale dei lavoratori, che spesso possono contare sui datori di lavoro per regolarizzare la loro situazione di migrante irregolare. Da questo punto di vista, la pandemia avrebbe generalmente comportato la rottura di un equilibrio di reciproci scambi all'interno dell'economia morale in questi rapporti lavorativi, resa possibile proprio dal carattere 'essenziale' e 'famigliare' dei rapporti di lavoro (Pandey *et al.* 2021).

La ricerca, però, non sembra confermare *in toto* questa dinamica ma aprire anche ad altri risvolti, con rinegoziazioni del patto che non hanno portato ad una sua 'rottura'. In questo contesto, infatti, i datori di lavoro a volte si sono resi conto ancora di più della indispensabilità delle assistenti. Così, Chiara, figlia di una signora assistita in casa, ha dichiarato:

Sono molto contenta di avere la badante per la mia mamma. In questo lockdown, siamo riusciti a gestire bene la situazione anche grazie alla sua disponibilità. La prima volta che mio fratello mi ha detto: "Non posso più occuparmi di mamma nel week-end", io gli ho detto: "Come faccio?". Lui mi ha detto: "Prova a chiedere alla badante se questo fine settimana è disposta a lavorare". Quando io gliel'ho chiesto, lei mi ha detto: "Guardi, io sono così contenta, ne avevo parlato anche con la mia amica ma non osavo chiederglielo". Quindi, alla fine abbiamo trovato una soluzione che andava bene ad entrambi.

(Chiara, Famigliare)

D'altronde, come già notato, la dipendenza dall'assistenza è stata accentuata dalla pandemia, a causa delle rigide chiusure e dei protocolli di sicurezza sanitaria. In questo contesto, lo sforzo di trovare un nuovo 'equilibrio morale' non grava solo sulle lavoratrici migranti; può anche essere reciproco, con i datori di lavoro che cercano di trovare soluzioni che possano accontentare le assistenti, soprattutto nei casi in cui già in precedenza vi era una relazione buona tra le parti. Tutto ciò è avvenuto nel caso dell'unico assistente uomo, Alonso, che è stato esonerato dal lavoro ma che ha continuato a percepire lo stipendio. Anche Chiara, inoltre, ha raggiunto un accordo con l'assistente di sua madre, dimostrando un interesse per trovare una situazione di equità verso l'assistente:

L'assistente di solito il sabato a mezzogiorno andava via e rientrava la domenica sera. Dato che sarebbe rimasta nel fine settimana, abbiamo fatto una sorta di scrittura privata nella quale le ore di sabato in cui lei restava diventavano ore lavorate e sarebbero state pagate come straordinari, ... [mentre] lei avrebbe avuto tanti giorni di riposo quante le domeniche in cui lei è rimasta a casa, appena possibile.

(Chiara, Familiare)

Da parte loro, anche le lavoratrici hanno rivendicato una propria volontà di prendersi maggiormente cura degli anziani con cui hanno stabilito dei buoni rapporti. Sebbene le nuove modalità di lavoro abbiano comportato un maggior carico di lavoro e maggiori rischi per molti dei nostri intervistati, alcune di loro hanno percepito questi adeguamenti come parte del modo in cui esprimono attenzioni e preoccupazioni per i loro assistiti al di là dei loro contratti e accordi. Ad esempio, Sara ha rivendicato il confinamento casalingo come una sua scelta dovuta alla preoccupazione per la salute dell'assistita. Simili testimonianze suggeriscono che durante la pandemia nuove modalità e maggiori carichi di lavoro possono anche affondare le radici in un quadro morale di responsabilità familiare per la fornitura di cure (vedi anche Vilog e Picos 2021).

Ho deciso io che se sto a casa è meglio, per me e per la signora, perché è possibile che se io prendo il virus guarisco, ma se glielo passo e lei prende il virus rischia seriamente di morire.

(Sara, Assistente)

Infine, l'indispensabilità di queste lavoratrici potrebbe aver rappresentato un importante fattore in relazione alla sanatoria. Come abbiamo visto, la misura di sanatoria è stata assunta dal Governo italiano per dare la possibilità anche alle assistenti familiari domestiche di regolarizzare il proprio status legale e lavorativo. Come osservato altrove (Tarragona e Ghidoni 2023), tale provvedimento sicuramente non risolve i problemi strutturali di questo lavoro, ma dimostra un certo *status speciale* delle lavoratrici domestiche per lo Stato italiano. In particolare, colloca le assistenti domestiche immigrate tra i migranti 'buoni' e 'meritevoli' (Ambrosini 2015).

Anche se le interviste si sono concentrate sui

cambiamenti nelle relazioni e condizioni di lavoro durante la Fase 1, alcune interviste, specialmente quelle condotte dopo maggio, quando il provvedimento di sanatoria fu presentato, confermano quello che è stato già osservato coi dati, cioè che la sanatoria abbia interessato molte famiglie datrici di lavoro e molte assistenti familiari. Per esempio, l'intervista con Edmondo, operatore di uno sportello del terzo settore che offre consulenza ad assistenti e famiglie, racconta come già a fine maggio l'interesse per la sanatoria fosse significativo.

DOMANDA: Adesso c'è la possibilità della sanatoria; avrà un impatto? Farà uscire qualcuno dall'irregolarità?

RISPOSTA: Assolutamente sì. Stamattina si sono già presentate due famiglie per regolarizzare le badanti. Una, in un secondo l'ho capito, ha una badante senza permesso di soggiorno, era arrivata qui con il visto turistico, se la sono presa in casa e se la sono tenuta lì per un anno. Adesso vogliono regolarizzarla. Va bene, quando ci sarà la legge, abbiamo spiegato cosa devono fare e facciamo l'assunzione.

(Edmondo, Sportello di consulenza)

In particolare, il rafforzamento delle relazioni 'famigliari' e il 'sacrificio' di molti assistenti che abbiamo visto compiersi durante i due mesi di lockdown potrebbero aver indotto o rafforzato la determinazione delle famiglie italiane a regolarizzare molti assistenti. Questo ci viene suggerito anche dall'unica intervista con una care manager di una lavoratrice senza permesso di soggiorno, condotta nel mese di giugno e nella quale mostra una forte intenzione di regolarizzare l'assistente della madre.

Ti dico in confidenza, [la badante] è venuta in Italia l'anno scorso con il passaporto per turismo. Io spero che adesso, che hanno fatto la delibera, la posso regolarizzare perché purtroppo, con le leggi che ci sono non si poteva fare e lei lo merita. Adesso ho letto un po' il decreto, ho visto che parlano anche di colf e badanti, e devo sentire bene. Mi informo e la regolarizzerò se si può regolarizzare.

(Alessandra, Familiare)

Conclusioni

Questo articolo si è concentrato sull'esperienza delle assistenti famigliari durante la Fase 1 dell'emergenza Covid in Italia. In questo particolare contesto, le assistenti famigliari hanno permesso alle famiglie italiane di prendersi cura dei loro membri più anziani, rappresentando un esempio di lavoratrici essenziali tanto celebrate nel discorso pubblico. Rispetto alle domande fondamentali su cui si è sviluppato questo articolo, però, l'analisi qui presentata ha fatto emergere due aspetti fondamentali.

Innanzitutto, l'articolo ha confermato come la Fase 1 dell'emergenza Covid, con le misure restrittive prese dal Governo, ha senz'altro avuto effetti negativi sulle assistenti famigliari; effetti che affondano le radici nei problemi di lungo periodo legati a questo lavoro. Il primo problema di cui si è discusso è la perdita di lavoro. L'instabilità lavorativa caratterizza la condizione di assistente ed è in parte 'insita' in questo lavoro, un lavoro che si basa sull'assistenza a persone anziane e spesso gravemente malate. Perdere il lavoro dopo la morte dell'assistito è una costante (Pandey *et al.* 2021). Durante la Fase 1, però, la maggior disponibilità dei famigliari e la preoccupazione per la salute degli assistiti potrebbero aver portato alcune famiglie a terminare o a mettere in pausa il contratto di lavoro. Tale 'disoccupazione forzata' ha costituito un grande problema per queste lavoratrici, come visto, anche per la mancanza di misure di sostegno economico previste dallo Stato italiano.

Altre assistenti hanno sofferto problemi quasi opposti. Se il rapporto di lavoro è continuato durante il Covid, questo ha comportato la necessità di prendersi costantemente cura (sette giorni alla settimana per ventiquattr'ore al giorno) dell'assistito per i quasi due mesi della Fase 1. Come si è visto, infatti, le famiglie italiane hanno spesso preferito assumersi i compiti che riguardavano l'esterno (in primis i rifornimenti alimentari) chiedendo alle lavoratrici di rimanere il più possibile a casa a prendersi cura degli anziani famigliari. Senza la possibilità di usufruire delle pause e dei weekend, e a volte senza neppure poter uscire per la spesa, le assistenti sono rimaste ancor più segregate in casa. È un 'sacrificio' che ha causato ulteriore stress e problemi fisici e mentali in alcune delle lavoratrici intervistate.

L'articolo, però, introduce nel dibattito anche elementi 'nuovi' e poco esplorati dalla maggioran-

za dei lavori e che riguardano implicazioni, emerse durante questo periodo, non del tutto 'peggiorative' per quanto riguarda la condizione delle assistenti. Mi riferisco, innanzitutto, al consolidarsi di relazioni 'famigliari' tra assistenti stranieri e anziani italiani. Se la letteratura sul lavoro delle assistenti famigliari ha spesso illustrato relazioni di sfruttamento che caratterizzano questi impieghi (Anderson 2007), alcuni osservatori hanno messo in luce risvolti più positivi, che riguardano anche i legami affettivi e di fiducia che si possono stabilire tra gli anziani assistiti e gli assistenti (Artero *et al.* 2021). Pur concordando che lo stabilire relazioni famigliari può rappresentare una strategia dei datori di lavoro per l'ulteriore sfruttamento delle assistenti (Anderson 2007), assumere che tutte queste relazioni abbiano come scopo lo sfruttamento delle lavoratrici sembra eccessivo, soprattutto quando ciò contrasta con la percezione delle lavoratrici stesse (Näre 2011). In questo senso, le interviste raccolte in alcuni casi ci parlano di rapporti assistenti-assistiti di particolare affetto che in questa fase della pandemia si sono approfonditi. Anziani assistiti e assistenti formano così 'famiglie sociali' basate non sulla forza dei legami di sangue e di parentela ma di quotidianità e affetto reciproco.

Anche i famigliari 'di riferimento', cioè i care manager, che durante questa fase hanno in parte ridotto la loro presenza fisica rispetto alla cura dei loro parenti anziani, hanno potuto beneficiare della presenza degli assistenti per conciliare la cura ai parenti con la necessità di stare a casa senza esporre loro e i parenti al rischio di contagio, esibendo sentimenti di gratitudine per quanto fatto dalle assistenti. In questo quadro si è, poi, inserita la sanatoria, un provvedimento che il governo ha previsto dopo la fine della Fase 1. Si è visto come la sanatoria abbia attirato l'interesse di molti datori di lavoro; tra le domande fatte, l'85% circa riguardava, infatti, richieste di regolarizzazione per questi lavoratori. Proprio la possibilità di 'ripagare' i sacrifici dei lavoratori, unita all'esistenza di rapporti di famigliarità, può essere un elemento che ha portato a tale risultato.

Concludendo, appare evidente come, nelle numerose discussioni che hanno riguardato l'alto rischio corso dagli anziani a causa del Covid, sia stata data poca attenzione a coloro che sono pagati per prendersi cura di loro, in particolare i lavoratori domestici. Nei decreti, il lavoro domestico è considerato essenziale, ma i lavoratori non lo

sono. Durante la prima parte dell'emergenza Covid, il loro ruolo è stato assente dal dibattito pubblico e dall'agenda di governo. Da questo punto di vista, dunque, sembrerebbe essersi affermata una gerarchia tra i lavoratori 'essenziali', dove troviamo i medici molto più valorizzati e celebrati di lavoratori come gli assistenti famigliari che hanno comunque fornito un importante servizio. Anche a loro spetterebbe una menzione, quando si celebrano i lavoratori essenziali.

Bibliografia

- Ambrosini M. (2015), Employers as 'Care Managers': Contracts, Emotions and Mutual Obligations within Italy, in Triandafyllidou A., Marchetti S. (eds), *Employers, Agencies and Immigration: Paying for Care*, New York, Routledge, pp.17-33
- Anderson B. (2007), A very private business: Exploring the demand for migrant domestic workers, *European Journal of Women's Studies*, 14, n.3, pp.247-264
- Artero M., Hajer M., Ambrosini M. (2021), Working with a Family. How a Family-Oriented Welfare System Opens the Border for Migrant Care Workers, *Revue Européenne Des Migrations Internationales*, 37, n.1-2, pp.117-138
- Bettio F., Simonazzi A., Villa P. (2006), Change in Care Regimes and Female Migration: The "Care Drain" in the Mediterranean, *Journal of European Social Policy*, 16, n.3, pp.271-285
- Cibin R., Stöckelová T., Linková M. (2021), *RESISTIRE. Reducing gender inequalities caused by Covid-19 policies - D2.1 - Summary Report mapping cycle 1* <DOI:10.5281/zenodo.5361042>
- Connidis I.A. (2010), *Family ties and aging*, Thousand Oaks, Pine Forge Press
- De Martino C. (2021), Chi bada alle badanti? La specialità del lavoro domestico alla prova del Covid-19, *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n.169, pp.53-78
- Degiuli F. (2016), *Caring for a living*, London, New York, Oxford University Press
- Dotsey S., Lumley-Sapanski A., Ambrosini M. (2023), COVID-19 and (Im)migrant Carers in Italy. The Production of Carer Precarity, *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 20, n.12, pp.1-18
- Giordano C. (2021), Freedom or money? The dilemma of migrant live-in elderly carers in times of COVID-19, *Gender, Work and Organization*, 28, n.51, pp.137-150
- ILO (2020), *Beyond contagion or starvation. Giving domestic workers another way forward*, Geneva, International Labour Office
- Istat (2022), Le strutture residenziali socio-assistenziali e socio-sanitarie al 31 dicembre 2020, *Statistiche Report*, 21 novembre
- Istat (2021), Le Statistiche dell'Istat sulla povertà 2020, *Statistiche Report*, 16 giugno
- Lutz H. (2007), Editorial: Domestic Work, *European Journal of Women's Studies*, 14, n.3, pp.187-192
- Melchiorre M. G., Lattanzio F., Lamura G. (2020), *Anziani fragili, famiglie e assistenti private. Un difficile "triage" nell'emergenza COVID-19. Laboratorio di Politiche sociali*, Milano, Politecnico di Milano
- Näre L. (2011), The Moral Economy of Domestic and Care Labour. Migrant Workers in Naples, Italy, *Sociology*, 45, n.3, pp.396-412
- Osservatorio Domina (2020), *2° Rapporto annuale sul lavoro domestico*, Osservatorio nazionale Domina sul lavoro domestico <<https://www.osservatoriolavorodomestico.it/documenti/Rapporto-2020-lavoro-domestico-osservatorio-domina.pdf>>
- Pagliuca C., Tsimba N. (2022), Manodopera (in) visibile: spazi e immaginari della marginalità nel lavoro agricolo e domestico, *Mondi migranti. Rivista di studi e ricerche sulle migrazioni internazionali*, n.2, pp.97-116
- Pandey K., Parreñas R. S., Sabio G. S. (2021), Essential and expendable: Migrant domestic workers and the COVID-19 pandemic, *American Behavioral Scientist*, 65, n.10, pp.1287-1301
- Pasquinelli S., Rusmini G. (2013), Il punto sulle badanti, in Network Non Auto-sufficienza (a cura di), *L'assistenza agli anziani non autosufficienti in Italia. 4° Rapporto*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli
- Pasquinelli S., Pozzoli F. (2021), *Badanti dopo la pandemia*, Quaderno WP3, Milano, Time to Care
- Quaglia V., Tognetti M. (2021), L'impatto della pandemia di COVID-19 sulla salute mentale e fisica delle assistenti familiari migranti in Italia, *Salute e Società*, n.3, pp.124-140
- Quaranta R., Trentini F., Villosio C. (2021), Gli effetti del COVID-19 sulla popolazione in età da lavoro straniera in Italia, *Mondi Migranti*, n.1, 61-83

- Salami B., Duggleby W., Rajani F. (2017), The Perspective of Employers/Families and Care Recipients of Migrant Live-in Caregivers: A Scoping Review, *Health and Social Care in the Community*, 25, n.6, pp.1667-1678
- Tarragona L., Ghidoni E. (2023), Essential and forgotten. Domestic work and the impact of policy responses during the COVID-19 pandemic in Spain and Italy, *Papers*, 108, n.3, pp.1-27
- van Hooren F. J. (2020), *Covid-19, migrant workers and the resilience of social care in Europe*, MigResHub Think piece n.4, Fiesole (FI), Migration Policy Centre, European University Institute
- Vilog R.B.T., Picos C.M. (2021), Community of care amid pandemic inequality: the case of filipino migrant domestic workers in the UK, Italy, and Hong Kong, *Asia-Pacific Social Science Review*, 21, n.2, pp.184-201
- Williams F. (2010), Migration and Care: Themes, Concepts and Challenges, *Social Policy and Society*, 9, n.3, pp.385-396

Maurizio Artero

maurizio.artero@unimi.it

Assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Scienze sociali e politiche dell'Università degli Studi di Milano. Fra le pubblicazioni recenti si segnalano: con Dotsey S. (2020), Domestic Care Work: Problems and Requests Emerging from the 'Triangle of Care', *Biblioteca Della Libertà*, n.229; con Hajer M. e Ambrosini M. (2021), Working with a Family. How a Family-Oriented Welfare System Opens the Border for Migrant Care Workers, *Revue Européenne Des Migrations Internationales*, n.1-2.

Professioni nella Care economy e occupazione: evidenze su dati amministrativi

Irene Brunetti

INAPP

Andrea Ricci

INAPP

L'articolo analizza l'evoluzione delle assunzioni e dell'intensità di lavoro nelle professioni della *Care economy*. A tal fine si utilizza un dataset che integra informazioni di natura campionaria e amministrativa sui flussi di attivazione dei rapporti di lavoro e sulla natura delle occupazioni. Le analisi empiriche dimostrano che nel periodo 2012-2021 vi è stata una crescita delle assunzioni nelle professioni socioassistenziali, anche se con un'evidente dinamica congiunturale legata principalmente all'emergenza sanitaria da Covid-19. Tali professioni sono, d'altra parte, associate a una penalizzazione in termini di intensità lavorativa rispetto a quanto avviene per le altre occupazioni. Infine, nelle professioni socioassistenziali si registra una riduzione della disuguaglianza di genere nel caso in cui questa sia misurata dal numero medio di giornate lavorate.

The paper analyses the evolution of hiring in the care economy professions. To this end, a dataset is used that merges information from sample and administrative sources on labour market flows and occupations. Empirical analyses show that over the period 2012-2021 there was an increase in hiring in the care economy sector, albeit with a cyclical dynamic mainly linked to the Covid-19 emergency. However, these occupations are associated with a penalty in terms of work intensity compared to the average for other occupations. Finally, in care economy professions, there is a reduction in gender inequality when measured by the average number of days worked during the year.

DOI: 10.53223/Sinappsi_2024-01-5

Citazione

Brunetti I., Ricci A. (2024), Professioni nella Care economy e occupazione: evidenze su dati amministrativi, *Sinappsi*, XIV, n.1, pp.66-83

Parole chiave

Lavoro di cura
Professioni
Occupazione

Keywords

Caregiving
Employment
Occupations

Introduzione

I cambiamenti strutturali di natura tecnologica, demografica e ambientale condizionano in profondità i processi produttivi, economici e sociali, influenzando conseguentemente la dinamica del mercato

del lavoro (Acemoglu 2020; Albanesi *et al.* 2023). La diffusione delle tecnologie digitali e dell'automazione, permeate dai recenti avanzamenti nel campo dell'Intelligenza artificiale, incide in modo asimmetrico (e con modalità e intensità che è diffici-

le prevedere per il prossimo futuro) sulla creazione e distruzione dei posti di lavoro e si accompagna a una crescente disuguaglianza sociale tra individui, famiglie e comunità (Frey e Osborne 2017). Il progressivo invecchiamento della popolazione, le difficoltà di governo e di integrazione dei flussi migratori si associano, inoltre, a pressioni crescenti sul sistema socioassistenziale portando con sé il rischio di un aumento delle fragilità sociali e della capacità di cura delle stesse. In questo contesto già molto complesso si è poi inserita l'emergenza sanitaria da Covid-19 che sembra aver accelerato l'effetto di tali cambiamenti strutturali sulla capacità di inclusione del mercato del lavoro, sul tessuto produttivo e sui processi democratici. L'emergenza pandemica ha messo altresì in evidenza come i sistemi sanitari pubblici e i servizi socioassistenziali rappresentano elementi essenziali, non solo per la tenuta sociale e democratica, ma anche per la crescita economica, le opportunità di lavoro e la riduzione delle disuguaglianze – soprattutto ma non solo di fronte a shock di natura sistemica (Caritas italiana 2019; Casanova e Lillini 2022; Gollini 2021).

In questa prospettiva, l'investimento in servizi socioassistenziali e nella cosiddetta 'economia dell'assistenza' (*Care economy*) può svolgere un ruolo determinante non solo nel contrastare la creazione e la persistenza delle disuguaglianze, ma anche nel favorire la creazione di posti di lavoro, ovvero nel processo di ri-assorbimento della disoccupazione che si produce in altri settori/professioni come conseguenza della diffusione delle nuove tecnologie e di altri cambiamenti economici strutturali. Nell'ambito della *Care economy*, è possibile, d'altra parte, far rientrare le professioni e i lavori coinvolti – direttamente e indirettamente – nelle attività di supporto fisico, emotivo e psicologico alle persone, e che per semplicità possono essere incluse nelle macrocategorie di Sanità e dei Servizi sociali (es: assistenza a bambini, anziani e disabili, ma anche attività di intrattenimento extra lavorative legate alla 'cura' della persona). Le potenzialità insite nel finanziamento di questo tipo di investimenti sociali sono testimoniate dalle proiezioni di alcuni studi secondo cui nei prossimi decenni la *Care economy* potrebbe assorbire – direttamente e indirettamente – fino al 40% del

totale dei posti di lavoro creati nelle economie avanzate (Addati *et al.* 2018). Tale previsione si basa soprattutto sulle dinamiche demografiche attuali che vedono un progressivo invecchiamento della popolazione, il contestuale declino dei tassi di fertilità, il cambiamento delle strutture familiari e altri fattori come le attuali tendenze verso l'aumento della povertà e delle disuguaglianze sociali¹.

Si tratta di tendenze destinate peraltro a creare pressioni crescenti sulla finanza pubblica e sulla sostenibilità dei sistemi nazionali di assistenza a lungo termine, già condizionate negativamente dal declino del tasso di crescita della produttività totale dei fattori sperimentato dalla maggior parte delle economie avanzate. Il rischio di povertà tenderebbe, quindi, ad aumentare progressivamente tra specifiche categorie di popolazione, tra cui gli anziani e le famiglie ad alta richiesta di assistenza, soprattutto se sono presenti situazioni di disabilità.

Tale situazione appare preoccupante in quei Paesi, come l'Italia, dove i servizi di welfare sono basati su regimi misti di assistenza familiare e piani regionali, dove l'assistenza pubblica è progressivamente erosa dal mercato privato dei servizi socioassistenziali, e dove una quota rilevante della cura alle persone è declinata informalmente nell'ambito delle famiglie e delle comunità (Leon e Pavolini 2014; Istat 2019). In tale contesto le fragilità sanitarie e sociali di varia natura hanno un impatto significativo anche sull'efficienza dei processi economici, ad esempio comprimendo il tasso di partecipazione delle donne al mercato del lavoro, perpetuando le disuguaglianze di genere e quindi riducendo le potenzialità di crescita del Paese.

La nostra ricerca affronta queste tematiche focalizzando l'attenzione sulla dinamica delle assunzioni nelle professioni della *Care economy* illustrandone alcune importanti implicazioni in termini di disuguaglianza nelle giornate lavorate nel corso dell'anno – anche in ottica di genere. A tal fine si utilizza un dataset che integra diverse fonti statistiche nel corso del periodo 2012-2021: l'Archivio delle comunicazioni obbligatorie (SISCO), il Sistema informativo Atlante Lavoro, e l'Indagine campionaria sulle professioni (ICP-Inapp). Le statistiche descrittive e i modelli di regressione permettono di dimostrare i seguenti ri-

1 Sotto questo aspetto il caso dell'Italia è esemplificativo. Sulla base dei dati della popolazione residente e come effetto della contrazione significativa delle nascite, l'età media che si registra nel nostro Paese (intorno ai 50 anni) è tra quelle più elevate a livello globale (Istat 2023).

sultati. Primo, le professioni socio-sanitarie e di natura assistenziale hanno sperimentato una crescita netta di assunzioni nell'ultimo decennio, pur registrando forti condizionamenti congiunturali, primo tra tutti quello associato all'emergenza sanitaria da Covid-19. Secondo, nelle professioni della *Care economy* si verifica in media una penalizzazione in termini di giornate lavorate nel corso dell'anno rispetto a quanto avviene nel resto delle altre occupazioni. Terzo, nel caso in cui siano le donne ad essere occupate nelle professioni socio-assistenziali si assiste ad un incremento delle giornate lavorate, ovvero a una riduzione della disuguaglianza di genere.

È opportuno sottolineare che la strategia economica non permette di inferire nessi causali tra le variabili oggetto di studio e nondimeno la complessità intrinseca del fenomeno oggetto di studio impone di per sé cautela nell'interpretazione dei risultati. Tuttavia, la ricchezza e l'estensione dei dati amministrativi che abbiamo utilizzato sembrano supportare – in modo inedito rispetto alle ricerche precedenti sul tema – l'ipotesi che investire nel settore della *Care economy* può favorire una dinamica positiva dell'occupazione e non solo contribuire alla riduzione delle disuguaglianze, anche in ottica di genere. Le nostre evidenze suggeriscono, inoltre, l'opportunità di coordinare gli interventi di policy per minimizzare il rischio di instabilità occupazionale e salariale dei lavoratori nelle professioni socio-assistenziali.

L'articolo è organizzato come segue. La sezione seguente sviluppa una discussione preliminare, la seconda presenta i dati e le statistiche descrittive, mentre la terza discute l'analisi econometrica e i principali risultati. La sezione finale conclude.

1. Una discussione preliminare

Il lavoro di cura e l'erogazione dei servizi socio-assistenziali svolgono una funzione essenziale per i processi democratici per la coesione del tessuto sociale. Nei decenni passati i vincoli di finanza pubblica e i cambiamenti intervenuti nell'architettura istituzionale e amministrativa dei vari livelli di governo si sono accompagnati di fatto ad una progressiva restrizione del perimetro di intervento delle politiche sociali. Parallelamente, il rischio di povertà ed esclusione ha coinvolto una proporzione sempre maggiore della popolazione, in modo particolare i nuclei familiari con disabili in carico e i soggetti fragili. Vi è un ampio dibattito economico e

istituzionale circa la necessità di affrontare adeguatamente gli attuali deficit di qualità e quantità nella fornitura dei servizi di assistenza e di cura, che nel nostro Paese sono in parte rilevante erogati in modo informale e non retribuito all'interno delle famiglie. Rocard e Llena-Nozal (2022) ad esempio, delineano alcuni possibili interventi di policy per il riconoscimento e il supporto al '*caregiver*' familiare. L'entità del fenomeno, d'altra parte, è notevole non solo in Italia; il contributo dei *caregiver* informali al welfare assistenziale è un dato strutturale in quasi tutti i Paesi OCSE, basta pensare che secondo il Rapporto circa il 60% degli anziani riceve esclusivamente cure informali (ibidem). È possibile argomentare che questa percentuale sia il riflesso della crescita esponenziale di domanda assistenziale connessa all'aumento delle aspettative di vita di persone anziane fragili o non autosufficienti, alla oggettiva carenza di servizi (con profonde differenze territoriali). Tale fenomeno può riflettere un dato di natura culturale, soprattutto nei Paesi dell'Europa mediterranea, dove le strutture familiari e la trasmissione di norme sociali implicite – almeno fino al recente passato – condizionano la scelta di delegare la presa in carico da parte dei servizi formali. E noto, inoltre, come sia per la gran parte la componente femminile della popolazione attiva a svolgere il 'lavoro di cura non retribuito' e tale circostanza produce un impatto negativo sulle opportunità e sulle disuguaglianze di genere. La relazione tra lavoro di cura non retribuito e disuguaglianze di genere viene inoltre alimentata nel caso in cui le donne siano occupate con contratti part-time proprio a causa delle responsabilità di cura. Accanto a questo vi è tutta una serie di considerazioni riguardanti il finanziamento, la fornitura e l'organizzazione dei servizi socio-sanitari da parte di soggetti pubblici e privati – a livello centrale e locale. Il finanziamento degli investimenti sociali e la diffusione delle professioni socio-assistenziali hanno quindi una implicazione diretta per la dinamica del mercato del lavoro e la persistenza delle disuguaglianze, mentre condizionano indirettamente il benessere dei fruitori di tali servizi.

2. Dati, metodologia e statistiche descrittive

I dati

Le analisi si sviluppano sulla base dell'integrazione di diverse fonti statistiche: i) il Sistema informativo

statistico delle Comunicazioni obbligatorie (SISCO) del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali; ii) l'Indagine campionaria delle Professioni (ICP) condotta dall'Inapp in collaborazione con l'Istat; iii) il sistema Atlante Lavoro dell'Inapp avente per oggetto la descrizione dei processi e delle competenze nell'ambito delle attività lavorative.

L'archivio delle Comunicazioni obbligatorie (COB) registra tutte le attivazioni, le cessazioni e le trasformazioni dei rapporti di lavoro avvenute in Italia a partire dall'annualità 2008. Questo sistema di registrazione rende possibile ricostruire i flussi in entrata e uscita dal mercato del lavoro a partire dalla data della sua introduzione, mentre non permette di accedere direttamente alle informazioni riguardanti i rapporti di lavoro avviati prima del 2008 e non ancora cessati, ovvero che non abbiano subito alcuna modifica. Nello specifico i dati COB registrano tutte le attivazioni, cessazioni e trasformazioni dei contratti da lavoro dipendente e parasubordinato di tutti i settori economici, inclusa la Pubblica amministrazione, e coinvolgono anche lavoratori stranieri presenti, seppure solo temporaneamente, nel territorio italiano. Sono esclusi invece i lavoratori autonomi che non rientrano – ad eccezione di quelli del settore dello spettacolo – negli obblighi di comunicazione.

Per quanto riguarda l'identificazione delle professioni sociosanitarie e assistenziali, la fonte informativa di partenza è costituita dall'Atlante Lavoro, un sistema che contiene la descrizione delle Aree di Attività (ADA) di ciascuna professione². I descrittivi delle ADA ricostruiscono i processi, i prodotti, i servizi e le competenze attese per lo svolgimento dei lavori; contengono inoltre i riferimenti ai codici statistici delle classificazioni Istat delle professioni. Sulla base del Sistema informativo Atlante Lavoro si individuano le parole chiave che chiamano in causa le attività di assistenza sociosanitaria e, conseguentemente, i codici delle professioni a 5 digit che meglio si adattano alla definizione di lavoratori della *Care economy*. Le professioni che includiamo in questa macrocategoria sono le seguenti³:

- Farmacisti
- Medici generici
- Specialisti in terapie mediche
- Professioni sanitarie infermieristiche
- Fisioterapisti
- Terapisti della neuro e psicomotricità dell'età evolutiva
- Tecnici della riabilitazione psichiatrica
- Logopedisti
- Tecnici della medicina popolare
- Professioni qualificate nei servizi sanitari e sociali
- Portantini e assimilati
- Educatori professionali
- Terapisti occupazionali
- Assistenti sociali
- Tecnici del reinserimento e dell'integrazione sociale
- Addetti all'assistenza personale
- Personale di compagnia e personale qualificato di servizio alle famiglie
- Addetti alla sorveglianza di bambini e assimilati
- Collaboratori domestici e assimilati
- Istruttori di discipline sportive non agonistiche.

Le professioni socioassistenziali identificate attraverso i descrittivi dell'Atlante Lavoro sono conseguentemente associate alla classificazione a 5 digit delle occupazioni riportata dall'Indagine campionaria sulle professioni (ICP). In corrispondenza ciascun rapporto di lavoro registrato nell'Archivio SISCO è dunque possibile associare la tipologia di occupazione e, più nel dettaglio, si può distinguere tra professioni di tipo sociosanitario e assistenziale e professioni di altra natura.

In questo contesto analitico, è possibile articolare una strategia empirica che metta in relazione le occupazioni – o meglio, i rapporti di lavoro attivati e cessati nell'ambito della *Care economy* – con varie misure di intensità lavorativa, tenendo in considerazione un'ampia serie di caratteristiche socio-demografiche e produttive degli individui.

L'unità di osservazione è il rapporto di lavoro at-

2 Il metodo di costruzione dei descrittivi dell'Atlante Lavoro è stato sviluppato seguendo le logiche tipiche della divisione/organizzazione del lavoro declinata sul modello della catena del valore. Tale modello è stato applicato in modo estensivo a tutti i settori economico professionali (SEP) individuati nell'ambito dell'Atlante, e in modo analitico per ciascuna Area di attività (ADA). In ogni ADA sono stati identificati i generatori di valore descritti come il complesso risultato dell'interazione tra specifiche produttive dettate dalle attività da svolgere e le risorse del soggetto necessarie al presidio di tali attività. Questa sua caratteristica rende l'Atlante adatto ad azioni volte a costruire un sistema condiviso di elementi tecnici intorno ai quali identificare la pertinenza delle richieste specifiche di mercati innovativi.

3 Si veda l'Appendice A per una discussione più di dettaglio e il raccordo con la classificazione delle professioni ISCO a 5 digit.

tivato e cessato nel periodo compreso tra il 2012 e il 2021. La nostra analisi fa riferimento, d'altra parte, al rapporto di lavoro prevalente nel corso dell'anno: per i soggetti che nello stesso anno hanno più rapporti di lavoro, si considera il contratto di lavoro con il numero di settimane lavorate più elevato. Il campione finale è costituito da circa 33 milioni di osservazioni.

La metodologia applicata

Al fine di verificare l'esistenza di un'associazione statisticamente significativa tra professioni sociosanitarie (e assistenziali) e intensità di lavoro si applica il seguente modello di regressione lineare:

$$Y_{it} = c + \beta_1 PSA_{it} + \beta_2 X_{it} + D_s + D_t + D_p + \varepsilon_{it} \quad [1]$$

dove la variabile Y_{it} può rappresentare, alternativamente: i) il numero medio di giornate lavorate in totale nell'anno t , ii) il numero medio di giornate lavorate dall'individuo i nell'anno t , e iii) il numero totale delle giornate lavorate dall'individuo i , nell'anno t , nell'impresa j , con $t = [2012-2021]$. Queste variabili dipendenti identificano diverse misure di intensità lavorativa e riflettono la continuità nella relazione di lavoro su base annuale, sia nell'ambito di una stessa professione che in riferimento più generale al rapporto di occupazione tra lavoratore e una medesima impresa.

La variabile esplicativa PSA è un indicatore dicotomico che assume valore 1 se la professione svolta rientra nella categoria socioassistenziale identificata, a partire dalle informazioni contenute nel sistema Atlante Lavoro (si veda il paragrafo precedente e l'Appendice B), 0 altrimenti. Il vettore X_{it} include alcune caratteristiche demografiche e occupazionali degli individui che possono influenzare l'intensità di lavoro: il sesso, l'età (e il suo quadrato), la cittadinanza, il titolo di studio (diviso in quattro categorie: nessuna istruzione, licenza elementare o media, istruzione secondaria superiore, istruzione terziaria), la professione aggregata a un 1-digit. Molti studi suggeriscono infatti che sia le variabili socio-demografiche, quali l'età, il sesso e la cittadinanza, che quelle riferite alle caratteristiche del contratto di lavoro e della professione, influiscono in modo rilevante sulla quantità di lavoro svolto dall'individuo. I giovani (under-35) e le donne, ad esempio, sopportano generalmente carriere lavorative molto più frammentate

e segmentate, vengono assunti con contratti lavoro che prevedono una durata molto più breve di quanto non accada per le rispettive controparti. Analogamente i soggetti che svolgono professioni a bassa qualifica sperimentano in genere traiettorie lavorative più frammentate e instabili rispetto a quelli con elevato inquadramento professionale (Ministero del Lavoro e delle politiche sociali 2021). I termini D_s , D_t , D_p formalizzano rispettivamente i settori di attività a 2-digit, l'annualità di riferimento e la provincia dove si svolge di lavoro mentre ε_{it} è un disturbo idiosincratico a media nulla e varianza finita.

L'equazione [1] viene quindi stimata attraverso un modello di regressione Pooled OLS che applica lo stimatore dei minimi quadrati ordinari sulla base della componente sezionale del dataset COB nel periodo 2012-2021.

Nel nostro caso, il modello Pooled OLS combina i vantaggi dell'analisi cross-sezionale e delle serie storiche massimizzando la dimensione quantitativa del dataset a nostra disposizione. Tale scelta riflette la finalità principale dell'analisi che è quella di illustrare il fenomeno innanzitutto dal punto di vista quantitativo sulla base di informazioni di natura amministrativa. Nondimeno tale strategia econometrica non permette di controllare per il ruolo dell'eterogeneità non osservata degli individui e potenziali problemi di endogeneità tra le variabili oggetto di studio. In tal senso i risultati delle regressioni andrebbero interpretati come semplici correlazioni multivariate e non come nessi causali tra i fenomeni oggetto di studio.

Le statistiche descrittive

La tabella 1 riporta le statistiche descrittive, ovvero la media, la deviazione standard e i valori massimi e minimi, per il periodo 2012-2021, per le principali variabili utilizzate nell'analisi.

Si osservi come per il totale dei rapporti di lavoro registrati nelle COB il numero medio di giornate si attesta intorno a 162 mentre, se calcoliamo il numero medio di giornate lavorate da ciascun individuo durante l'anno (una volta che si è applicato il criterio del rapporto prevalente) e dentro la stessa impresa, questa statistica aumenta rispettivamente a 237 e 182. Le professioni sociosanitarie e della *Care economy* riguardano circa l'8,7% dei rapporti di lavoro. Sul totale di questi, il 47% si riferisce a donne e circa il 19% a persone di nazionalità non italiana. Il 13% è occupato con titolo di studio

universitario, il 33% ha conseguito un diploma di scuola secondaria superiore mentre il restante 52% ha un livello di istruzione di scuola secondaria inferiore, elementare, ovvero nessun titolo di studio (in questa casistica rientrano molti extracomunitari). Per ciò che concerne le tipologie contrattuali, la tabella 1 mostra come circa il 44% dei rapporti di lavoro viene stipulato a tempo indeterminato, il 41% sono contratti alle dipendenze a tempo determinato, mentre la quota restante si divide tra parasubordinati (4,7%) e altre tipologie (10%).

Il quadro descrittivo fornito dalla tabella ci permette di entrare più nello specifico dell'evoluzione delle professioni della *Care economy*. La figura 1 illustra la dinamica delle attivazioni nette per le professioni socio-sanitarie nel periodo preso in esame. In particolare, per ogni anno sono stati calcolati, prima per l'intero campione poi disaggregando per le diverse caratteristiche analizzate, il totale delle attivazioni dei rapporti di lavoro e il totale delle cessazioni, dopodiché le attivazioni nette, che misurano la creazione netta di nuovi posti di lavoro, sono state calcolate mediante la differenza tra le attivazioni e

le cessazioni. È interessante notare due elementi: i) il saldo netto di creazione di rapporti di lavoro è sempre positivo – sebbene con forti andamenti congiunturali, negativi tra il 2012 e il 2014 e positivi tra il 2019 e il 2020 in corrispondenza dell'esplosione dello shock pandemico; ii) una sostanziale contrazione delle attivazioni nette per queste professioni nel corso del 2021 fino a mettere in luce un saldo negativo.

Le figure 2-3-4 approfondiscono la dinamica delle attivazioni nette declinandola rispetto ad alcune delle principali caratteristiche socio-demografiche del lavoratore così da verificare l'esistenza di possibili eterogeneità. Nella fattispecie la figura 2 rende evidente come la dinamica complessiva illustrata nella figura 1 sia in realtà il riflesso di ciò che accade ai lavoratori con un livello molto basso di istruzione; nella misura in cui dentro questo gruppo si collocano per la gran parte persone di nazionalità non italiana (per le quali spesso non è riportato il livello di istruzione) – quello che emerge dalla figura 2 è in linea con le attese. Le professioni socio-sanitarie sono infatti svolte principalmente da soggetti stranieri, specialmente per la parte riguardante le

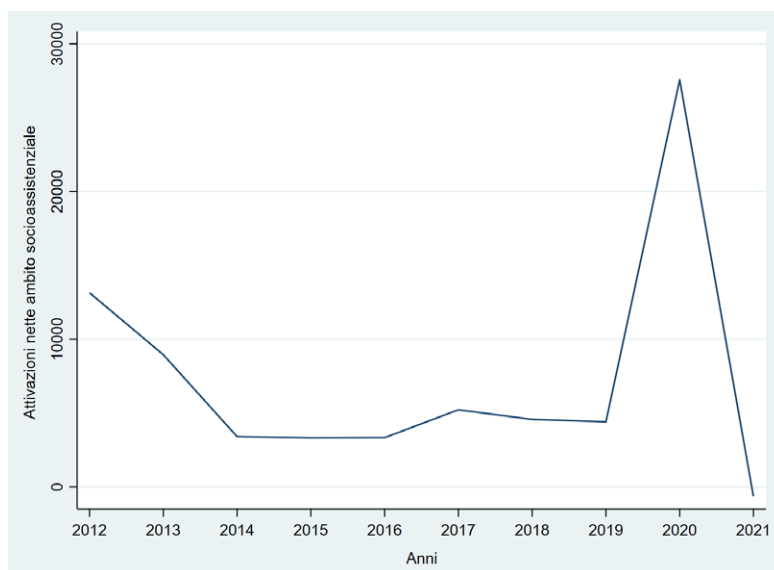
Tabella 1. Statistiche descrittive. Valori medi sul periodo 2012-2021

| | Media | Dev. St. | Min | Max |
|--|------------|----------|-----|-----|
| <i>Variabili dipendenti</i> | | | | |
| Giornate lavorate in media | 162 | 137,091 | 0 | 365 |
| Giornate lavorate/anno (per individuo) | 237 | 120,065 | 0 | 365 |
| Giornate lavorate/anno (per individuo e impresa) | 182 | 130,799 | 0 | 365 |
| <i>Variabili esplicative</i> | | | | |
| Professioni socioassistenziali (dummy) | 0,087 | 0,283 | 0 | 1 |
| Donne | 0,477 | 0,499 | 0 | 1 |
| Stranieri | 0,188 | 0,391 | 0 | 1 |
| <i>Tipologie contrattuali</i> | | | | |
| Tempo indeterminato | 0,439 | 0,496 | 0 | 1 |
| Tempo determinato | 0,414 | 0,493 | 0 | 1 |
| Parasubordinati | 0,049 | 0,215 | 0 | 1 |
| Altre tipologie contrattuali | 0,099 | 0,298 | 0 | 1 |
| <i>Livello di istruzione</i> | | | | |
| Licenza elementare/media | 0,525 | 0,449 | 0 | 1 |
| Diploma secondaria superiore | 0,331 | 0,471 | 0 | 1 |
| Laurea e post-laurea | 0,130 | 0,337 | 0 | 1 |
| Totale osservazioni | 33.742.758 | | | |

Note: le osservazioni identificano i rapporti di lavoro. Applicazione dei pesi campionari.

Fonte: elaborazione degli Autori su dati SISCO-MLPS 2012-2021

Figura 1. Attivazioni nette in ambito socio sanitario



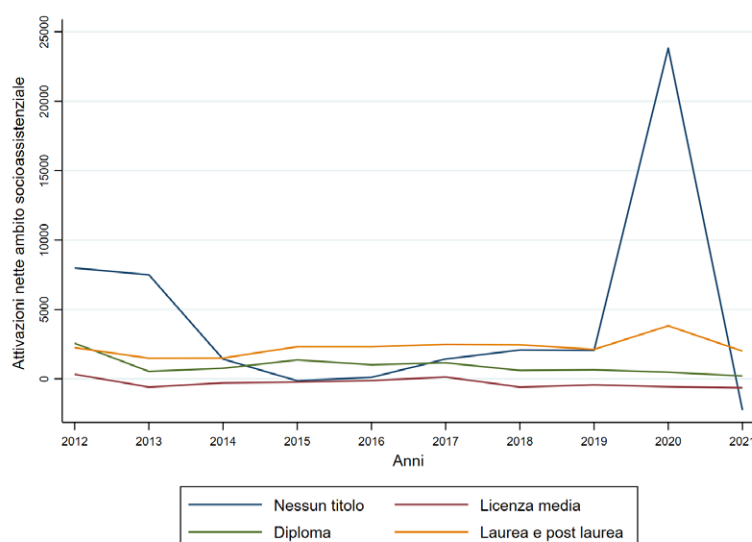
Fonte: elaborazione degli Autori su dati SISCO-MLPS 2012-2021

attività di assistenza alla persona. L'evoluzione delle attivazioni nette per i laureati (tipicamente medici e professionisti della salute) è relativamente stabile nel periodo, a eccezione della crescita e repentina diminuzione a cavallo della diffusione del Covid-19.

La figura 3 conferma che le professioni socio-sanitarie sono occupate più frequentemente dalle don-

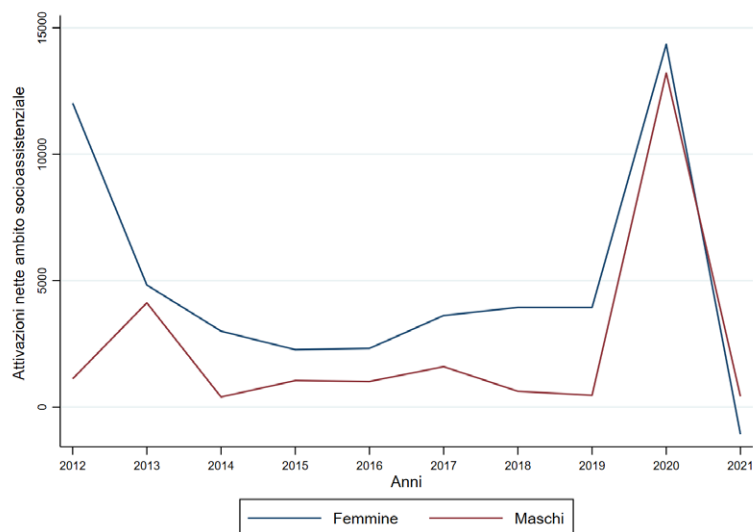
ne. Nelle fasi congiunturali negative, d'altra parte, la componente femminile subisce una penalizzazione relativa, rispetto a quella maschile, come si evince dall'andamento dei grafici che si riferiscono al periodo 2011-2014 e quelli post pandemia. Anche in questo caso si tratta di un risultato non sorprendente: le donne coinvolte nei lavori di cura sono più frequen-

Figura 2. Attivazioni nette professioni socio sanitarie per titolo di studio



Fonte: elaborazione degli Autori su dati SISCO-MLPS 2012-2021

Figura 3. Attivazioni nette professioni socio sanitarie per sesso



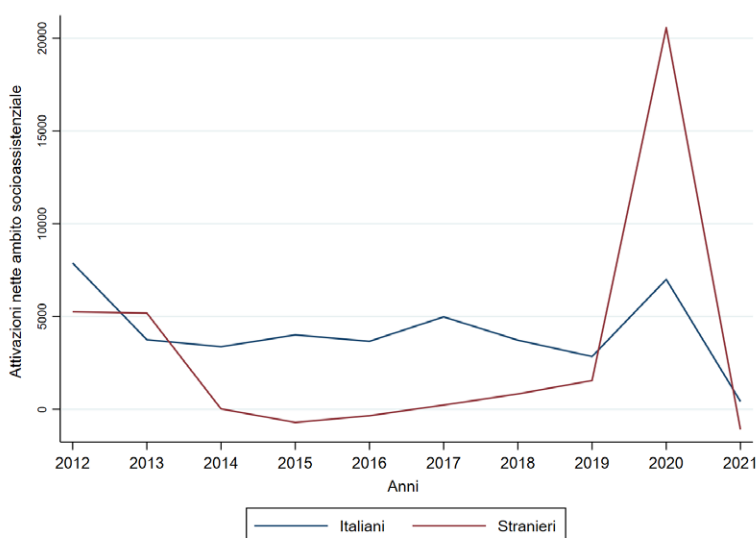
Fonte: elaborazione degli Autori su dati SISCO-MLPS 2012-2021

temente di nazionalità straniera rispetto ai colleghi maschi.

La figura 4 indica uno degli elementi caratterizzanti questo tipo di professioni: il connotato di cittadinanza. In verità sotto questo aspetto si dovrebbe operare un'ulteriore distinzione, quella tra professioni mediche e professioni di assistenza do-

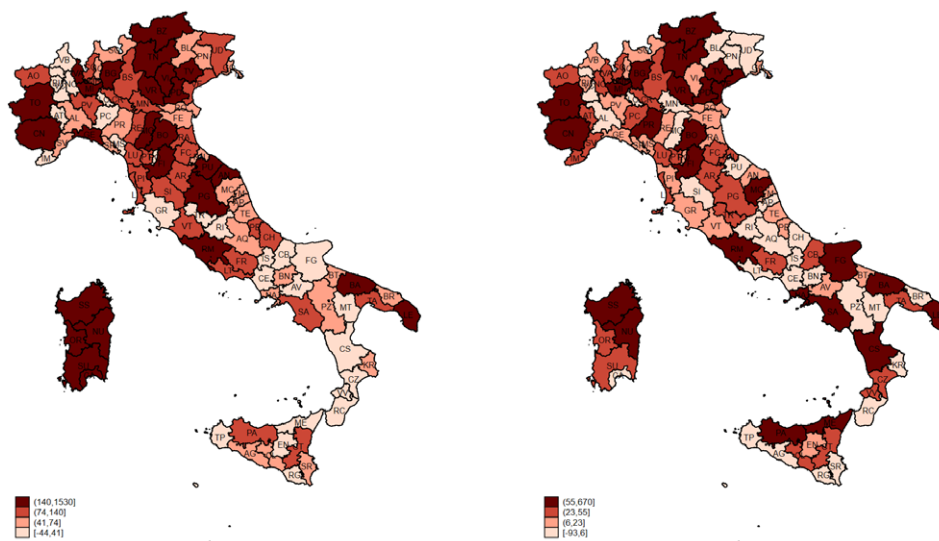
miciliare alla persona. Le prime tendono a essere occupate da persone con elevato livello di istruzione, di nazionalità italiana e senza un particolare connotato di genere; le seconde coinvolgono per lo più persone straniere, con bassi titoli di studio e donne. Avendo in mente questi *caveat* si nota comunque come l'impatto dello shock pandemico

Figura 4. Attivazioni nette professioni socio sanitarie per cittadinanza



Fonte: elaborazione degli Autori su dati SISCO-MLPS 2012-2021

Figura 5a. Distribuzione territoriale delle attivazioni nette per le professioni socio-sanitarie. Anni 2012 e 2019



Fonte: elaborazione degli Autori su dati SISCO-MLPS 2012-2021

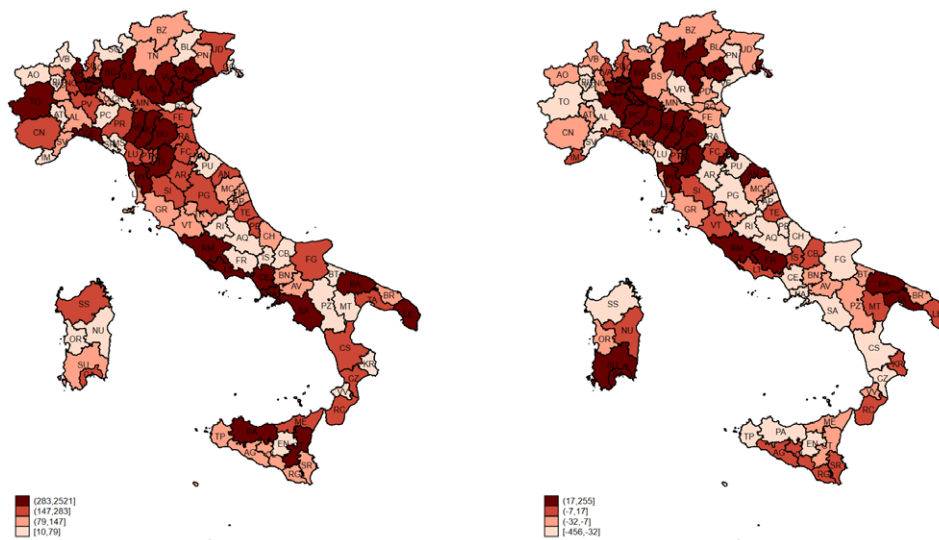
sulle professioni socio-sanitarie sia stato assorbito dai cittadini stranieri sia nella fase crescente che in quella decrescente della dinamica occupazionale.

Infine, i due panel (a e b) della figura 5 mostrano la distribuzione geografica delle attivazioni nette nelle professioni della *Care economy* nel corso del tempo. Si sono scelti quattro anni, in particolare due riferiti al periodo pre-pandemia (2012 e

2019) e due durante la pandemia (2020 e 2021), così da indagare, almeno descrittivamente, se a livello geografico e spaziale vi siano delle eterogeneità più o meno strutturali, e se lo scoppio della pandemia abbia o meno avuto un effetto in termini di nuovi posti di lavoro nell'ambito dell'assistenza socio-sanitaria.

Si osserva come in alcuni territori – le regioni del-

Figura 5b. Distribuzione territoriale delle attivazioni nette per le professioni socio-sanitarie. Anni 2020 e 2021



Fonte: elaborazione degli Autori su dati SISCO-MLPS 2012-2021

la dorsale appenninica e quelle del Meridione – vi sia una progressiva contrazione di questo tipo di lavori, mentre nelle altre zone del Paese – segnatamente in Lombardia ed Emilia-Romagna – la loro concentrazione si mantiene e sembra anzi consolidarsi. Certamente queste dinamiche spaziali e territoriali non sono indipendenti dall'asimmetria geografica con cui il Covid-19 ha esercitato il suo impatto nel nostro Paese, soprattutto nella prima fase della pandemia.

3. I risultati principali

La tabella 2 mostra le stime Pooled OLS dell'equazione [1] per ciascuna delle tre variabili *outcomes*. La colonna [1] riporta una correlazione negativa tra l'essere occupati in professioni socio-sanitarie e il numero medio di giornate lavorate nel corso dell'anno: (-6 giornate). Il fatto che queste professioni siano associate a una riduzione di giornate lavoro implica, *ceteris paribus*, anche una penalizzazione salariale rispetto ad altre professioni. La colonna [2] conferma tale risultato anche quando la variabile *outcome* è misurata dal numero di giornate lavorate da uno stesso individuo nel corso dell'anno, sostanzialmente una *proxy* della stabilità dell'occupazione. In questo caso si osserva che coloro che svolgono attività nelle professioni della *Care economy* lavorano mediamente 10 giornate in meno rispetto a coloro che si trovano in altre professioni. La penalizzazione salariale di questi lavoratori è, quindi, ancora più elevata rispetto al caso in cui l'analisi fa riferimento al totale delle giornate lavorate nel corso dell'anno.

Le stime riportate nella colonna [3] indicano poi che la correlazione stimata tra essere occupati in professioni socio-sanitarie e il numero di giornate lavorate da uno stesso individuo nella medesima impresa nel corso dello stesso anno è negativa e pari a -4,5. In altre parole, il quadro empirico delineato dalla tabella 2 suggerisce che le professioni della *Care economy* sono associate a una minore stabilità lavorativa e, quindi, sono esposte a un rischio di penalizzazione salariale rispetto alla media delle altre occupazioni.

La strategia econometrica adottata non permette, tuttavia, di inferire nessi causali tra i fenomeni

oggetto di studio, ma il numero di osservazioni e l'ampiezza del periodo in esame supporta l'ipotesi che i lavoratori che prestano i propri servizi nell'ambito dell'assistenza e della cura delle fragilità sociali e sanitarie, sono soggetti essi stessi a dinamiche di disuguaglianza per ciò che concerne la stabilità dell'occupazione e i livelli salariali (nella misura in cui questi ultimi sono legati alle giornate e al numero di ore lavorate).

Le stime dei coefficienti per le altre variabili esplicative sono coerenti con la teoria economica: il livello di istruzione è positivamente associato all'ammontare di giornate lavorate mentre tale correlazione è negativa per le donne e le persone di nazionalità estera. In particolare, il vantaggio di avere un titolo di istruzione terziario rispetto alla condizione di non istruzione (variabile omessa) si attesta tra le 44 e le 33 giornate lavorate, in base allo specifico *outcome* considerato. La penalizzazione delle donne rispetto agli uomini varia tra le 16 e le 21 giornate lavorate mentre per gli stranieri tra le 7 e le 19 giornate⁴.

A questo punto si può introdurre un tema centrale di policy: se e in che misura le professioni socio-assistenziali possono costituire un veicolo di crescita occupazionale per specifici target della popolazione attiva. Nella fattispecie è interessante declinare questo problema in ottica di genere, anche considerando il fatto che molte delle attività di cura e di assistenza sono svolte dalla componente femminile della forza lavoro, sia quando passano attraverso il mercato sia quando sono svolte informalmente nell'ambito delle famiglie e comunità (es. *care givers* familiari). Sulla base di queste considerazioni, la tabella 3 illustra le stime OLS dell'equazione [1] quando viene incluso un termine di interazione tra professioni socio-assistenziali e genere dell'individuo (in questo caso la variabile dicotomica assume valore 1 se donna, 0 altrimenti).

L'inclusione di questa ulteriore variabile esplicative ha appunto lo scopo di verificare se le donne occupate in tali professioni abbiano o meno dei vantaggi rispetto ai colleghi maschi, ovvero se queste professioni forniscono una opportunità per colmare almeno in parte il gap di genere in termini di gior-

4 La tabella A1 in Appendice riporta in forma estesa altre variabili incluse nella regressione. In linea con le attese osserviamo la stima negativa associata alle tipologie contrattuali a termine (la variabile omessa sono i contratti a tempo indeterminato). Inoltre, si notano i coefficienti negativi associati alle variabili riferite agli anni con l'eccezione delle stime riferite agli anni della pandemia (2020 e 2021). Anche in questo caso si tratta di risultati che appaiono coerenti alle statistiche descrittive, tenendo in considerazione che la variabile omessa è l'anno iniziale il 2012.

Tabella 2. Stime Pooled OLS

| | (1) | (2) | (3) |
|---------------------------|-----------------------|---------------------------------|---|
| | Giornate lavorate | Giornate lavorate per individuo | Giornate lavorate per individuo/impresa |
| Prof. socioassistenziali | -5,956*** (0,349) | -10,341*** (0,297) | -4,522*** (0,224) |
| Istruzione terziaria | 44,601*** (0,371) | 39,377*** (0,462) | 33,664*** (0,197) |
| Istruzione sec. superiore | 20,470*** (0,288) | 12,571*** (0,258) | 17,580*** (0,160) |
| Istruzione sec. inferiore | 13,689*** (0,252) | 7,169*** (0,223) | 10,536*** (0,148) |
| Donne | -16,733*** (0,189) | -18,919*** (0,228) | -21,425*** (0,106) |
| Nazionalità estera | -19,290*** (0,240) | -7,305*** (0,228) | -19,394*** (0,142) |
| Altri controlli | Sì | Sì | Sì |
| Costante | 192,385*** (0,313) | 258,665*** (0,268) | 255,913*** (0,149) |
| N. di osservazioni | 33.669.186 | 33.669.186 | 21.435.164 |
| R2 | 0,239 | 0,159 | 0,226 |

Note: altri controlli includono età, età al quadrato, professione a 1 digit, tipo di contratto. Effetti fissi di anno, settore 2 digit e provincia. Errori standard robusti in parentesi. Significatività statistica: ***p<0,01, **p<0,05, *p<0,1.

Fonte: elaborazione degli Autori su dati SISCO 2012-2021

nate lavorate (e di salari). I risultati della tabella 3 sembrano andare in questa direzione. Le stime dei coefficienti associate al termine di interazione nelle colonne [1]-[2]-[3] sono sempre positive e statisticamente significative: le lavoratrici che prestano il loro lavoro nella *Care economy* sperimentano un incremento di giornate lavorate che varia tra 10 e 14 nel corso dell'anno, a seconda dell'*outcome* preso in esame. Questo risultato suggerisce quindi un miglioramento in termini di stabilità lavorativa per quelle donne che sono impiegate in professioni socioassistenziali, miglioramento che, dato il legame positivo esistente tra salari e durata dei contratti di lavoro, potrebbe tradursi in un incremento delle prospettive retributive. Ciononostante, dal momento che la nostra analisi utilizza dati di flusso e che usa come unità di tempo l'anno, le caratteristiche dell'analisi non permettono di inferire effetti in termini di stock occupazionale. Il coefficiente stimato per la forza

lavoro femminile tout court (variabile non interagita), infine, rimane negativo e significativo, così come quello associato alla variabile (non interagita) per le professioni socioassistenziali.

Ancora una volta non possiamo offrire interpretazioni di natura causale per le evidenze della tabella 3, non solo per ragioni legate alla natura dei dati e al tipo di strategia econometrica adottata, ma anche per l'intrinseca complessità ed eterogeneità che caratterizza la *Care economy*⁵. Ciò detto l'analisi multivariata testimonia le potenzialità di una policy che facendo leva sugli investimenti sociali che favoriscono le professioni di cura e i servizi sanitari possono cogliere il duplice obiettivo di creare occupazione e ridurre la disuguaglianza, anche in prospettiva di genere (Tronto 2014).

Naturalmente il disegno, l'implementazione e il coordinamento di queste policy diventano fondamentali anche per affrontare in modo efficace il problema più generale della segmentazione dell'occu-

5 Le nostre analisi non prendono in considerazione, ad esempio, la distinzione tra settore formale e informale dell'economia, una distinzione che incide sulla dinamica dell'occupazione nelle professioni socioassistenziali anche e soprattutto in ottica di genere.

Tabella 3. Stime Pooled OLS

| | (1) | (2) | (3) |
|---------------------------------|-----------------------|---------------------------------|---|
| | Giornate lavorate | Giornate lavorate per individuo | Giornate lavorate per individuo/impresa |
| Prof. socioassistenziali | -13,340*** (0,480) | -18,510*** (0,452) | -15,855*** (0,332) |
| Donne | -17,415*** (0,201) | -19,673*** (0,242) | -22,643*** (0,112) |
| Prof. socioassistenziali* donne | 9,554*** (0,456) | 10,571*** (0,473) | 14,820*** (0,324) |
| Istruzione terziaria | 44,704*** (0,371) | 39,492*** (0,462) | 33,882*** (0,197) |
| Istruzione sec. superiore | 20,556*** (0,288) | 12,666*** (0,258) | 17,755*** (0,160) |
| Istruzione sec. inferiore | 13,716*** (0,252) | 7,199*** (0,223) | 10,594*** (0,148) |
| Nazionalità estera | -19,292*** (0,240) | -7,307*** (0,228) | -19,393*** (0,142) |
| Altri controlli | Sì | Sì | Sì |
| Costante | 192,626*** (0,314) | 258,932*** (0,270) | 256,309*** (0,149) |
| N. di osservazioni | 33.669.186 | 33.669.186 | 21.435.245 |
| R2 | 0,239 | 0,159 | 0,226 |

Note: altri controlli includono età, età al quadrato, professione a 1-digit, tipo di contratto. Effetti fissi di anno, settore 2 digit e provincia. Errori standard robusti in parentesi. Significatività statistica: ***p<0,01, **p<0,05, *p<0,1.

Fonte: elaborazione degli Autori su dati SISCO 2012-2021

pazione femminile in settori di attività caratterizzati da elevata diffusione di part-time, debolezza nelle relazioni industriali e instabilità contrattuale (Torre e Jacobs 2021).

Conclusioni

Nelle pagine precedenti si è mostrato come nell'ultimo decennio vi sia stata una crescita positiva delle assunzioni nette nelle professioni socio-sanitarie e di tipo assistenziale, seppur condizionata da importanti fenomeni congiunturali. Le evidenze descrittive sembrano confermare quindi l'idea che gli investimenti sociali possono avere effetti positivi non solo per i soggetti fruitori dei servizi ma anche per l'efficienza del sistema economico e per l'incremento dell'occupazione nel mercato del lavoro. Le analisi econometriche dimostrano, d'altra parte, che coloro che sono occupati in questo tipo di professioni sperimentano una penalizzazione in termini di giornate lavorate nel corso dell'anno e, conseguen-

temente, sono esposti al rischio di maggiori perdite sia di lavoro che di salario rispetto alla media delle altre professioni. Un altro risultato interessante riguarda la componente femminile della forza lavoro. Si dimostra infatti che per le donne il fatto di essere occupate nelle professioni socio-sanitarie è correlato a un incremento delle giornate lavorate.

Indubbiamente la strategia econometrica utilizzata – Pooled OLS – non permette di verificare la robustezza di questi risultati rispetto alle cosiddette eterogeneità non osservabili dei lavoratori (abilità cognitive, caratteristiche emotive, norme culturali implicite ecc.). Si tratta di eterogeneità che possono condizionare sia la probabilità di (auto)selezione nelle professioni socio-sanitarie che l'intensità dell'attività lavorativa. Analogamente non è possibile inferire nessi di causalità tra le variabili oggetto di studio e anche per questa ragione è necessario avere cautela nell'interpretazione dei risultati.

Tenendo conto di queste limitazioni, la ricchezza e l'ampiezza dei dati amministrativi ci permette comunque di delineare un'importante implicazione di policy: il finanziamento dei servizi e degli investimenti sociali – soprattutto a livello locale – sembra portare con sé un vantaggio occupazionale. Per produrre effetti strutturali sull'economia e sulla coesione dovrebbe, tuttavia, accompagnarsi a strumenti che tutelino la stabilità occupazionale e i livelli salariali di chi svolge tali professioni. Questo avrebbe, peraltro, delle conseguenze positive non solo nel contrastare la disuguaglianza tout court, ma anche nella riduzione del divario di genere nel mercato del lavoro. In questo ambito il rafforzamento del sistema sanitario nazionale e la riorganizzazione e finanziamento dei servizi sociali comunali – attraverso l'applicazione di protocolli di intesa e flussi di finanzia-

mento uniformi nel tempo e nei territori, appaiono una leva imprescindibile per la stabilità di lungo periodo di una società che invecchia progressivamente.

Infine, lo studio della *Care economy* verrà sviluppato lungo altre linee di ricerca nel prossimo futuro. Tra le estensioni previste vi è quella di approfondire se e in che misura lo shock da Covid-19 abbia alterato i flussi in entrata e in uscita di rapporti di lavoro nei mercati locali, distinguendo esplicitamente tra professioni sanitarie e professioni socioassistenziali. Un'altra estensione riguarda l'analisi del ruolo della spesa in servizi sociali e in strutture sanitarie nel territorio, anche in relazione alla dinamica demografica. L'effetto degli investimenti nei servizi locali è indubbiamente uno dei *missing link* delle analisi presentate finora.

Appendice A

Tabella 1A. Stime Pooled OLS

| | Giornate lavorate | Giornate lavorate per individuo | Giornate lavorate per individuo/ impresa | Giornate lavorate | Giornate lavorate per individuo | Giornate lavorate per individuo/ impresa |
|----------------------------------|----------------------|---------------------------------|--|----------------------|---------------------------------|--|
| Professioni di assistenza | -5,95*** (0,344) | -9,73*** (0,293) | -8,80*** (0,482) | -16,04*** (0,444) | -3,75*** (0,222) | -12,44*** (0,325) |
| Tempo determinato | -66,30*** (0,226) | -44,60*** (0,179) | -66,31*** (0,226) | -44,62*** (0,179) | -54,91*** (0,110) | -54,94*** (0,110) |
| Parasubordinato | -60,38*** (0,540) | -2,87*** (0,996) | -60,37*** (0,540) | -2,85*** (0,996) | -19,71*** (0,269) | -19,67*** (0,269) |
| Altro | 4,52*** (0,244) | 11,76*** (0,199) | 4,52*** (0,244) | 11,75*** (0,199) | 2,39*** (0,168) | 2,35*** (0,168) |
| Istruzione terziaria | 10,34*** (0,250) | 5,08*** (0,219) | 10,36*** (0,250) | 5,11*** (0,219) | 8,38*** (0,144) | 8,43*** (0,144) |
| Istruzione sec. superiore | 25,30*** (0,288) | 15,86*** (0,257) | 25,33*** (0,288) | 15,93*** (0,257) | 21,51*** (0,156) | 21,67*** (0,156) |
| Istruzione sec. inferiore | 50,52*** (0,383) | 41,22*** (0,447) | 50,55*** (0,383) | 41,29*** (0,447) | 36,85*** (0,194) | 36,98*** (0,194) |
| Anno 2013 | -0,43*** (0,126) | -2,56*** (0,140) | -0,42*** (0,126) | -2,55*** (0,140) | -0,45*** (0,075) | -0,42*** (0,075) |
| Anno 2014 | -3,81*** (0,154) | -3,60*** (0,162) | -3,81*** (0,154) | -3,59*** (0,162) | -1,45*** (0,082) | -1,44*** (0,082) |
| Anno 2015 | -9,56*** (0,165) | -5,56*** (0,172) | -9,56*** (0,165) | -5,56*** (0,172) | -6,40*** (0,087) | -6,40*** (0,087) |
| Anno 2016 | -4,71*** (0,188) | -1,28*** (0,187) | -4,72*** (0,188) | -1,29*** (0,187) | -1,46*** (0,089) | -1,47*** (0,089) |
| Anno 2017 | -9,14*** (0,192) | -0,19 (0,192) | -9,15*** (0,192) | -0,20 (0,192) | -2,57*** (0,091) | -2,58*** (0,091) |
| Anno 2018 | -7,99*** (0,181) | 3,45*** (0,187) | -7,99*** (0,181) | 3,44*** (0,187) | -1,871** (0,092) | -1,87*** (0,092) |
| Anno 2019 | -3,68*** (0,180) | 6,50*** (0,191) | -3,68*** (0,180) | 6,49*** (0,191) | -0,39*** (0,093) | -0,39*** (0,093) |
| Anno 2020 | 6,54*** (0,169) | 7,36*** (0,180) | 6,55*** (0,169) | 7,37*** (0,180) | 3,38*** (0,096) | 3,39*** (0,096) |
| Anno 2021 | 2,20*** (0,173) | 9,56*** (0,182) | 2,21*** (0,173) | 9,57*** (0,182) | 2,46*** (0,096) | 2,49*** (0,096) |
| Donne | -17,99*** (0,193) | -20,95*** (0,221) | -18,26*** (0,205) | -21,54*** (0,235) | -23,47*** (0,105) | -24,40*** (0,110) |
| Professioni di assistenza* donne | | | 3,69*** (0,458) | 8,17*** (0,463) | | 11,35*** (0,319) |
| Nazionalità estera | -13,09*** (0,248) | -5,05*** (0,231) | -13,12*** (0,248) | -5,06*** (0,231) | -15,77*** (0,141) | -15,79*** (0,141) |
| Età | 5,56*** (0,042) | 8,68*** (0,047) | 5,57*** (0,042) | 8,68*** (0,047) | 8,76*** (0,023) | 8,76*** (0,023) |
| Età 2 | -0,04*** (0,001) | -0,09*** (0,001) | -0,04*** (0,001) | -0,09*** (0,001) | -0,08*** (0,000) | -0,08*** (0,000) |
| Costante | 44,05*** (0,885) | 61,58*** (0,957) | 44,12*** (0,885) | 61,74*** (0,958) | 50,95*** (0,482) | 51,24*** (0,482) |
| N. di osservazioni | 33.634.112 | 33.634.112 | 33.634.112 | 33.634.112 | 21.424.299 | 21.424.299 |
| R-squared | 0,267 | 0,189 | 0,267 | 0,189 | 0,255 | 0,256 |

Note: effetti fissi di settore e provincia. Errori standard robusti in parentesi. Significatività statistica: ***p<0,01, **p<0,05, *p<0,1.

Fonte: elaborazione degli Autori su dati SISCO 2012-2021

Appendice B⁶

La descrizione dei contenuti del lavoro proposta nell'Atlante Lavoro è consultabile attraverso uno schema di classificazione ad albero che a partire dai rami principali, costruiti dai Settori economico-professionali (SEP), via via identifica all'interno di essi i principali Processi di lavoro a loro volta suddivisi in Sequenze di processo e Aree di attività (ADA). L'ADA contiene la descrizione delle singole attività che la costituiscono, i prodotti e i servizi attesi nonché i riferimenti ai codici statistici delle classificazioni Istat relative alle attività economiche alle professioni.

Servizi sociosanitari

- Processo: erogazione di interventi tecnici sanitari e parasanitari
- Sequenza: Trattamento sanitario riabilitativo
- Sequenza: Trattamento tecnico sanitario diagnostico e assistenziale
- Sequenza: Prevenzione e promozione della salute
- Sequenza: Assistenza sociosanitaria alle pratiche infermieristiche

- Sequenza: Trattamenti ausiliari alle professioni sanitarie
- Sequenza: Assistenza tecnica degli apparati e dei sistemi (diagnostici e di trattamento) e fornitura o realizzazione di ausili protesici.

Processo: erogazione di interventi nei servizi sociali

- Sequenza: Analisi dell'assetto sociale e progettazione di interventi sociosanitari
- Sequenza: Consulenza sulla disponibilità e l'accessibilità dei servizi sociosanitari presenti sul territorio
- Sequenza: Prevenzione sui potenziali rischi sociali e pronto intervento in situazioni di emergenza sociale
- Sequenza: Erogazione di servizi sociali professionali
- Sequenza: Realizzazione di interventi e servizi di integrazione sociale e socioeducativa rivolto a soggetti deboli
- Sequenza: Erogazione di servizi assistenziali domiciliari
- Sequenza: Progettazione ed erogazione di servizi socioeducativi, socioricreativi e assistenziali in strutture semi-residenziali e residenziali.

Codici Istat CP2011 associati al Settore

| Codice | |
|-----------|--|
| 2.2.1.8.0 | Ingegneri biomedici e bioingegneri |
| 2.3.1.5.0 | Farmacisti |
| 2.4.1.1.0 | Medici generici |
| 2.4.1.2.0 | Specialisti in terapie mediche |
| 2.4.1.3.0 | Specialisti in terapie chirurgiche |
| 2.4.1.4.0 | Laboratoristi e patologi clinici |
| 2.4.1.5.0 | Dentisti e odontostomatologi |
| 2.4.1.6.0 | Specialisti in diagnostica per immagini e radioterapia |
| 2.4.1.7.1 | Dietologi e igienisti |
| 2.4.1.7.2 | Specialisti in medicina sociale e del lavoro |
| 2.4.1.7.3 | Epidemiologi |
| 2.4.1.8.0 | Anestesisti e rianimatori |
| 2.5.3.3.1 | Psicologi clinici e psicoterapeuti |
| 2.5.3.3.2 | Psicologi dello sviluppo e dell'educazione |
| 3.1.7.3.0 | Tecnici di apparati medicali e per la diagnostica medica |
| 3.2.1.1.1 | Professioni sanitarie infermieristiche |
| 3.2.1.2.4 | Ortottisti - assistenti di oftalmologia |

6 Cfr. Atlante Lavoro, Settore economico-professionale: Servizi sociosanitari: <https://shorturl.at/fBJKM>.

| Codice | |
|-----------|--|
| 3.2.1.6.1 | Ottici e ottici optometristi |
| 3.2.1.4.3 | Igienisti dentali |
| 3.2.1.6.2 | Odontotecnici |
| 3.2.1.1.2 | Professioni sanitarie ostetriche |
| 3.2.1.4.5 | Dietisti |
| 3.2.1.5.2 | Assistenti sanitari |
| 3.2.1.7.0 | Tecnici della medicina popolare |
| 3.4.5.1.0 | Assistenti sociali |
| 5.3.1.1.0 | Professioni qualificate nei servizi sanitari e sociali |
| 6.3.1.2.0 | Meccanici e riparatori di protesi, di ortesi, di tutori ortopedici e assimilati |
| 8.1.5.2.0 | Portantini e professioni assimilate |
| 1.1.2.6.3 | Dirigenti ed equiparati nella sanità |
| 2.5.3.2.1 | Esperti nello studio, nella gestione e nel controllo dei fenomeni sociali |
| 3.2.1.2.1 | Podologi |
| 3.2.1.2.2 | Fisioterapisti |
| 3.2.1.2.3 | Logopedisti |
| 3.2.1.2.5 | Terapisti della neuro e psicomotricità dell'età evolutiva |
| 3.2.1.2.6 | Tecnici della riabilitazione psichiatrica |
| 3.2.1.2.7 | Educatori professionali |
| 3.2.1.2.8 | Terapisti occupazionali |
| 3.2.1.3.1 | Tecnici audiometristi |
| 3.2.1.3.2 | Tecnici sanitari di laboratorio biomedico |
| 3.2.1.3.3 | Tecnici sanitari di radiologia medica |
| 3.2.1.3.4 | Tecnici di neurofisiopatologia |
| 3.2.1.4.1 | Tecnici ortopedici |
| 3.2.1.4.2 | Tecnici audioprotesisti |
| 3.2.1.4.4 | Tecnici della fisiopatologia cardiocircolatoria e della perfusione cardiovascolare |

Addetti all'assistenza personale

I dati presenti sono riferiti alla categoria professionale (4 cifre) che contiene l'unità professionale 5.4.4.3.0 - Addetti all'assistenza personale. Le professioni comprese in questa unità assistono, nelle istituzioni o a domicilio, le persone anziane, in convalescenza, disabili, in condizione transitoria o permanente di non autosufficienza o con problemi affettivi, le aiutano a svolgere le normali attività quotidiane, a curarsi e a mantenere livelli accettabili di qualità della vita.

| | |
|-----------|---|
| 5.3 | Professioni qualificate nei servizi sanitari e sociali |
| 5.3.1 | Professioni qualificate nei servizi sanitari e sociali |
| 5.3.1.1 | Professioni qualificate nei servizi sanitari e sociali |
| 5.3.1.1.0 | Professioni qualificate nei servizi sanitari e sociali |
| 5.4 | Professioni qualificate nei servizi culturali, di sicurezza, di pulizia e alla persona. |

Codici Istat ATECO associati al Settore

| Codice | |
|----------|--|
| 32.50.20 | Fabbricazione di protesi dentarie (inclusa riparazione) |
| 32.50.30 | Fabbricazione di protesi ortopediche, altre protesi ed ausili (inclusa riparazione) |
| 86.10.10 | Ospedali e case di cura generici |
| 86.10.20 | Ospedali e case di cura specialistici |
| 86.10.30 | Istituti, cliniche e policlinici universitari |
| 86.10.40 | Ospedali e case di cura per lunga degenza |
| 86.21.00 | Servizi degli studi medici di medicina generale |
| 86.22.01 | Prestazioni sanitarie svolte da chirurghi |
| 86.22.02 | Ambulatori e poliambulatori del Servizio sanitario nazionale |
| 86.22.03 | Attività dei centri di radioterapia |
| 86.22.04 | Attività dei centri di dialisi |
| 86.22.05 | Studi di omeopatia e di agopuntura |
| 86.22.06 | Centri di medicina estetica |
| 86.22.09 | Altri studi medici specialistici e poliambulatori |
| 86.23.00 | Attività degli studi odontoiatrici |
| 86.90.11 | Laboratori radiografici |
| 86.90.12 | Laboratori di analisi cliniche |
| 86.90.13 | Laboratori di igiene e profilassi |
| 86.90.21 | Fisioterapia |
| 86.90.29 | Altre attività paramediche indipendenti nca |
| 86.90.30 | Attività svolta da psicologi |
| 86.90.41 | Attività degli ambulatori tricologici |
| 86.90.42 | Servizi di ambulanza, delle banche del sangue e altri servizi sanitari nca |
| 87.10.00 | Strutture di assistenza infermieristica residenziale per anziani |
| 87.20.00 | Strutture di assistenza residenziale per persone affette da ritardi mentali, disturbi mentali o che abusano di sostanze stupefacenti |
| 87.30.00 | Strutture di assistenza residenziale per anziani e disabili |
| 87.90.00 | Altre strutture di assistenza sociale residenziale |
| 88.10.00 | Assistenza sociale non residenziale per anziani e disabili |
| 88.91.00 | Servizi di asili nido e assistenza diurna per minori disabili |
| 88.99.00 | Altre attività di assistenza sociale non residenziale nca |

Bibliografia

- Acemoglu D. (2020), Technical change, inequality, and the labor market, *Journal of Economic Literature*, 40, n.1, pp.7-72
- Addati L., Cattaneo U., Esquivel V., Valarino I. (2018), *Care work and care jobs for the future of decent work*, Geneva, ILO
- Albanesi S., Dias da Silva A., Jimeno J.F., Lamo A., Wabitsch A. (2023), *New Technologies and Jobs in Europe* NBER Working Paper Series n.31357, Cambridge, National Bureau of Economic Research
- Caritas italiana (2019), *Report sulla Povertà ed Esclusione Sociale in Italia Caritas Italiana*, Roma, Caritas italiana
- Casanova G., Lillini R. (2022), Disability in Older People and Socio-Economic Deprivation in Italy: Effects on the Care Burden and System Resources, *Sustainability*, 14, n 205, pp.2-14
- Frey C.B., Osborne M.A. (2017), The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation?, *Technological Forecasting and Social Change*, 114, pp.254-280
- Gollini A. (2021), Poveri e povertà nell'Italia al tempo del Covid-19. Un confronto fra i dati nazionali e quelli della Caritas di Reggio Emilia, *Welforum.it*, 19 luglio
- Istat (2023), *Rapporto annuale 2023. La situazione del Paese*, Roma, Istat
- Istat (2019), La Povertà in Italia 2018, *Statistiche Report*, 19 giugno
- Leon M., Pavolini E. (2014), Social Investment or Back to 'Familism': The Impact of the Economic Crisis on Family and Care Policies in Italy and Spain, *South Europe Social Politics*, 19, n.3, pp.353-369
- Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (2021), *Rapporto annuale sulle Comunicazioni obbligatorie*, Roma, Ministero del Lavoro e delle politiche sociali
- Rocard E., Llena-Nozal A. (2022), *Supporting informal carers of older people: Policies to leave no carer behind*, OECD Health Working Papers n.140, Paris, OECD Publishing
- Torre M., Jacobs J.A. (2021), The gender mobility paradox: Gender segregation and women's mobility across gender-type boundaries, 1970-2018, *Gender & Society*, 35, n.6, pp.853-883
- Tronto J.C. (2014), *I confini morali: un argomento politico per l'etica della cura*, Parma, Diabasis

Irene Brunetti

i.brunetti@inapp.gov.it

Ricercatrice in economia applicata presso l'Inapp e responsabile scientifica di un accordo di collaborazione tra l'Inapp e il Dipartimento di Economia "M. Biagi" dell'Università di Modena e Reggio-Emilia. I suoi interessi di ricerca riguardano le dinamiche del mercato del lavoro, la valutazione delle politiche attive e la mobilità socio-economica. Fra le pubblicazioni più recenti: Occupational mobility: Theory and estimation for Italy, *The Journal of Economic Inequality*, 2023; Even more discouraged? The NEET generation at the age of Covid-19, (forthcoming) *Applied Economics*, 2024.

Andrea Ricci

an.ricci@inapp.gov.it

Dirigente di ricerca in economia ed economia applicata presso l'Inapp, dove coordina la Struttura di ricerca Imprese e lavoro. I suoi principali interessi di ricerca hanno per oggetto la valutazione delle politiche per il lavoro, l'economia del mercato del lavoro, l'organizzazione industriale e il comportamento delle imprese. È autore di ricerche pubblicate su riviste nazionali e internazionali.

Note sull'autotrasporto: i lavoratori tra liberalizzazione e automazione

Emanuele
Nebbia Colomba
Sapienza Università di Roma

Massimo De Minicis
INAPP

La distruzione delle catene del valore durante la pandemia da Covid-19 ha reso evidente la centralità di alcune categorie di lavoratori come quelli della logistica e dei trasporti nel funzionamento dei nostri sistemi economici. Negli ultimi anni un'estesa letteratura scientifica internazionale ha studiato questi temi. Tuttavia, con un sovradimensionamento dello studio di alcuni lavoratori come quelli dei magazzini o i *riders* che rappresentano segmenti marginali delle *supply chains*. Soltanto poche pubblicazioni hanno riguardato i camionisti di lunga percorrenza che invece rappresentano la colonna vertebrale del trasporto merci. Il 90% della merce nel mondo infatti transita via mare e viene caricata e scaricata nei porti dai camionisti e in minima parte dai treni merci. Soltanto in una seconda fase viene consegnata dai corrieri dell'ultimo miglio. Questo contributo si propone di riaccendere un riflettore sui camionisti e sulle sfide che riguardano questo settore, che possono riassumersi in due macrotemi: la diffusione delle nuove tecnologie e il rischio di automazione e il tema della liberalizzazione e della concorrenza tra lavoratori, particolarmente sentito nel mercato unico europeo.

The disruption of value chains during the Covid-19 pandemic highlighted the centrality of certain categories of workers, such as those in logistics and transportation, in the functioning of our economic systems. In recent years, extensive international scientific literature has studied these issues. However, there has been an over-emphasis on studying certain workers, such as warehouse workers or riders, who represent marginal segments of supply chains. Only a few publications have focused on long-haul truck drivers, who are in fact the backbone of freight transportation. Indeed, 90% of the world's goods transit by sea and are loaded and unloaded at ports by truck drivers, while only a marginal portion by freight trains. Only in a subsequent stage are they delivered by last-mile couriers. This paper aims to shine a spotlight back on truck drivers and the challenges facing his sector, which can be summarized in two overarching themes: the proliferation of new technologies and the risk of automation, and the issue of liberalisation and competition among workers, which is particularly felt in the European single market.

DOI: 10.53223/Sinappsi_2024-01-6

Citazione

Nebbia Colomba E., De Minicis M. (2024), Note sull'autotrasporto: i lavoratori tra liberalizzazione e automazione, *Sinappsi*, XIV, n.1, pp.84-92

Parole chiave

Innovazione tecnologica
Lavoratori dei trasporti
Liberalizzazione

Keywords

*Technological innovation
Transport workers
Liberalization*

Il paragrafo 1 è stato scritto da De Minicis, i paragrafi 2 e 3 sono stati scritti da Nebbia Colomba; *Introduzione* e *Conclusioni* sono state scritte congiuntamente.

Introduzione

La pandemia da Covid-19 ha reso evidente la centralità di alcune categorie di lavoratori per il buon funzionamento dei nostri sistemi economici. Si tratta dei 'lavoratori essenziali' che hanno continuato a produrre e distribuire beni di prima necessità come il cibo o le medicine, a occuparsi della cura dei malati e degli anziani, a disinfettare le strade e i mezzi pubblici come treni e metropolitane (ILO 2023).

Tra questi lavoratori troviamo quelli della logistica e dei trasporti, fondamentali per connettere tra loro i vari segmenti delle catene di produzione globali. Come noto, circa il 90% della merce prodotta a livello mondiale transita via mare¹, passa quindi per i porti dove viene caricata principalmente su treni merci o su tir a lunga distanza. Ma non solo, i trasporti sono una delle principali fonti di emissioni di anidride carbonica, contribuiscono al surriscaldamento climatico e, se le condizioni di lavoro sono più sicure e meglio retribuite, ne trarranno beneficio non solo i lavoratori, ma anche i cittadini in termini di sicurezza stradale.

Negli ultimi anni, e ancor più dopo la pandemia da Covid-19, la sociologia del lavoro ha dedicato una crescente attenzione ai lavoratori della logistica. Solo per citare alcuni lavori, dai porti (Fox-Hodess 2019; Bottalico 2022) ai magazzini, ai lavoratori dell'ultimo miglio (Maccarrone *et al.* 2023). Tuttavia, questa letteratura sembra aver trascurato un segmento fondamentale della *supply chain* come quello dell'autotrasporto, soprattutto se confrontato con l'attenzione dedicata a un fenomeno molto più circoscritto come quello dei *riders* (Bologna e Curi 2019).

Questo lavoro punta a riaccendere i riflettori sui camionisti, facendo una ricognizione della letteratura e una mappatura dei fenomeni che attraversano questo settore e che possono riassumersi in due macrotemi: il *dumping sociale* collegato alla liberalizzazione del mercato del lavoro e il tema della diffusione di nuove tecnologie come i veicoli a guida autonoma. Il lavoro si compone di tre paragrafi, oltre a introduzione e conclusioni. Nel primo si adotta criticamente la cornice teorica proposta da Novak (2022) per studiare i lavoratori della logistica, nel secondo si riprende la letteratura sulla liberalizzazione

dell'autotrasporto, nel terzo quella sull'automazione, infine si traggono le conclusioni.

1. Inquadramento teorico

Diversi autori all'interno del dibattito sui lavoratori della logistica hanno recuperato il concetto di '*structural power*' (Wright 2000) sostenendo che portuali, lavoratori dei magazzini e camionisti, essendo posizionati in alcuni *choke points* o 'colli di bottiglia' dei sistemi di produzione globale, godrebbero di un intrinseco potere rispetto alla controparte (Fox-Hodess 2019; Neilson 2012; Alimahomed-Wilson e Ness 2018). Il loro potere deriverebbe dalla possibilità di bloccare alcuni gangli delle catene del valore causando enormi aumenti dei costi di trasporto e ritardi nella circolazione della merce.

Alcuni autori hanno problematizzato questo approccio. In particolare, Bottalico (2022) sostiene che è stato sottovalutato il cambiamento della struttura capitalistica della catena marittimo-logistica e le specificità locali date dalle eredità storico-istituzionali. Ad esempio, il potere dei portuali di Genova è ben diverso da quello dei portuali di Gioia Tauro o di Koper per la diversa posizione nella catena e per le eredità storiche dei singoli porti.

Novak (2022), partendo dallo sciopero dei camionisti brasiliani del 2018, ha elaborato un inquadramento teorico di *political economy* che considera a) le reti di produzione globali, b) le strategie di sviluppo economiche nazionali di lungo termine, c) il posizionamento politico-ideologico dei lavoratori e dei sindacati. Per l'autore temi come il costo dell'energia e la qualità delle infrastrutture come strade, porti, ferrovie vanno inseriti in un più ampio quadro di *political economy* da tenere in considerazione nell'analisi.

Nel caso dei camionisti brasiliani, le loro richieste erano un prezzo più basso del carburante e una soglia di legge sotto la quale non potessero andare le tariffe. Gli obiettivi della protesta sono stati raggiunti solo parzialmente perché l'autotrasporto in Brasile dipende moltissimo dalla filiera dell'agroalimentare, settore importante per l'economia nazionale, ma che gioca sulla competitività dei prezzi, tra cui quelli di trasporto.

Questa cornice teorica ci è utile per analizzare nei

1 Cfr. la pagina *Ocean Shipping and shipbuilding* al link <https://www.oecd.org/ocean/topics/ocean-shipping/>, consultato l'1 gennaio 2024.

paragrafi successivi le due sfide della liberalizzazione e dell'automazione. Come vedremo meglio in seguito, i processi di liberalizzazione e di ristrutturazione delle imprese dell'autotrasporto hanno eroso lo *structural power* di questi lavoratori e oggi l'automazione si presenta come un'ulteriore potenziale minaccia.

2. La liberalizzazione

Come notano Bologna e Curi (2019), negli ultimi anni l'attenzione dedicata all'autotrasporto è stata abbastanza limitata. Gli studiosi americani hanno dato l'apporto maggiore allo studio dell'evoluzione del settore, approfondendo sia il tema della liberalizzazione che quello dell'automazione (Belzer 2000; Viscelli 2016 e 2018; Gittleman e Monaco 2020). Pochi invece sono stati i contributi dei sociologi europei sull'argomento. Perciò, pur consapevoli delle differenze tra il contesto socio-istituzionale nordamericano e quello europeo, abbiamo passato in rassegna alcuni contributi sugli Stati Uniti che possono aiutarci a mettere a fuoco alcune sfide che riguardano anche il mercato unico europeo.

In sintesi, negli Stati Uniti la regolazione del mercato del lavoro nell'autotrasporto ha avuto un andamento ad 'U rovesciata'. L'operato dell'Interstate Commerce Commission (ICC) che regolava l'accesso al mercato di nuove imprese, unito alle lotte sindacali dell'International Brotherhood of Teamsters (IBT) guidato dal carismatico e controverso leader Jimmy Hoffa, portarono tra gli anni Sessanta e Settanta a un aumento della copertura della contrattazione collettiva e a buoni salari.

L'IBT guidata da Hoffa riuscì a ridurre la competizione tra imprese, ad esempio boicottando quelle non sindacalizzate, garantendo allo stesso tempo alti salari ai lavoratori e profittabilità alle imprese, scaricando i costi sui committenti (Viscelli 2016).

A metà anni Settanta però il vento cambiò, arrivarono la stagflazione, la diffusione delle idee neoliberali e la conseguente pressione delle organizzazioni datoriali per una deregolamentazione del settore. Levinson (2006) racconta che in quel periodo gli alti costi dell'autotrasporto e la congestione stradale avevano finito per rendere competitivo il trasporto via mare, notoriamente più lento, lungo la costa USA. Questa situazione portò il presidente Carter ad emanare il *Motor Carrier Act* nel 1980, data spartiacque per questo settore. Con il *Motor Carrier Act* inizia una fortissima deregolamentazione: inizialmente

entrano nel mercato tantissime microimprese non sindacalizzate spesso formate da un unico lavoratore, in tale contesto imprenditoriale il singolo lavoratore titolare dell'azienda viene definito 'padroncino'. Nel 1980 le imprese autorizzate ad entrare nel settore da parte dell'ICC erano 18.045, nel 1981 si passò a 28.700 (Viscelli 2016).

Questo elemento si univa alla necessità in quegli anni di abbassare i costi di trasporto da parte delle imprese manifatturiere che stavano attraversando una forte crisi. Ciò portò ad una vera e propria corsa verso il basso per quanto riguarda i prezzi e i salari.

I salari dei camionisti negli USA scesero del 30% dal 1977 al 1995, mentre la competizione sui prezzi giocata sul margine portò a una grossa ristrutturazione del mercato (Belzer 2000).

Negli ultimi decenni il tasso di sindacalizzazione degli autisti negli Stati Uniti è drasticamente calato e, al contempo, sono enormemente cresciuti i lavoratori indipendenti, i 'padroncini', che rappresentano tra il 10% e il 25% della forza lavoro nel settore (Gittleman e Monaco 2020). Tra questi, molti sono lavoratori indipendenti per libera scelta, altri sono 'mis-classificati' e non ricevono quindi i benefici previsti dal contratto collettivo, oltre ad essere proprietari del proprio mezzo e quindi responsabili della manutenzione. Nel 2015 la Corte federale americana ha sanzionato FedEx per questa pratica occupazionale scorretta, condannandola al pagamento di 228 milioni di dollari (Belzer e Thörnquist 2021). L'alta presenza di microimprese e l'alto turnover di lavoratori rende il mercato dell'autotrasporto americano fortemente frammentato. Viscelli (2016) argomenta che il turnover ha un alto costo per le aziende che potrebbero diminuire il problema aumentando i salari degli autisti e migliorando le condizioni lavorative. Tuttavia, le aziende ritengono economicamente più conveniente scaricare i costi sui lavoratori stessi e sulla collettività (anche in termini di sicurezza stradale). Infatti, molte imprese fanno pagare la formazione iniziale per la patente (mediamente 4.000 dollari) ai lavoratori stessi, debito che viene poi cancellato se il lavoratore rimane in azienda per almeno un anno. Inoltre, parte dei corsi di formazione è spesso finanziata dalla fiscalità generale (Viscelli 2016). "Le aziende di autotrasporti hanno sviluppato collettivamente una serie di strategie diffuse e sofisticate di fornitura e gestione del lavoro per garantire maggiore profitto. Queste strategie mantengono

i salari artificialmente bassi, costringono i lavoratori a rimanere sul posto di lavoro più a lungo di quanto vorrebbero e trasferiscono i rischi e i costi sui lavoratori e sul pubblico” (Viscelli 2016, 25).

In Europa, invece, tra gli anni Ottanta e Novanta si procede con il processo di integrazione europea. Ci sono due elementi che si muovono in parallelo da tener presente: la liberalizzazione del lavoro e la crescente concentrazione di capitale.

Per come viene strutturato il mercato unico, la libertà di impresa finisce per entrare in contrasto con i diritti dei lavoratori. In alcune note sentenze della Corte di giustizia europea (ECJ), come i casi Viking e Laval, la Corte riconobbe la superiorità del diritto di libertà di impresa ai diritti sociali riconosciuti dagli ordinamenti nazionali (Frosecchi 2020; Belzer e Thörnquist 2021). Parallelamente alcune imprese, come le tedesche DHL, DB Shenker o la belga ABX, guadagnarono notevoli quote di mercato (Belzer e Thörnquist 2021). Bologna e Curi (2019) ricordano che i Governi di Olanda e Germania, temendo che queste aziende potessero rappresentare un pericolo per i servizi pubblici, ne fecero acquisire alcune dalle aziende di Stato: è il caso di DB Shenker acquisita da Detusche Bahn (le ferrovie statali tedesche) nel 2002. Non ci fu la stessa lungimiranza in Italia, con il campione nazionale Saima Avandero che fu comprato da ABX, successivamente assorbita dalla danese DSV. In questo contesto, molte imprese dell'autotrasporto iniziarono a giocare sui differenziali di costo del lavoro tra un Paese e l'altro, con l'utilizzo di vari strumenti come 'il distacco transnazionale di manodopera' o il 'cabotaggio', ancor più dal 2004-2007 con l'allargamento ad Est e l'entrata nell'UE di Paesi come la Polonia, la Romania e la Bulgaria. Per quanto riguarda il 'distacco transnazionale', si tratta di lavoratori assunti da agenzie di somministrazione straniere e poi distaccati in un altro Paese in modo da poter sfruttare i differenti livelli retributivi e contributivi.

Il tema è stato principalmente studiato nel settore delle costruzioni (si veda ad esempio Bagnardi *et al.* 2024 e Wagner 2014), ma a livello europeo il 18% delle autorizzazioni per il distacco di lavoratori nel 2017 ha riguardato proprio i trasporti (Sanz *et al.* 2020). Per quanto riguarda l'Italia, Dorigatti *et al.* (2022) ci dicono che, sebbene il numero sia

quantitativamente limitato (31.000 autorizzazioni nel 2021), le autorizzazioni di distacco nel trasporto hanno riguardato il 19% del totale e sono provenienti quasi totalmente dalla Romania. Non a caso Fercam, la principale azienda italiana del settore, ha aperto una sussidiaria a Bucarest e una a Oradea.

Invece il 'cabotaggio', in base al Regolamento CE n. 1072/2009, consiste in imprese con sede in Paesi stranieri che trasportano temporaneamente merci in uno Stato diverso da quello in cui è stabilita la sede (Frosecchi 2020). Secondo la Direttiva 71/1996/CE, ribadita anche in alcune sentenze della Corte di giustizia europea, a questi lavoratori si deve applicare il 'nocciolo duro' della Direttiva Distacchi (71/1996/CE): almeno il salario minimo orario del Paese di destinazione. Ciò permette quindi di giocare su livelli contributivi molto differenziati. Secondo un'indagine del Comité National Routier (2016), gli autisti del Belgio, ad esempio, arrivano a guadagnare fino ad undici volte tanto in termini salariali e di contributi sociali rispetto a quelli bulgari. Frosecchi (2020, 556) fa un esempio concreto: un'impresa con sede in Romania che effettua un trasporto internazionale dall'Italia avrà la possibilità di risparmiare sul costo del lavoro per un lungo tratto, "il costo medio annuale che deve sostenere un'impresa per assumere un autotrasportatore internazionale con contratto rumeno è 17.868 euro contro i 51.219 [...] di un contratto di diritto italiano".

L'unico lavoro comparato recente tra Stati Uniti e Unione europea è quello di Belzer e Thörnquist (2021)². I due autori sostengono che il settore ha subito un parallelo processo di liberalizzazione sia in Europa che negli Stati Uniti, creando una competizione al ribasso sui costi a spese dei lavoratori, ma anche dei cittadini. La concorrenza spietata giocata sui costi avrebbe portato alti tassi di turnover, minore esperienza alla guida, minor formazione professionale, risparmio sia sulla manutenzione che nella sostituzione dei mezzi; tutti elementi che concorrono ad una minor sicurezza stradale. Per i due autori, quello che differenzia maggiormente i due mercati del lavoro sono i meccanismi di *enforcement* delle leggi sulla sicurezza stradale, più efficaci negli USA che nell'UE, data anche la struttura federale dei primi. Negli Stati Uniti la legge federale regola il mercato del trasporto merci su strada, nell'Unione

2 Si veda anche Button (2010).

europea, invece, gli Stati membri devono seguire direttive e regolamenti europei, ma l'*enforcement* dei regolamenti si basa molto sul livello nazionale e quindi sulle risorse e sulla volontà politica dei singoli Stati membri (Belzer e Thörnquist 2021).

3. Automazione

In un famoso articolo Frey e Osborne (2017) hanno stimato la probabilità di centinaia di professioni di essere computerizzate. Secondo gli autori, il settore dell'autotrasporto (*heavy and tractor-trailer truck drivers* nella loro classificazione) avrebbe una probabilità del 79% di essere automatizzato nell'arco di una decade o due.

Negli ultimi anni, la crescita del settore della logistica e dell'e-commerce in particolare, unita alla ormai cronica carenza di autisti (Costello 2017) ha aumentato la domanda sia in ricerca e sviluppo che nella commercializzazione di veicoli a guida autonoma nell'autotrasporto. Soprattutto negli Stati Uniti, è nato un mercato molto dinamico caratterizzato dalla presenza di diverse aziende e start-up come Aurora, Torc o Gatik che si occupano di sviluppare nuove tecnologie.

Tuttavia, la realtà si è rivelata per ora molto meno cupa delle previsioni di Frey e Osborne (2017). Una critica che è stata mossa ai due autori è che, considerando le varie mansioni (*tasks*) di cui sono composte le professioni (*jobs*), emerge che non tutte le mansioni sono facilmente automatizzabili. Infatti, spesso i camionisti devono occuparsi non soltanto della guida, ma anche del carico e scarico della merce, del controllo della documentazione che la accompagna e della manutenzione del mezzo. Mentre la guida autonoma è ormai una tecnologia matura tramite l'utilizzo di sensori, telecamere e Intelligenza artificiale, le altre mansioni normalmente svolte dai camionisti non sarebbero così facilmente sostituibili.

Inoltre, Acemoglu e Restrepo (2018) hanno evidenziato come per le imprese potrebbe essere più conveniente competere basandosi su bassi livelli salariali piuttosto che su costosi investimenti in nuove tecnologie.

Alcuni ricercatori specialisti dell'autotrasporto hanno approfondito alcune questioni. Gittleman e Monaco (2020) hanno analizzato il mercato del lavoro dell'autotrasporto americano confrontando i codici occupazionali, il numero di occupati per codice,

il salario medio annuale e il sondaggio sui requisiti occupazionali dell'US Labor Statistics. Sommando il numero dei lavoratori dei tre codici occupazionali, nel 2016 si arriva a quasi tre milioni di lavoratori nel settore, con il segmento dei camion a lunga percorrenza molto meglio retribuito, circa 43.000 dollari di salario medio. Inoltre, il numero dei lavoratori indipendenti, i 'padroncini', non è conteggiato nelle statistiche, ma è stimato essere tra il 10% e il 25% del totale dei camionisti a lunga percorrenza (Gittleman e Monaco 2020).

Gittleman e Monaco (2020) sottolineano come il camionista resti uno dei pochi mestieri della classe media a non richiedere non solo una laurea, ma neanche un diploma. Dal sondaggio sui requisiti occupazionali emerge che il 31% dei lavoratori avrebbe un titolo di studio inferiore al diploma. Tuttavia, per accedere alle posizioni meglio retribuite come quelle a lunga distanza sono richiesti da uno a quattro anni di formazione professionale, tra corsi per pazienti ed esperienza maturata alla guida. Ciò dimostrerebbe come, nonostante il basso titolo di studio, certi segmenti del settore richiedano una specifica formazione professionale.

Gli autori hanno anche creato una tassonomia che include la guida e le altre mansioni richieste nella professione. Tra queste ultime troviamo il carico e scarico, l'utilizzo di muletti e carrelli elevatori, l'interazione con il cliente, i controlli della sicurezza e del bilanciamento del carico e la compilazione e il controllo della documentazione. Dalla tassonomia emerge ancora più chiaramente che per avere camion completamente autosufficienti si dovrebbero automatizzare altre mansioni accessorie, oltre a quella della guida.

Un'analisi ancor più dettagliata è il report dell'UC Berkley Labor Center firmato da Viscelli (2018). L'autore stima una perdita di 294.000 posti di lavoro nel mercato americano nei prossimi anni.

Viscelli (2018) ha segmentato la catena di trasporto in più fasi. Normalmente la merce parte dal porto commerciale (o dall'azienda manifatturiera), per arrivare a un primo centro di smistamento (interporto o magazzino), da lì la merce viene caricata su tir a lunga distanza che la consegnano in altri centri di smistamento più vicini al destinatario. Infine, un ulteriore operatore si occuperà di consegnare la merce al cliente finale (un'altra azienda manifatturiera, un supermercato o addirittura a domicilio nel

Figura 1. Segmentazione della catena di trasporto

Fonte: elaborazione degli Autori da Viscelli (2018)

caso del *retail*) (figura 1). Ovviamente si tratta di una divisione molto schematica ai fini del ragionamento qui esposto, per una descrizione più articolata della *supply chain* si veda Bologna e Curi (2019).

L'argomentazione di Viscelli (2018) è che l'autotrasporto a lunga distanza si svolge prevalentemente in autostrada e quindi in un ambiente meno complesso rispetto al trasporto su strada normale: si pensi alla minor quantità di elementi presenti in autostrada rispetto a un ambiente urbano, dai pedoni alle biciclette, alle automobili. I tir a guida autonoma in autostrada dovrebbero quindi processare meno informazioni rispetto alla strada normale.

Il trasporto a lunga distanza può avvenire sia con la propria flotta di tir, sia per conto terzi.

Nel primo caso soprattutto le grandi aziende (ad esempio Ikea o Wal-Mart) hanno una propria flotta di camion con dipendenti diretti. Nel secondo caso, le aziende affidano il trasporto della merce ad aziende di logistica o di autotrasporto che effettuano il servizio per conto terzi. Le due modalità possono anche essere combinate a seconda della convenienza.

Le aziende di trasporto possono trasportare il carico di un unico committente oppure 'consolidare' (*for-hire truckload*) in un'unica spedizione il carico di uno o più committenti ottimizzando così i costi di trasporto (*less-than truckload*). I trasporti *for-hire* e *less-than truckload* si svolgono perlopiù in autostrada. Soprattutto nel secondo tipo, le rotte sono molto regolari: si va da un centro di distribuzione all'altro, il carico viene prima consolidato inserendo i colli dei diversi clienti in un unico contenitore o stiva, e successivamente 'rotto' e smistato ai clienti finali. Inoltre, i salari di questi

tipi di lavoratori sono più alti rispetto alla media, fino ai 69.000 dollari annui nel *less-than truckload* che è anche il settore (relativamente) più sindacalizzato. Paradossalmente, i posti di lavoro meglio pagati nell'autotrasporto coincidono con quelli a maggior rischio di automazione (Viscelli 2018).

L'autore ipotizza diversi scenari per il futuro, una tecnologia molto dibattuta è quella del *platooning*; si tratterebbe di tir collegati tra loro con l'Internet of Things in cui il primo tir controlla velocità, frenata e distanza anche del resto del convoglio. Ciò permetterebbe sia un risparmio di manodopera che di carburante, sfruttando la migliore aerodinamica (Viscelli 2018; Gittleman e Monaco 2020).

Per Viscelli (2018) senza accorte politiche pubbliche, politiche industriali, di pensionamenti anticipati e riqualificazione professionale (*re-skilling* e *re-training*) c'è il rischio di un'ulteriore concentrazione oligopolistica del settore. Solo le compagnie più grandi avranno a disposizione i capitali necessari per investire in queste tecnologie, ci sarà un'intensificazione del lavoro da parte degli autisti per competere con i veicoli a guida autonoma che non hanno tempi di riposo e si restringerà il mercato del lavoro, rimarranno soltanto posti nei segmenti più poveri (meno automatizzabili) con salari più bassi come il delivery e le operazioni portuali.

In un recente studio Wang *et al.* (2023) hanno valutato possibili occupazioni alternative per i camionisti. Queste sono state valutate nei quarantotto Stati americani con due differenti metodologie³ e ne è emersa una lista di trentotto occupazioni simili all'autotrasporto in termini di *skills*, conoscenze necessarie, ma anche interessi e valori: tra questi, ad esempio, mestieri collegati al settore del trasporto

3 Si tratta della Principal Component Analysis (PCA) e della *skill search approach* utilizzando i dati annuali dell'Occupational Employment and Wage Statistics (OEWS) e dell'Occupational Information Network (O*NET).

ferroviario o dell'estrattivismo. Le occupazioni alternative sono poi state valutate in termini di differenza salariale rispetto al mestiere di camionista e di distanza geografica. Un minor trattamento salariale e una maggior distanza geografica rappresentano sicuramente un forte disincentivo a cambiare mestiere per i lavoratori. Quello che emerge è che i mestieri alternativi sono mediamente pagati meno e che ci sono forti differenze tra uno Stato e l'altro in termini di offerta di lavoro. Soltanto due Stati, Louisiana e New York, hanno un numero sufficiente di occupazioni alternative per i camionisti, mentre quelli peggio posizionati sono gli Stati centrali come Iowa e Missouri (Wang *et. al* 2023). Gli autori suggeriscono di concentrare le risorse per programmi di riqualificazione professionale proprio in quegli Stati che hanno meno offerta.

Conclusioni

Con la frammentazione del processo produttivo lungo le catene di produzione globali, i trasporti via mare, su rotaia e su gomma sono diventati cruciali, costituendo il tessuto connettivo tra i luoghi di produzione, distribuzione e consumo finale. Il settore ha assunto ancor più una dimensione fondamentale per le nostre società con l'espansione dell'e-commerce e, durante la fase pandemica, per la fornitura di beni sanitari e alimentari.

Negli ultimi anni, le analisi sulla logistica e sul trasporto merci intesi in senso lato sono state numerose, ma con un'enfasi posta soprattutto sulla coda finale delle *supply chains*, i magazzini, le consegne dell'ultimo miglio e il *food delivery*. Nella letteratura internazionale è stato scritto relativamente poco sull'autotrasporto e ancor meno in quella italiana. Così l'articolo si è proposto di effettuare una ricognizione della letteratura e delle più recenti tendenze del settore a partire dalla genesi storica: le forme di sindacalizzazione cui è stato soggetto soprattutto negli Stati Uniti, prima della grande ristrutturazione del capitalismo. A partire dagli anni Ottanta, assi-

stiamo a intense forme di liberalizzazione del settore, la diffusione del fenomeno dei 'padroncini' e la concorrenza giocata sui differenziali di costo tra uno Stato e l'altro del mercato unico europeo utilizzando il 'cabotaggio' e il 'distacco transnazionale di manodopera' e impiegando lavoratori soprattutto dell'Est Europa e del Portogallo. Tra i fenomeni che si profilano all'orizzonte, vi è quello dell'automazione che, anche se potrebbe aiutare a risolvere la cronica carenza di manodopera, a detta di alcuni studiosi potrebbe peggiorare ulteriormente le condizioni di lavoro. I segmenti più facilmente automatizzabili sono quelli a lunga percorrenza, dove le mansioni che svolgono gli autisti sono di meno e più standardizzabili, le informazioni da processare per l'Intelligenza artificiale sono minori e i salari sono più alti (Viscelli 2018; Gittleman e Monaco 2020).

Alcuni studiosi, riprendendo le categorie di Wright (2000), hanno sostenuto che i lavoratori della logistica godrebbero di un intrinseco '*structural power*' (ad esempio Fox-Hoddes 2019) dato dal loro posizionamento strategico in colli di bottiglia dei flussi commerciali come porti, interporti e magazzini. A noi pare più convincente il framework teorico proposto da Novak (2022) che, analizzando lo sciopero dei camionisti brasiliani del 2018, suggerisce di tenere conto anche a) delle reti di produzione globali, b) delle strategie di sviluppo economiche nazionali di lungo termine, c) del posizionamento politico-ideologico dei lavoratori e dei sindacati. Tenendo a mente questa cornice teorica, è più facile comprendere la deregolamentazione, la ristrutturazione del settore con l'emergere di alcuni grandi player e la perdita di potere contrattuale dei camionisti.

Per concludere, il proposito di questo lavoro era di effettuare una ricognizione della letteratura e fare da apripista per un dibattito informato tra accademia, Parti sociali e decisori politici sul settore dell'autotrasporto, leva importante per una crescita economica sostenibile dal punto di vista sociale, ma anche con ricadute sull'ambiente e sulla sicurezza stradale.

Bibliografia

- Acemoglu D., Restrepo P. (2018), The race between man and machine: implications of technology for growth, factor shares, and employment, *American Economic Review*, 108, n.6, pp.1488-1542
- Alimahomed-Wilson J., Ness I. (2018), Introduction: Forging Workers' Resistance Across the Global Supply Chain, in Alimahomed-Wilson J., Ness I. (eds.), *Choke Points: Logistics Workers Disrupting the Global Supply Chain*, London, Pluto Press, pp.1-15
- Bagnardi F., Sacchetto D., Vianello F.A. (2024), Constructing Mobilities: The Reproduction of Posted Workers' Disposability in the Construction Sector, *Work, Employment and Society* <<https://doi.org/10.1177/09500170231225622>>
- Belzer M.H. (2000), *Sweatshops on Wheels: Winners and Losers in Trucking Deregulation*, Oxford, Oxford University Press
- Belzer M.H., Thörnquist A. (2021), Economic Liberalisation of Road Freight Transport in the EU and the USA, in Sheldon P., Gregson S., Lansbury R.D., Sanders K. (eds.), *The regulation and Management of Workplace Health and Safety. Historical and Emerging Trends*, London, Routledge, pp.43-76
- Bologna S., Curi S. (2019), Relazioni industriali e servizi di logistica: Uno studio preliminare, *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 161, pp.125-156
- Bottalico A. (2022), Automation Processes in the Port Industry and Union Strategies: The Case of Antwerp, *New Global Studies*, 16, n.1, pp.31-47
- Button K.J. (2010), *Transport Economics*, Northampton, Edward Elgar Publishing
- Comité National Routier (2016), *Comparative study of employment and pay conditions of international lorry drivers in Europe*, Paris, CNR European Studies
- Costello B. (2017), *Truck driver shortage analysis 2017*, Washington DC, American Trucking Associations
- Dorigatti L., Pallini M., Pedersini R. (2022), *Posted Workers from and to Italy. Facts and Figures*, Leuven, POSTING.STAT
- Fox-Hoddes K. (2019), Worker power, trade union strategy, and international connections: Dockworker unionism in Colombia and Chile, *Latin American Politics and Society*, 61, n.3, pp.29-54
- Frey C.B., Osborne M.A. (2017), The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation?, *Technological Forecasting and Social Change*, 114, pp.254-280
- Froscchi G. (2020), Il dumping sociale nel settore dell'autotrasporto europeo: in viaggio tra differenziali di costo e imprese cartiere, *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 167, n.3, pp.543-570
- Gittleman M., Monaco K. (2020), Truck-driving jobs: are they headed for rapid elimination?, *ILR Review*, 73, n.1, pp.3-24
- ILO (2023), *Il valore dei lavori essenziali. Prospettive occupazionali e sociali nel mondo*, Ginevra, ILO
- Levinson M. (2006), *The Box: how the shipping Container made the world smaller and the world economy bigger*, Princeton, Princeton University Press
- Maccarrone V., Cini L., Tassinari A. (2023), Resistance and struggle in the gig economy, in Atzeni M., Azzellini D., Mezzadri A., Moore P., Apitzsch U. (eds.), *Handbook of Research on the Global Political Economy of Work*, Northampton, Edward Elgar Publishing, pp.360-370
- Neilson B. (2012), Five theses on understanding logistics as power, *Journal of Social Theory*, 13, n.3, pp.322-339
- Novak J. (2022), Do choke points provide workers in logistics with power? A critique of the power resources approach in light of the 2018 truckers' strike in Brazil, *Review of International Political Economy*, 29, n.5, pp.1675-1697
- Sanz A.R., Lopez J.G., Maira Vidal M. (2020), The posting of workers in the European transport industry: an approach based on the discourses of social and institutional stakeholders, *European Journal of Industrial Relations*, 26, n.2, pp.191-206
- Viscelli S. (2018), *Driverless? Autonomous Trucks and the Future of the American Trucker*, Berkeley, UC Berkeley Labor Center
- Viscelli S. (2016), *The Big Rig trucking and the decline of the american dream*, Oakland, University of California Press
- Wang S., Mack E.A., Van Fossen J.A., Medwid L., Cotton S.R., Chang C.H., Mann J., Miller S.R., Savolainen P.T., Baker N. (2023), Assessing alternative occupations for truck drivers in an emerging era of autonomous vehicles, *Transportation Research Interdisciplinary Perspectives*, 19, pp.1-14
- Wagner I. (2014), Rule enactment in a Pan-European labour market: Transnational posted work in the German construction sector, *British Journal of Industrial Relations*, 53, n.4, pp.692-710
- Wright E.O. (2000), Working-Class Power, Capitalist-Class Interests, and Class Compromise, *American Journal of Sociology*, 105, n.4, pp.957-1002

Emanuele Nebbia Colomba

emanuele.nebbiacolomba@uniroma1.it

Dottorando in Scienze sociali ed economiche presso l'Università Sapienza di Roma, è laureato alla Scuola Normale Superiore di Pisa. Si occupa di lavoro portuale e *urban political economy*. È in corso di pubblicazione un suo articolo sulle pratiche occupazionali delle multinazionali nel porto di La Spezia, mentre nell'ambito del dottorato sta svolgendo una ricerca sulla *political economy* delle tre città del triangolo industriale: Genova, Torino e Milano.

Massimo De Minicis

m.deminicis@inapp.gov.it

Ricercatore Inapp, ha un *phd* in corso presso il Dipartimento di Scienze sociali ed economiche dell'Università Sapienza di Roma. Fa parte del network di ricercatori di *Fairwork project*. Studia a livello internazionale l'economia delle piattaforme, i modelli di protezione sociale dei lavoratori, le politiche attive, le nuove declinazioni della Job Guarantee, le relazioni tra mercati del lavoro e il concetto teorico definibile come populismo. Tra le pubblicazioni recenti: *Evoluzione dei regimi di protezione sociale dei lavoratori alla prova della crisi pandemica. Un'analisi internazionale*, Inapp Report, 2023 e con Lauande P., *O trabalho em plataformas digitais e a proposta de Diretiva da Uniao Europeia: caminhos para uma efetiva tutela transnacional*, in *Trabalho, dignidade e inclusao social*, Editora Lumen Juris, 2022.

Da richiedenti asilo a lavoratori essenziali

Pandemia e cambiamenti della composizione della forza lavoro immigrata nell'agricoltura trentina

Serena Piovesan

Ricercatrice indipendente

Francesco Della Puppa

Università Ca' Foscari di Venezia

Il contributo indaga le trasformazioni in atto rispetto al reclutamento, alla composizione e all'organizzazione della forza lavoro immigrata nell'agricoltura trentina. La coltivazione frutticola costituisce una delle attività economiche più importanti del Trentino e si basa strutturalmente sul lavoro immigrato, soprattutto di stagionali 'comunitari' dall'Est Europa. Il loro reclutamento si è basato su un modello consolidato che prevede il rapporto fiduciario tra datori di lavoro e lavoratori. Tale modello ha iniziato a entrare in crisi per effetto del ri-disegnamento delle traiettorie migratorie dei lavoratori che si stanno orientando verso Paesi dell'Europa centrale. Ecco che, quindi, si è iniziato a fare ricorso a rifugiati e richiedenti asilo, arrivati in Trentino negli ultimi anni. Tale processo ha subito una forte accelerazione per effetto della pandemia.

The paper analyses the ongoing transformations related to the recruitment, composition, and organisation of the migrant workforce in the agricultural sector in the Trentino region (Italy). Fruit cultivation, especially apples, is one of the most important economic activities in Trentino and it is structurally based on migrant work, especially from eastern EU countries. The recruitment of workers was based on the relationship of trust between employers and seasonal workers. However, this model has begun to fall into crisis due to the redesign of the trajectories of EU migrant workers, who are moving towards central European countries. Thus, employers have started to recruit refugees and asylum seekers, who have arrived in Trentino in recent years. This process has undergone a strong acceleration due to the pandemic.

DOI: 10.53223/Sinappsi_2024-01-7

Citazione

Piovesan S., Della Puppa F. (2024), Da richiedenti asilo a lavoratori essenziali. Pandemia e cambiamenti della composizione della forza lavoro immigrata nell'agricoltura trentina, *Sinappsi*, XIV, n.1, pp.93-103

Parole chiave

Covid-19
Lavoro stagionale
Rifugiati

Keywords

Covid-19
Seasonal work
Refugees

Introduzione

Le specificità che ha assunto l'immigrazione nell'Europa meridionale hanno indotto diversi autori a riferirsi a un "modello mediterraneo dell'immigrazione" (Pugliese 2002), delineatosi in seguito alla ristrutturazione in senso post-fordista dei sistemi produttivi e la conseguente trasformazione dei rapporti sociali.

Nonostante siano passati quasi cinquant'anni da

quando l'Italia si è trasformata da Paese quasi esclusivamente di emigrazione a Paese prevalentemente di immigrazione, molti degli aspetti che riconducono la Penisola entro il "modello mediterraneo dell'immigrazione" permangono (Ambrosini 2018). È il caso dell'iniziale reclutamento della forza lavoro immigrata nell'agricoltura stagionale che sta vedendo coinvolti, in maniera sempre più intensa, rifugiati e richiedenti asilo di recente arrivo (Dines e Rigo 2015;

Ortensi 2015). In questa sede, quindi, indagheremo le trasformazioni del mercato del lavoro agricolo in Trentino e, più nello specifico, i cambiamenti delle forme di reclutamento e organizzazione della forza lavoro immigrata e della sua composizione, con particolare attenzione all'impatto della pandemia da Covid-19 che ha portato a reclutare una forza lavoro definita 'essenziale', come quella impiegata nella raccolta agricola, tra gli immigrati richiedenti protezione internazionale¹.

1. Vecchi paradigmi, nuovi protagonisti

Tra i vari aspetti che identificano il così detto "modello mediterraneo dell'immigrazione" è rintracciabile il nesso tra presenza irregolare degli immigrati e il loro inserimento lavorativo 'in nero'. In virtù del carattere stagionale della raccolta, uno dei settori in cui è alta l'incidenza del lavoro irregolare è proprio l'agricoltura e, nei periodi di raccolta, non vi sono contingenti sufficienti di forza lavoro locale, da cui l'ampio reclutamento di forza lavoro immigrata (Gertel e Sippel 2017).

I Paesi dell'Europa mediterranea, al contempo, hanno dato via allo sviluppo di un'agricoltura intensiva su larga scala (Corrado *et al.* 2017; Gertel e Sippel 2017): una produzione agricola organizzata su caratteristiche di stagionalità, con massiccio ricorso a impieghi temporanei e scarsamente qualificati, ma fisicamente pesanti, inevitabilmente soddisfatta da forza lavoro immigrata, irregolare, ricattabile, flessibile, organizzata per nazionalità. Si può rintracciare, cioè, quello che Berlan (1986; anche Berlan e Peña 1987) ha definito "modello californiano" di produzione agricola, per il cui sviluppo la forza lavoro immigrata costituisce una componente strutturale.

Accanto alle analisi del modello californiano, nelle sue declinazioni e applicazioni (Thomas 1992; Wells 1996), quindi, si è sviluppata un'ampia letteratura sull'ingresso delle campagne dei Paesi dell'Europa mediterranea nella produzione agricola globale (Colloca e Corrado 2013), in cui si incorpora, per forza di cose, la filiera agroalimentare, passante per

i processi di trasformazione e distribuzione sul mercato mondiale (Corrado *et al.* 2017; 2018).

La riproposizione, nell'Europa meridionale, dell'organizzazione del lavoro agricolo implementata in California è stata abbondantemente indagata, soprattutto per quanto riguarda la sponda europea del mediterraneo (Corrado *et al.* 2017; Gertel e Sippel 2017). Nonostante, nel contesto italiano, il processo di sostituzione della 'tradizionale' manodopera immigrata, costituita da lungosoggiornanti o lavoratori privi di documento di soggiorno, con quella composta da rifugiati e richiedenti asilo stia assumendo caratteristiche sistemiche (Dines e Rigo 2015), sono ancora pochi i contributi che avanzano un approfondimento organico su questa dinamica. Se già sono pochi i lavori che si focalizzano sulla forza lavoro immigrata nell'agricoltura dell'Italia settentrionale (Azzeruoli 2017; Azzeruoli e Perrotta 2015), giacché la produzione sociologica si è concentrata soprattutto sul Mezzogiorno, ancora meno sono i contributi che guardano ai processi di sostituzione di forza lavoro agricola e alla messa al lavoro dei richiedenti asilo e rifugiati. Mentre ancora non si è sviluppata una letteratura sull'impatto della pandemia e della crisi da Covid-19 sul settore agroalimentare e la sua organizzazione lavorativa (Gosetti 2020), sui meccanismi di reclutamento della forza lavoro immigrata e sulle dinamiche della sua messa al lavoro (Kukreja 2021).

Il presente contributo, quindi, indaga le trasformazioni del mercato del lavoro agricolo in Trentino e delle forme di reclutamento; nello specifico, il lento, ma progressivo, processo di "rifugizzazione" (Dines e Rigo 2015) della forza lavoro nell'agricoltura locale e la parziale sostituzione della manodopera stagionale, con un approfondimento sull'impatto della pandemia.

2. Il 'modello trentino di agricoltura'

Nel contesto socioeconomico della Provincia autonoma di Trento (PAT) le due più importanti filiere dell'agricoltura sono rappresentate dalla vitivinicoltura e dalla frutticoltura², in particolare la produ-

1 Alcune parti del presente contributo sono già state pubblicate nell'articolo Della Puppa F. e Piovesan S., *Un modello trentino di 'rifugizzazione'? Meccanismi di reclutamento e composizione della forza lavoro immigrata nell'agricoltura del Trentino*, contenuto nel fascicolo 2023/165 della rivista *Sociologia del Lavoro*. Gli autori desiderano ringraziare l'editore Franco Angeli per aver concesso la possibilità di riprendere tali passaggi in questa sede.

2 Dai dati dell'Archivio provinciale delle imprese agricole, si evince che, su un totale di circa 7.500 imprese agricole operanti in Trentino, nel 2020 quelle con indirizzo produttivo frutticolo rappresentavano il 40% e le imprese viticole il 20%, mentre le imprese a indirizzo misto frutticolo/vitico il 15%.

zione di mele – e, secondariamente, di piccoli frutti – che riveste un ruolo di primo piano, come nella vicina Provincia di Bolzano. Secondo le stime di fonte Istat, nel 2020 il Trentino (con 9.900 ettari) vantava il 18% della superficie coltivata a melo in Italia, coprendo il 22% della produzione complessiva di mele. Inoltre, la Provincia autonoma di Trento e quella di Bolzano detenevano complessivamente il 28% delle aziende agricole coltivatrici di melo attive in Italia e il 52,5% della superficie investita (Istat 2022).

L'indotto legato al settore è cospicuo, tanto che la frutticoltura è uno dei pilastri dell'economia di alcune valli del Trentino³ e ha il maggior peso relativo sulla produzione lorda vendibile dell'agricoltura. Se nel tempo si è avuta la progressiva contrazione del numero di aziende agricole (Istat 2022), il processo di professionalizzazione delle stesse ha comportato l'espulsione dal mercato di quelle con dimensioni più piccole, pur rimaste la quota preponderante.

Alla ridotta dimensione aziendale, legata alla conformazione montana del territorio, sono risultati associati la conduzione prevalentemente familiare e l'impiego di operatori a tempo parziale e di persone impegnate in agricoltura non in via esclusiva. La lunga tradizione cooperativa nella PAT ha consentito di superare lo svantaggio competitivo costituito dall'elevata frammentazione dei fondi agrari: nel secondo dopoguerra, è stata la cooperazione tra produttori agricoli a fungere da "strumento organizzativo/istituzionale" capace di traghettare il settore verso un modello di agricoltura orientato al mercato e alla specializzazione produttiva (Salvatori 2011), rendendo possibili sviluppo e sedimentazione di processi di apprendimento e innovazione tra i contadini (Fontanari 2018a), con ricadute positive sulle economie locali⁴ (Carini e Fontanari 2019). Con il sostegno di politiche pubbliche provinciali, il vitivinicolo e l'ortofrutticolo hanno beneficiato di un'architettura istituzionale che

ha permesso di istituire veri e propri sistemi produttivi locali, nei quali è stata anche incentivata la creazione di consorzi (Salvatori 2011), che svolgono un ruolo di rilievo dalla lavorazione del prodotto fino al suo confezionamento e marketing. Nel caso della frutticoltura, i consorzi sono a loro volta soci dell'associazione che raggruppa le organizzazioni di produttori di terzo grado, punto di riferimento nel coordinamento del settore⁵. La cooperazione agricola controlla oltre i tre quarti della produzione lorda vendibile del comparto primario (Carini e Fontanari 2019), coprendo pressoché totalmente tutte le attività della filiera. Il coordinamento dei soci si caratterizza per la stretta regolamentazione, con l'indicazione delle varietà da coltivare e precise date di consegna dei prodotti (Fontanari 2018b). Anche questo concorre a determinare un ricorso alla manodopera per un periodo preciso e ristretto dell'anno, rispondendo alle esigenze della raccolta della frutta, ma anche ad attività temporanee di conservazione e stoccaggio. Dalla tarda estate si innesca una domanda di personale che è sempre stata molto sostenuta, seppur non lineare, considerate le oscillazioni legate alla congiuntura meteorologica e all'andamento della produzione. La specificità della domanda di lavoro è riscontrabile sia osservando la ciclicità delle assunzioni⁶, sia facendo riferimento al numero di operai agricoli dipendenti mensili⁷. In Trentino gli avviamenti al lavoro in agricoltura raggiungono il picco nel mese di settembre, con un numero di assunzioni che tra 2018 e 2021 ha oscillato tra 10 mila e 12 mila; il valore più basso si registra in dicembre, con una media di 300-400 assunzioni. Le cessazioni lavorative, invece, raggiungono il valore più elevato nel mese di ottobre (tra 10 mila e 12 mila negli ultimi 4 anni) al termine della raccolta della frutta⁸. Variabile è anche il numero di lavoratori che, nei diversi periodi dell'anno, risultano impiegati nelle attività del settore: secondo i dati Inps, nel settembre 2020 si è avuto

3 Nella Val di Non si concentra il 67% delle imprese agricole attive nel settore della frutticoltura a livello provinciale, che, complessivamente, sono quasi 3 mila (dati dell'Archivio provinciale delle imprese agricole relativi al 2020).

4 È nel settore primario che si rileva il ruolo economico più rilevante delle imprese cooperative trentine, con un impatto sul valore aggiunto provinciale superiore al 75% (Carini e Fontanari 2019).

5 La struttura produttiva a tre livelli vede al vertice l'Associazione produttori ortofrutticoli trentini (Apot), forte di una base associativa che rappresenta oltre il 75% dei frutticoltori. Ad oggi, Apot è composta, oltre che dalla cooperativa Co.P.A.G., da due consorzi: Melinda e La Trentina.

6 Le assunzioni sono intese come il numero degli eventi di attivazione di un rapporto di lavoro nel periodo considerato. Fonte: Agenzia del Lavoro della PAT. Cfr. <https://www.agenzialavoro.tn.it/>.

7 In questo caso, una persona che ha avuto più di un rapporto di lavoro nello stesso mese viene contata una sola volta. Fonte: Inps. Cfr. <https://servizi2.inps.it/servizi/osservatoristatistici/3/21/55>.

8 Cfr. <https://www.agenzialavoro.tn.it/content/download/9884/161420/file/Nota%20tecnica%2028%20febbraio%202022.pdf>.

il picco di 20.415 operai agricoli dipendenti a tempo determinato, rispetto a una media annua di 8.022 operai.

Questo sostenuto fabbisogno di lavoratori stagionali ha comportato la necessità di rispondervi guardando al di fuori dei confini provinciali, considerata la carenza di disponibilità dell'offerta locale, meno propensa a coprire mansioni poco qualificate, faticose e maggiormente esposte a fattori di rischio (Macri 2022; Osservatorio del mercato del lavoro 2004) e, comunque, "periferica rispetto all'occupazione stabile, composta di giovani, studenti, donne sposate, popolazioni rurali" (Ambrosini e Boccagni 2002, 23). Ciò ha indotto le organizzazioni imprenditoriali ad assumere una posizione più esplicita nel sollecitare una maggiore apertura delle frontiere e a spingere per la velocizzazione delle procedure di ingresso in Italia degli stagionali destinati alla PAT. L'attivismo di organizzazioni e istituzioni pubbliche locali ha fatto sì che quella trentina potesse essere definita un'esperienza riuscita di immigrazione di lavoro stagionale, "con livelli relativamente buoni di regolarità e di accettazione nel tessuto sociale locale" (ivi, 15). Ne ha beneficiato anche un aspetto risultato critico nelle prime fasi del fenomeno, ovvero la gestione della sistemazione alloggiativa dei lavoratori dall'estero: se negli anni Novanta molti avevano sistemazioni precarie (alloggi di fortuna forniti dagli imprenditori, stalle, case senza acqua e riscaldamento), successivamente la sinergia tra istituzioni, sindacati e associazionismo ha consentito il miglioramento della situazione. Nel mettere in campo grandi sforzi per garantire ingressi nei tempi richiesti dalle aziende agricole e procedure snelle, l'amministrazione provinciale ha sollecitato i datori di lavoro a garantire il rispetto delle norme contrattuali e l'individuazione di soluzioni alloggiative dignitose (Piovesan 2015): poteva trattarsi di parti delle abitazioni dei datori destinate ad alloggi per il personale stagionale, di appartamenti o case in zona affittati ai lavoratori; o di abitazioni acquistate per destinarle agli operai, nei casi di contratti di lavoro prolungati (Macri 2022). La crisi sanitaria causata dalla pandemia ha messo in difficoltà le aziende agricole rispetto alla sistemazione alloggiativa, essendo richiesti interventi abitativi per ridurre i rischi di contagio dei dipendenti. Per rispondere alle richieste delle aziende, nel febbraio del 2022 il Consiglio provinciale ha approvato un disegno di legge per permettere di utilizzare tempo-

raneamente i magazzini agricoli come foresterie in cui alloggiare i lavoratori stagionali. Il sistema complessivo aveva consentito di ridurre sensibilmente i tempi che intercorrevano nel complicato percorso tra gestione delle domande presentate dai datori per lavoratori stagionali dall'estero, rilascio del parere favorevole, inoltre al lavoratore del nullaosta per l'ottenimento del visto di ingresso in Italia, ingresso effettivo del lavoratore e richiesta del permesso di soggiorno, fino all'avvio a tutti gli effetti di un rapporto di lavoro regolare (Cnel 2002; Piovesan 2015).

Agli avviamenti di lavoratori da fuori provincia si sono dunque progressivamente aggiunti quelli di lavoratori non comunitari: nel 2000 hanno oltrepassato le 8 mila unità, con un'incidenza sul totale degli avviati nel comparto agricolo che per la prima volta ha superato la soglia del 50%. Un valore che faceva spiccare la provincia nel panorama nazionale, dove l'incidenza media degli avviamenti di non comunitari in agricoltura si fermava al 5% (e all'11% nel Nord-Est). Peculiarità che si traduceva anche nel peso delle autorizzazioni all'ingresso per lavoro stagionale concesse alla PAT sul totale nazionale, pari ad un quarto (Cnel 2002).

Le autorizzazioni hanno privilegiato lavoratori provenienti dall'Europa orientale e l'offerta di lavoro dei cittadini rumeni è rapidamente diventata massiccia, erodendo il peso numerico di lavoratori da altri Paesi dell'Est Europa. Se è vero che, a partire dal 2006, la Romania ha dominato ininterrottamente la graduatoria provinciale delle assunzioni di stranieri in agricoltura e che quasi i tre quarti degli avviamenti prima della crisi sanitaria da Covid-19 sono stati appannaggio di forza lavoro non italiana, è altrettanto vero che alcuni assetti del modello trentino fin qui descritto sono stati messi in discussione negli ultimi anni. All'aumento del numero degli operai impiegati nel settore agricolo registrati dall'Inps e alla marcata incidenza degli occupati a tempo determinato (il 92% degli operai nel 2020), è corrisposta la costante crescita di lavoratori stranieri non comunitari, arrivati a costituire nel 2020 il 19% del totale: un'incidenza che, in meno di dieci anni, è più che raddoppiata e che tra il 2019 e il 2020 ha guadagnato 4 punti percentuali.

3. La ricerca

Per costruire il materiale empirico alla base del contributo si è provveduto a consultare i dati stati-

stici forniti dalla PAT, dal CINFORMI (Centro informativo per l'immigrazione della PAT) e dall'Agenzia del lavoro della Provincia autonoma di Trento.

Sono state raccolte 15 interviste in profondità con stakeholder e testimoni privilegiati (sindaci, rappresentanti delle Comunità di valle, sindacalisti, rappresentanti di associazioni di categoria e organizzazioni datoriali, imprenditori locali) per ciascuno dei contesti socio-territoriali considerati. Alle interviste sono seguiti quattro focus group con alcuni degli intervistati precedentemente interpellati.

Infine, si è tornati sul campo, per intervistare, nuovamente, tre rappresentanti sindacali, tre rappresentanti di organizzazioni datoriali e tre operatori del sistema di accoglienza per richiedenti protezione internazionale – in qualità di testimoni privilegiati –, per un aggiornamento rispetto all'impatto della pandemia da Covid-19 sui meccanismi di reclutamento internazionale e di organizzazione della forza lavoro immigrata.

Il fieldwork si è concentrato sui territori della Val di Sole e della Val di Non, a forte vocazione agricola.

L'immigrazione nelle due Valli, come nel resto della provincia, negli ultimi anni si è numericamente stabilizzata, dopo fasi di intenso aumento, dando chiari segnali di forte radicamento, quali l'alta incidenza delle 'seconde generazioni' e dei nati stranieri sul totale delle nascite⁹.

4. Un modello in crisi?

Oltre alla strutturalità dell'apporto di lavoratori stranieri per la raccolta delle mele, il lavoro empirico ha confermato quanto il reperimento di una quota rilevante del personale sia affidato principalmente al rapporto fiduciario tra datori di lavoro e lavoratori che da anni optano per traiettorie di migrazione "circolare" (Isfol 2012), fermandosi in Trentino per le settimane della raccolta e facendo poi ritorno al Paese di origine. Sovente, hanno esperienze pluriennali presso lo stesso datore di lavoro, ma, qualora non possano garantire la continuità della loro presenza, individuano nella cerchia familiare o amicale qualcuno che li sostituisca. In alcuni casi, il contatto con le aziende agricole avviene attraverso connazionali già stabilmente inseriti in provincia, ricevendo anche supporto rispetto alla sistemazione alloggiativa.

Come rilevato per l'inserimento occupazionale degli stranieri in Italia (Ministero del Lavoro e delle politiche sociali 2018), anche in questo segmento del mercato del lavoro locale, dunque, appare marginale il ruolo dell'intermediazione 'formale' svolta dai Centri per l'impiego nel favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

I recenti tentativi delle istituzioni e delle associazioni di categoria degli agricoltori, volti a creare piattaforme di raccordo tra imprenditori agricoli alla ricerca di personale e cittadini presenti nel territorio e interessati a un'occupazione stagionale nel settore, hanno prodotto risultati che hanno soddisfatto soltanto una parte molto esigua del fabbisogno, peraltro al di sotto delle aspettative (Macrì 2022).

Dunque, in un contesto che fino a pochi anni fa aveva trovato soddisfacenti risposte alle necessità del settore agricolo, sapendo garantire un buon livello di 'legalità' e rispetto delle norme contrattuali contenendo i casi di sfruttamento e sotto-retribuzione¹⁰, sono emersi nuovi aspetti critici.

Alcuni testimoni privilegiati hanno sottolineato la recente messa in discussione della presenza di un contingente di lavoratori provenienti da Paesi comunitari sufficiente a soddisfare il fabbisogno dell'economia locale.

La preoccupazione diffusa tra gli intervistati è che alcuni degli immigrati comunitari che in passato sceglievano il Trentino per la loro attività lavorativa stagionale abbiano optato per altri Paesi comunitari (la Germania in primis), non ritenendo più favorevole il rendimento dell'esperienza temporanea svolta in Italia.

Queste nuove 'sfide' richiamano mutamenti nelle dinamiche dell'occupazione agricola straniera emersi più in generale a livello nazionale, evidenziatisi a partire dal 2018, quando si è avuto riscontro quantitativo della flessione delle principali nazionalità comunitarie.

5. Le tendenze di 'rifugizzazione' della forza lavoro

Parallelamente alla flessione del numero dei lavoratori comunitari, i dati di fonte Inps hanno mostrato la tendenza al crescente ricorso di lavoratori agricoli da alcuni Paesi dell'Africa Subsahariana, con-

⁹ Fonte: Istituto di statistica della PAT. Cfr. <http://www.statistica.provincia.tn.it/>.

¹⁰ I casi di sfruttamento oggetto di indagine, che hanno trovato spazio anche nella cronaca locale, risultano limitati (Macrì 2022).

fermando quanto stava accadendo nella PAT, dove l'analisi qualitativa ha rilevato come richiedenti asilo e rifugiati abbiano iniziato a costituire un bacino, seppur ancora esiguo, cui alcuni datori di lavoro locali hanno attinto.

Le interviste delineano un iniziale processo di sostituzione della forza lavoro e trovano riscontro nelle evidenze quantitative dell'Agenzia del lavoro di Trento.

Dal momento che i dati della Rilevazione Istat sulle forze lavoro non comprendono il lavoro stagionale in agricoltura, le informazioni relative alle assunzioni dell'Agenzia del lavoro sono la principale fonte da cui trarre indicazioni¹¹.

La Romania si conferma la prima nazione per quota di avviamenti al lavoro sul totale delle assunzioni di stranieri in agricoltura, ma procede con una chiara diminuzione, passando dal 57% del 2018 al 55,9% del 2019, per attestarsi, con 8.300 assunzioni, al 50,9% del totale nel 2020. Evidente anche il calo del peso delle assunzioni dei lavoratori polacchi: il 12% del totale nel 2017, che diventa 10% nel 2018, 8,6% nel 2019 e 7,4% nel 2020. Tra 2019 e 2020, le assunzioni di rumeni sono calate del 23,5%, e quelle di polacchi del 27,4%.

Alla diminuzione delle assunzioni dei lavoratori comunitari si affianca l'intensificazione della presenza di alcune nazionalità molto rappresentate tra i richiedenti protezione internazionale: quella pakistana, senegalese e nigeriana. Il Pakistan (con circa 1.200 assunzioni nel 2020) ha raggiunto la Polonia come incidenza percentuale sul totale delle assunzioni di stranieri in agricoltura. La variazione percentuale tra il 2019 e il 2020 delle assunzioni di pakistani è stata del +73,2%, tra il 2018 e il 2019 del +21,6%, ma le assunzioni di pakistani, nel 2019, erano ampiamente sotto quota 1.000. Anche le assunzioni di senegalesi sono andate crescendo (+38,2% tra il 2019 e il 2020), raggiungendo quota 1.100 nel 2020. Oltre ai pakistani, il gruppo più numeroso tra i richiedenti asilo in Trentino è quello dei nigeriani. Nella graduatoria delle assunzioni di stranieri in agricoltura, nel 2020 la Nigeria era al settimo posto, con circa 400 assunzioni (il 2,5% del totale), e nel 2019 erano raddoppiate rispetto al 2018.

Un rappresentante di categoria individua l'inizio

di tale tendenza nella stagione del 2017, parzialmente compromessa per ragioni meteorologiche, segnando, così, un punto di svolta:

Negli ultimi anni si fa molta fatica a trovare manodopera dall'Est Europa. Soprattutto dal 2017, annata in cui c'è anche stata la ghiacciata in Trentino, quando praticamente non si è raccolto niente. In quell'anno molti lavoratori si sono organizzati diversamente, hanno trovato lavoro in altri posti, in Germania, da lì naturalmente hanno trovato altre sistemazioni. (Rappresentante di associazione di categoria)

Quello di rifugiati e richiedenti asilo, più o meno stabilmente presenti sul territorio, è un bacino che risulta ormai chiaramente entrato nel (limitato) ventaglio dei canali alternativi a quello principale (rappresentato dai lavoratori comunitari) e che, in tempi recenti, ha conosciuto maggiore espansione e visibilità.

Tale soluzione solleva la questione della formazione della forza lavoro. Se le 'squadre' di stagionali che giungevano dall'Est Europa erano composte da lavoratori con cui i datori di lavoro trentini avevano un rapporto 'fidelizzato', già socializzati al tipo di lavoro agricolo e alle mansioni richieste, la nuova manodopera, composta da rifugiati e richiedenti protezione internazionale, deve essere formata ex novo entro un intervallo di tempo relativamente breve:

Differenza nella cultura lavorativa: mentre i lavoratori rumeni sapevano già lavorare, anche perché, magari, vengono da molti anni a fare la stagione, queste persone sono tutte da istruire, non hanno mai fatto questo lavoro. (Rappresentante sindacale)

6. L'accelerazione impressa dalla pandemia

La pandemia da Covid-19, esplosa in Italia nel 2020, parrebbe aver contribuito ad *accelerare* una tendenza di affiancamento della forza lavoro dell'Est Europa con quella composta da rifugiati e richiedenti asilo che già andava delineandosi. I numeri non permettono ancora di parlare di 'sostituzione', ma, indubbiamente, sta prendendo forma un mutamento nello scenario della composizione della manodopera.

11 Come già precisato, si tratta di dati diversi rispetto a quelli sugli occupati, perché non si contano 'teste', ma assunzioni in un anno, e una stessa persona può aver avuto più assunzioni in un anno.

Già nell'aprile del 2020, nel pieno del primo lockdown, Coldiretti Trentino-Alto Adige e Confagricoltura riportavano, allarmati, che "la diffusione del Coronavirus sta creando un grave problema nelle campagne a causa di una drastica carenza di forza lavoro bracciantile"¹². Il blocco delle frontiere aveva pesantemente messo in discussione la presenza della manodopera straniera che, in Trentino, rappresenta oltre tre quarti dei lavoratori reclutati su un totale di oltre 38 mila unità. Rispetto ai timori di un crollo degli ingressi per la raccolta, in particolare da Romania e Polonia, nella primavera del 2020 si era espresso anche il fronte sindacale, i cui calcoli stimavano 12 mila braccianti in meno a causa dell'emergenza sanitaria (Macrì 2020).

Per contenere i 'danni' e consentire l'attivazione di corridoi verdi per l'ingresso dei lavoratori agricoli stagionali dall'Est Europa, salvaguardando la tutela della salute pubblica, la rete trentina delle cooperative agricole ha proposto un protocollo locale di 'quarantena attiva', esplicitamente riconosciuto dal governo provinciale. La sperimentazione avvenuta in Trentino, come pure in provincia di Bolzano – uniche eccezioni in Italia –, ha così scongiurato il 'collasso' del sistema, garantendo il lavoro nel rispetto dei protocolli sanitari:

Da noi i 'corridoi verdi' e la 'quarantena attiva' hanno funzionato. Qua abbiamo un'azienda molto importante, Melinda, che ha messo a disposizione dell'Azienda sanitaria un magazzino per far fare i tamponi. Questo è stato molto comodo, perché evitava la coda al punto tamponi dell'Azienda sanitaria e differenziava le due cose. Le persone che entravano in Italia per lavorare in agricoltura dovevano essere tamponate nei loro Paesi. Poi c'era la 'quarantena attiva', ossia si lavorava nei campi con distanziamenti. Dopo un numero di giorni, li hanno chiamati tutti a fare un nuovo tampone che, se era negativo, gli permetteva di continuare a lavorare, sempre con la mascherina; se era positivo, ahimè, tutta la squadra veniva sospesa o rimpatriata o messa negli alloggi appositi per le persone positive che arrivavano dai Paesi stranieri, a fare la quarantena. A chi è capitato, questo è stato un problema perché si è trovato

senza manodopera, con i tempi corti e dovendo dare assistenza medica e vitto ai lavoratori positivi, che magari anche non stavano bene. Ma nella stragrande maggioranza dei casi non ci sono stati problemi e ha funzionato. Nonostante ciò abbia funzionato, sono poche le persone che hanno deciso di venire a lavorare in Italia, per i costi da sostenere, per la paura, per i problemi alla frontiera. [...] Quindi ne sono mancati parecchi e i datori di lavoro si sono organizzati andando a prendere i ragazzi rifugiati. (Rappresentante sindacale)

Il Covid, aldilà dei corridoi verdi e della quarantena attiva, ha comunque scoraggiato una parte dei lavoratori stranieri dall'intraprendere i costi e le incertezze della migrazione in tempi di pandemia, per le poche settimane della raccolta della frutta, aprendo così maggiori opportunità ai rifugiati e richiedenti asilo già presenti sul territorio:

È venuta a mancare una grossa fetta di manodopera proveniente dalla Romania: un po' spaventati dal Covid in Italia, un po' dissuasi dal costo dei tamponi e altre spese – perché c'era un costo iniziale del tampone in Romania e, quindi, il lavoratore doveva avere 70 euro subito, poi 100 o 120 alcuni anche 150 euro per il viaggio, che non è a carico del datore di lavoro e, quest'anno, il costo è anche aumentato perché l'autista che veniva in Italia doveva, poi, fare la quarantena, quindi hanno alzato i prezzi per coprire i prezzi di questa quarantena –, poi molti sono stati fermati alla frontiera perché non avevano un tampone certificato da un'agenzia ufficiale. Quindi, nei campi, lavoravano i rifugiati dei progetti di accoglienza, reclutati per raccogliere le mele. C'è un progressivo affiancamento dei rifugiati alla 'tradizionale' manodopera est europea. Molti erano proprio organizzati dalle cooperative che gestivano i progetti di accoglienza. (Rappresentante sindacale)

A conferma di ciò, anche le parole di un'operatrice dell'accoglienza che, effettivamente, riporta come fossero le stesse aziende melicole a contattare le cooperative per reclutare richiedenti protezione internazionale:

12 Cfr. Coronavirus, l'agricoltura trentina in allarme: mancano i lavoratori stagionali. "Servono i voucher per la manodopera italiana", *il Dolomiti*, 3 aprile 2020.

Con la stagione agricola tutti sapevano che ci sarebbe stata grande richiesta perché mancavano tutti gli stagionali dell'Est, che quest'anno erano bloccati. [...] Anche a me personalmente, le aziende mi chiamavano per dirmi: "Mandatemi gente! Abbiamo bisogno di gente!". [...] Essendoci questa richiesta in agricoltura si creano quei gruppetti di intermediazione, non so se anche caporalato... il nigeriano che conosce l'azienda e che il proprietario gli chiede una mano a trovare lavoratori e zac! Prima non c'erano nigeriani richiedenti asilo o rifugiati, organizzati a fare questa cosa con i connazionali in agricoltura, quest'anno li ho visti. Molti. Pakistani anche lo facevano: arrivavano alla Fersina¹³ e tiravano un po' di gente, pagandoli pochissimo. (Operatrice dell'accoglienza)

Abbiamo già esplicitato il ruolo della pandemia nell'accelerare – più che creare – una tendenza già in atto, in virtù di condizioni più convenienti per la vendita della forza lavoro dei cittadini comunitari dell'Europa orientale.

Se, dunque, gli effetti dell'emergenza sanitaria sono stati localmente mitigati dallo strumento della quarantena attiva e hanno impresso un nuovo forte impulso al già esistente ricorso a richiedenti asilo in agricoltura, qualche considerazione va spesa anche relativamente al provvedimento di regolarizzazione approvato nella cornice del Decreto Rilancio (D.L. n. 34/2020). Si tratta di un altro 'strumento' che, nelle intenzioni dichiarate, intendeva tutelare la salute individuale e collettiva e che ha poi riservato la possibilità di regolarizzazione ai lavoratori dell'agricoltura; una definizione del bacino di potenziali beneficiari che parrebbe rimandare non tanto agli "ambiti occupazionali in cui gli irregolari sono più numerosi", quanto piuttosto "ai comparti dove più sembra utile, o persino imprescindibile – perché difficilmente sostituibile – la manodopera straniera" (Campomori e Marchetti 2020, 320). In Trentino, come nel resto d'Italia, non ha prodotto risvolti 'quantitativi' significativi per il settore agricolo e si è rivelata più appetibile per gli ambiti dell'assistenza alla persona e del lavoro domestico (Ministero dell'Interno 2020): delle 873 domande pervenute, solo il 26% ha riguardato l'agricoltura e attività affini (una quota percentuale comunque più elevata di quella calcolata a li-

vello nazionale, pari al 15%). Se per le organizzazioni datoriali del settore agricolo era già evidente che il provvedimento non avrebbe costituito la soluzione al problema del reperimento di manodopera, in un sistema in cui gli imprenditori hanno interesse ad assumere braccianti soltanto per alcune settimane era difficile pensare che "si facessero carico dei costi non indifferenti relativi alla procedura di emersione" (Cnel 2020, 83).

Conclusioni

L'articolo contribuisce ad arricchire l'ormai fecondo dibattito sociologico relativo alle trasformazioni dell'agricoltura nell'area mediterranea che hanno portato a nuove forme di lavoro e di produzione e, soprattutto, a un'intensificazione del reclutamento di manodopera immigrata (Corrado *et al.* 2017; Gertel e Sippel 2017), talvolta riconducibili al "modello californiano di agricoltura" (Berlan 1986; Berland and Peña 1987; Thomas 1992; Wells 1996). Tale processo si coniuga coerentemente col "modello immigratorio" che caratterizza i Paesi dell'area (Pugliese 2002). Nello specifico, si concentra sul mercato del lavoro agricolo in Trentino, considerato un modello virtuoso per l'efficienza organizzativa e per i relativamente bassi episodi di grave sfruttamento, sui cambiamenti delle forme di reclutamento e organizzazione della forza lavoro immigrata e della sua composizione.

La produzione agricola trentina è caratterizzata soprattutto dalla raccolta della mela, dei piccoli frutti e dalla vendemmia, e si basa sul massiccio uso di forza lavoro immigrata dai Paesi comunitari dell'Est Europa, soprattutto in seguito alla progressiva indisponibilità della manodopera locale. Le imprese, di dimensione solitamente medio-piccola, hanno stretto, nel tempo, relazioni fiduciarie con i lavoratori immigrati – quasi tutti con contratti stagionali – ai quali, ogni anno, forniscono alloggio e organizzano il trasporto, consolidando, così, un meccanismo rodato. L'attivismo delle organizzazioni datoriali che, mosse da impellenti bisogni di forza lavoro, hanno fatto pressioni per uno snellimento delle pratiche di reclutamento all'estero, come pure delle istituzioni pubbliche locali, ha creato un'esperienza di immigrazione di lavoro stagionale 'regolata', ovviamente, dalle necessità del mercato.

13 Ex caserma trasformata in Cas e adibita all'accoglienza di 250 richiedenti protezione internazionale.

Negli anni, però, il 'modello trentino di agricoltura' è andato incrinandosi a causa del parziale riorientamento delle traiettorie lavorative e di mobilità dei lavoratori che hanno iniziato a rivolgersi ai Paesi dell'Europa centrale (soprattutto la Germania) o ad altri segmenti del mercato del lavoro, in virtù di condizioni salariali e lavorative migliori, rendendo, così, la stagione in Italia meno appetibile.

Parallelamente al mutamento della composizione della manodopera agricola, si è manifestato un cambiamento della composizione e delle modalità dell'immigrazione, anche per effetto di politiche migratorie nazionali più restrittive, oltre che delle trasformazioni politico-sociali a livello internazionale: nuove nazionalità si sono affacciate sullo scenario migratorio europeo, usufruendo dell'unico canale di ingresso regolare rimasto semi-aperto, ossia la protezione internazionale. È così, dunque, che la crescente disponibilità di manodopera costituita da rifugiati e richiedenti asilo sta incontrando le necessità delle imprese trentine, innescando un timido, ma progressivo processo di 'rifugizzazione' della forza lavoro agricola (Dines e Rigo 2015).

Quella che, per ora, può essere definita solo come una 'tendenza' ha subito un'accelerazione in seguito all'esplosione della pandemia, che ha ulteriormente rallentato l'immigrazione temporanea dai Paesi comunitari dell'Europa orientale, rendendo più problematico, per i datori di lavoro, l'organizzazione e il reclutamento del lavoro e meno conveniente, per i lavoratori, la trasferta stagionale in Italia. Ecco che, quindi, il bacino di manodopera costituito dai richiedenti protezione internazionale si è consolidato come uno dei canali di reclutamento alternativi a quello dei lavoratori comunitari, nonostante alcuni provvedimenti assunti a livello nazionale (la sanatoria per regolarizzare i lavoratori dell'agricoltura) e locale (i 'corridoi verdi' e la 'quarantena attiva'), che hanno semplicemente svelato le necessità e gli in-

teressi contingenti delle imprese, spesso a discapito dei lavoratori.

Dines e Rigo (2015) descrivono il processo di 'rifugizzazione' della forza lavoro agricola come il risultato di un mutamento delle politiche di ingresso che hanno portato a un azzeramento pressoché totale degli ingressi regolari per lavoro, a fronte di un incremento del canale di ingresso della protezione internazionale. Della Puppa e Sanò (2021) riconducono tale dinamica (anche) all' 'intrappolamento' e all'immobilità forzata cui i rifugiati e richiedenti asilo in Italia sono costretti, dal punto di vista giuridico e geografico. In questa sede, invece, la 'rifugizzazione' della manodopera è l'esito della parziale sostituzione legata alla progressiva indisponibilità dei 'tradizionali' lavoratori stagionali immigrati, provenienti dai Paesi comunitari. Tale processo sembrerebbe consolidarsi in seguito alla pandemia che ha ulteriormente modificato (o interrotto) le traiettorie dei lavoratori comunitari, accelerando, così, il reclutamento di rifugiati e richiedenti asilo per la raccolta frutticola e modificato le modalità di gestione e organizzazione della forza lavoro. I richiedenti protezione internazionale, quindi, inizierebbero a essere occupati nei settori lavorativi definiti 'essenziali', come quello agricolo.

Tale mutamento apre anche nuove sfide e nuovi interrogativi – che potrebbero essere, al contempo, nuove piste di ricerca – relativamente ad eventuali forme di *dumping* salariale; ai rischi di consolidamento di episodi di grave sfruttamento lavorativo, alle modalità di contrasto di tali fenomeni da parte delle organizzazioni sindacali. Inoltre, potrebbe essere interessante e utile approfondire il meccanismo delle aspettative crescenti della manodopera solitamente proveniente da Paesi di recente ingresso nell'Unione europea o, ancora, le dimensioni tecniche e organizzative, latamente professionalizzanti, della manodopera agricola – soprattutto per quanto riguarda la fase di stoccaggio.

Bibliografia

- Ambrosini M. (2018), *Irregular Immigration in Southern Europe. Actors, Dynamics and Governance*, Basingstoke, Palgrave
- Ambrosini M., Boccagni P. (a cura di) (2002), *L'immigrazione in Trentino. Rapporto annuale 2002*, Trento, CINFORMI
- Azzuoli V. (2017), The (sacred) cow business. Narratives and practices of the "ethnic niche" of Indian Punjab milkers in the Po Valley, in Corrado A., De Castro C., Perrotta D. (eds.), *Migration and Agriculture. Mobility and change in the Mediterranean area*, London and New York, Routledge, pp.27-41
- Azzuoli V., Perrotta D. (2015), L'intermediazione informale di manodopera in agricoltura in Italia: caporali burkinabé in Puglia e Basilicata e mediatori panjabi in Pianura Padana, *Sociologia del lavoro*, 139, pp.83-93
- Berlan J.P. (1986), Agriculture et migrations, *Revue européenne de migrations internationales*, 2, n.3, pp.9-32
- Berlan J.P., Peña D.N. (1987), La agricultura Mediterránea y el mercado de trabajo ¿Una California para Europa?, *Agricultura y Sociedad*, 42, pp.233-245
- Campomori F., Marchetti C. (2020), Much ado about nothing: i paradossi della regolarizzazione dei migranti figlia della pandemia, *Politiche Sociali*, 2, pp.319-324
- Carini C., Fontanari E. (a cura di) (2019), *La cooperazione in Trentino: punti di forza e sfide per l'economia locale*, Euricse Research Report n.17|19, Trento, Euricse
- Cnel (2020), *XXII Rapporto mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2020*, Roma, Cnel
- Cnel (2002), *Rapporto. I lavoratori stagionali immigrati in Italia*, Roma, Cnel
- Colloca C., Corrado A. (2013), *La globalizzazione delle campagne. Migranti e società rurali nel Sud Italia*, Milano, Franco Angeli
- Corrado A., De Castro C., Perrotta, D. (eds.) (2017), *Migration and Agriculture. Mobility and change in the Mediterranean area*, London and New York, Routledge
- Corrado A., Lo Cascio M., Perrotta D. (2018), Introduzione. Per un'analisi critica delle filiere e dei sistemi agro-alimentari in Italia, *Meridiana*, 3, pp.9-26
- Della Puppa F., Sanò G. (eds.) (2021), *Stuck and Exploited Refugees and Asylum Seekers in Italy Between Exclusion, Discrimination and Struggles*, Venezia, Edizioni Ca' Foscari
- Dines N., Rigo E. (2015), Postcolonial citizenships and the 'refugeeization' of the workforce: migrant agricultural labor in the Italian Mezzogiorno, in Ponzanesi S., Colpani G. (eds.), *Postcolonial transitions in Europe: contexts, practices and politics. Frontiers of the Political: Doing International Politics*, Lanham, Rowman & Littlefield, pp.151-172
- Fontanari E. (2018a), *Cooperazione agricola e aree marginali: una riflessione sull'esperienza della Provincia di Trento*, Euricse Working Papers n.102|18, Trento, Euricse
- Fontanari E. (2018b), *La cooperativa agricola fra tradizione e innovazione: il caso della Provincia di Trento*, Euricse Research Report n.16|18, Trento, Euricse
- Gertel J., Sippel S.R. (eds.) (2017), *Seasonal workers in Mediterranean agriculture: the social costs of eating fresh*, London, Routledge
- Gosetti G. (2020), Covid-19 e settore agroalimentare: effetti sull'eterogeneità di un ambito produttivo in cambiamento, *Economia e società regionale*, n.2, pp.43-50
- Isfol (2012), *Dimensioni e caratteristiche del lavoro sommerso/irregolare in agricoltura*, Roma, Isfol
- Istat (2022), *7° Censimento generale dell'agricoltura: primi risultati*, Roma, Istat
- Kukreja R. (2021), COVID-19, Racial Capitalism and Undocumented Bangladeshi Agricultural Workers in Manolada, Greece, *Dve Domovini / Two Homelands*, n.54 <<https://doi.org/10.3986/dd.2021.2.07>>
- Macrì M.C. (a cura di) (2022), *L'impiego dei lavoratori stranieri nell'agricoltura in Italia. Anni 2000-2020*, Roma, Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria - Centro di ricerca in Politiche e Bioeconomia
- Macrì M.C. (a cura di) (2020), *Le misure per l'emergenza Covid-19 e la manodopera straniera in agricoltura*, Roma, Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria - Centro di ricerca in Politiche e Bioeconomia

- Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (2018), *Ottavo rapporto annuale. Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia*, Roma, Ministero del Lavoro e delle politiche sociali
- Ministero dell'Interno (2020), *Emersione dei rapporti di lavoro 2020*, Roma, Ministero dell'Interno
- Ortensi L.E. (2015), The Integration of Forced Migrants Into the Italian Labor Market, *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 13, n.2, pp.179-199
- Osservatorio del mercato del lavoro (2004), *XIX Rapporto sull'occupazione in Provincia di Trento*, Trento, Provincia Autonoma di Trento
- Piovesan S. (2015), *Immigrazione e lavoro stagionale nella provincia di Trento*, Report Progetto FEI "Migrovillage: dal ghetto all'integrazione", Bari, Università degli Studi di Bari
- Pugliese E. (2002), *L'Italia tra migrazioni internazionali e migrazioni interne*, Bologna, il Mulino
- Salvatori G. (2011), *La cooperazione in Trentino attraverso 120 anni di trasformazioni*, Euricse Working Papers n.022 | 11, Trento, Euricse
- Thomas R.J. (1992), *Citizenship, Gender, and Work: Social Organization of Industrial Agriculture*, Berkeley, University of California Press
- Wells M.J. (1996), *Strawberry fields: politics, class, and work in California agriculture*, New York, Cornell University Press

Serena Piovesan

serena.piovesan@unitn.it

Dottoressa di ricerca in Sociologia e ricerca sociale, svolge la sua attività con particolare riferimento ai temi dell'immigrazione straniera. È specializzata nello studio etnografico delle migrazioni est europee. Ha collaborato a progetti di ricerca sulla modellizzazione comparativa degli indicatori di integrazione degli immigrati in Europa, sulle pratiche familiari dei cittadini stranieri in Italia, sulle dinamiche socioeconomiche delle comunità religiose immigrate, sul lavoro immigrato.

Francesco Della Puppa

francesco.dellapuppa@unive.it

Professore associato in Sociologia presso il Dipartimento di Filosofia e beni culturali dell'Università Ca' Foscari di Venezia e membro del Master Immigrazione, fenomeni migratori e trasformazioni sociali della medesima Università. Si interessa di migrazioni internazionali e asilo, famiglia immigrata e ricongiungimento familiare, genere e migrazioni, lavoro immigrato, lavoro digitale, cittadinanza.

I lavoratori agricoli stranieri dopo la pandemia: dinamiche di cambiamento nel Sud Italia

Francesco Saverio Caruso

Università della Calabria

Alessandra Corrado

Università della Calabria

Camilla Macciani

Università della Calabria

La pandemia da Covid-19 ha fatto emergere come essenziale il ruolo dei lavoratori di origine straniera per il sistema agroalimentare, tuttavia ha reso anche più evidente la vulnerabilità di molti di questi lavoratori, in virtù delle condizioni di impiego e di vita, ma anche dello status giuridico-amministrativo. Questo contributo analizza il nesso agricoltura-migrazioni presentando i repentini cambiamenti nella composizione della forza lavoro impiegata in agricoltura, in termini di nazionalità e cittadinanza, secondo una tendenza che ha trovato un'accelerazione con la pandemia, per poi soffermarsi sugli esiti degli interventi istituzionali indirizzati ad affrontare le gravi condizioni di sfruttamento e marginalità dei lavoratori migranti nella Capitanata in Puglia e nella Piana di Gioia Tauro-Rosarno in Calabria.

The Covid-19 pandemic has highlighted the essential role of foreign workers in the agri-food system, yet it has also brought to light their increased vulnerability, stemming from their employment and living conditions, as well as their legal-administrative status. This contribution analyses the agriculture-migration nexus, presenting the sudden changes in the composition of the labour force employed in agriculture, in terms of nationality and citizenship, following a trend that has accelerated with the pandemic. It then focuses on the outcomes of institutional interventions aimed at addressing the serious conditions of exploitation and marginality of migrant workers in Capitanata, Puglia, and in the Piana di Gioia Tauro-Rosarno, Calabria.

DOI: 10.53223/Sinappsi_2024-01-8

Citazione

Caruso F.S., Corrado A., Macciani C. (2024), I lavoratori agricoli stranieri dopo la pandemia: dinamiche di cambiamento nel Sud Italia, *Sinappsi*, XIV, n.1, pp.104-118

Parole chiave

Agricoltura
Immigrazione
Lavoratori stranieri

Keywords

Agriculture
Immigration
Foreign workers

Introduzione

La pandemia da Covid-19 ha fatto emergere come 'essenziale' il ruolo dei lavoratori di origine straniera per il sistema agroalimentare, in Italia e a livello globale, non è un caso che anche nella prima fase di maggiori restrizioni alla mobilità per contrastare la diffusione del virus, deroghe sono state assicurate per garantire la circolazione dei lavoratori

temporanei sui territori, ma anche su scala trans-nazionale (Anderson *et al.* 2021; Jones *et al.* 2021). Malgrado ciò, in Italia come altrove, la pandemia ha reso ancora più evidenti le condizioni di vulnerabilità di molti di questi lavoratori, in virtù delle condizioni di impiego e di vita, ma anche dello status giuridico-amministrativo (Palumbo e Corrado 2020): si tratta infatti in modo rilevante di lavoratori in condizioni

di soggiorno irregolari, o regolari ma con permessi temporanei per lo più di protezione internazionale, posizionati in quella 'zona grigia' delle prestazioni parzialmente contrattualizzate caratterizzate da salutarità, bassi salari e mancanza di tutele del sistema giuslavoristico.

Già prima della sindemia, nel corso di un intero decennio, la denuncia all'opinione pubblica e alle istituzioni sovranazionali delle condizioni di sfruttamento e marginalità dei lavoratori agricoli stranieri aveva sollecitato una serie di interventi da parte dei governi nazionali. Adottando un approccio settoriale al problema, la lotta allo sfruttamento lavorativo si è però focalizzata in modo quasi esclusivo sull'intermediazione irregolare con l'emanazione della legge n. 199/2016 recante *Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo*. La legge, imperniata sulla repressione penale (art. n. 603 bis), individua e punisce le responsabilità del caporale per il reclutamento illegale e del datore di lavoro anche per l'impiego in condizione di sfruttamento lavorativo. Oltre a stabilire delle misure risarcitorie nei confronti delle vittime, il nuovo impianto normativo istituisce un Piano nazionale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato volto alla definizione di una strategia nazionale di contrasto all'intermediazione illecita e alla diffusione dei "ghetti dello sfruttamento lavorativo", attraverso il supporto di diverse linee di finanziamento nazionali ed europee (Cornice *et al.* 2020).

Malgrado tali impegni istituzionali, la pandemia ha reso ancora più precario l'accesso ai servizi, alle cure, ai dispositivi di protezione e alle tutele sociali per la popolazione migrante (Palumbo e Corrado 2020).

Questo contributo analizza le dinamiche di cambiamento nella condizione dei lavoratori stranieri impiegati in agricoltura in seguito alla pandemia da Covid-19. Queste dinamiche permettono di interpretare il "nesso migrazioni-agricoltura" (King *et al.* 2021) alla luce dell'interazione tra la società di inserimento e i migranti stessi (Papadopoulos e Fratsea 2024), ovvero come esito congiunto delle politiche e della loro attuazione, a livello nazionale e locale, e delle strategie soggettive.

Dal punto di vista metodologico, l'articolo adotta una modalità mista: nella prima parte si è lavorato attraverso un'elaborazione di tipo quantitativo dei

microdati estrapolati dai database dell'Istituto nazionale di previdenza sociale (Inps) e dagli Elenchi anagrafici comunali dei lavoratori agricoli a tempo determinato le cui informazioni sono desunte dai flussi Uniemens/PosAgri che i datori di lavoro operanti in agricoltura sono tenuti a presentare mensilmente all'Inps. Ovviamente, questo dato resta sottodimensionato, soprattutto in riferimento al numero effettivo delle giornate di lavoro. Tuttavia, il fenomeno della grigizzazione del lavoro agricolo, volto all'elusione dei controlli e al contestuale risparmio dei costi del lavoro, rende maggiormente aderente alla realtà la profilazione socio-anagrafica del lavoratore attraverso l'utilizzo di questi dati a prescindere poi dalla dimensione quantitativa effettiva dell'attività lavorativa svolta. In verità, la scelta di utilizzare i dati di riscontro forniti dall'Osservatorio sugli stranieri rispetto all'Osservatorio mondo agricolo, se da una parte ci fornisce una maggiore segmentazione socio-demografica, dall'altra circoscrive il numero dei lavoratori agricoli esclusivamente nel caso di impiego prevalente nel settore primario. Si tratta quindi, in questo caso, di braccianti 'puri' o prevalenti, mentre coloro i quali sono impiegati stagionalmente in agricoltura e in misura maggiore in altri settori lavorativi, non vengono conteggiati. Per intenderci, se nel primo caso parliamo di 186.587 lavoratori extracomunitari impiegati in agricoltura nel corso del 2022, nel secondo invece la platea diventa di 241.074 unità, rientrando in quest'ultimo caso anche l'edile o l'operaio metalmeccanico che però ha svolto anche solo qualche giornata di lavoro in agricoltura nel corso dell'anno. Il fenomeno dei lavoratori 'misti' riporta alla memoria gli studi sulla metal-mezzadria, ma in questo caso ci interessa focalizzare con maggiore attenzione non solo e non tanto il lavoro agricolo come ripiego stagionale ed estemporaneo, ma piuttosto la profilazione dei lavoratori delle campagne.

La seconda parte di questo contributo è il prodotto di un'attività di ricerca etnografica condotta dagli Autori nell'ambito del progetto *Open Fields/Campagne aperte: prevenire e combattere razzismo e xenofobia contro i lavoratori immigrati delle aree agricole del Sud Italia*, finanziato dalla Commissione europea (REC-Rights, Equality and Citizenship), tra il 2020 e il 2021. Ulteriori dati sono stati raccolti attraverso un'attività di ricerca condotta tra il 2022 e il 2023. In entrambi i casi si è ricorso a tecniche miste di rilevazione

sul campo: dopo una prima fase non intrusiva, si è successivamente condotta un'attività semicoperta di osservazione partecipante negli insediamenti informali, per poi integrare i dati raccolti con interviste in profondità a lavoratori e testimoni privilegiati.

L'articolo è strutturato in tre sezioni. Nella prima viene analizzata la declinazione del nesso nel contesto italiano. Nella seconda, attraverso un'analisi quantitativa longitudinale verranno illustrati i repentini cambiamenti nella composizione della forza lavoro impiegata in agricoltura, in termini di nazionalità e cittadinanza, secondo una tendenza che ha trovato un'accelerazione con la pandemia. Nella terza sezione, sono invece analizzate le condizioni dei lavoratori migranti in contesti particolarmente attenzionati dagli interventi istituzionali per le gravi condizioni di sfruttamento e marginalità dei lavoratori migranti: la Capitanata in provincia di Foggia e la Piana di Gioia Tauro-Rosarno in provincia di Reggio Calabria. Seguono le conclusioni.

1. Il nesso migrazione-agricoltura: un'attenzione ai contesti locali

La domanda di lavoro nel sistema agroalimentare dell'UE – attraversato da trasformazioni importanti all'insegna dell'industrializzazione della produzione, della crescente intensificazione del lavoro, dell'allungamento delle filiere e della concorrenza su mercati globalizzati – ha fatto sempre più affidamento su lavoratori migranti, che hanno compensato lo spopolamento delle aree rurali e la riluttanza degli autoctoni a svolgere lavori agricoli pesanti, mal pagati e poco tutelati. Il lavoro migrante è diventato così un elemento 'essenziale' sia per il sistema agroalimentare sia nelle aree rurali (Corrado e Caruso 2022; Kalantaryan *et al.* 2021).

I datori di lavoro del sistema agroalimentare esigono, con ancor più allarme durante e dopo la crisi pandemica, un 'fabbisogno' di lavoratori migranti per colmare le carenze di manodopera e di competenze. Tuttavia, spesso tali affermazioni riflettono la preferenza dei datori di lavoro per la disponibilità di un'offerta di manodopera eterogenea, docile, a basso costo, in eccesso, da mettere in competizione e sfruttabile (Ruhs e Anderson 2010). La carenza di manodopera di lavoratori migranti nel sistema agroalimentare emerge comunque come politicamente costruita all'interno di regimi migratori definiti a livello nazionale ed europeo (Corrado *et al.* 2024). D'altra

parte, la letteratura che si occupa della migrazione legata all'agricoltura ha mostrato il ruolo chiave dei differenziali salariali e delle disparità nelle condizioni di lavoro associate al lavoro migrante in agricoltura, riconducibili appunto a regimi migratori, che risultano così funzionali alla creazione, alla segmentazione e al controllo del lavoro, ma anche alla riduzione o alla gestione dei conflitti sociali (Corrado *et al.* 2016; Gertel e Sippel 2014; Molinero-Gerbeau 2020).

Il regime migratorio europeo è caratterizzato da un elevato grado di apertura verso le migrazioni intra-europee e da restrizioni crescenti nei confronti dei migranti provenienti da Paesi terzi: questa specificità si riverbera nel mercato del lavoro agricolo, storicamente caratterizzato da un continuo turn-over dovuto ai tentativi di affrancamento della popolazione bracciantile dal duro lavoro delle campagne.

Le condizioni di vulnerabilità dei lavoratori migranti impiegati in agricoltura, soprattutto nel Sud Italia, che emersero con particolare allarme con l'emergenza pandemica, sono riconducibili a fattori sistemici e strutturali (Tagliacozzo *et al.* 2020): molti lavoratori soffrono condizioni di precarietà dal punto di vista amministrativo, in virtù delle leggi nazionali mutevoli e della loro implementazione, ma anche di "politiche locali di esclusione" (Ambrosini 2014), con effetti a catena sulle condizioni di impiego e di riproduzione sociale.

Gli interventi normativi che hanno riguardato i lavoratori stranieri impiegati in agricoltura, emessi in seguito all'emergenza Covid-19 e sulla scorta del dibattito aperto sui bisogni dei lavoratori e delle imprese, non solo hanno evidenziato il nesso migrazione-agricoltura, ma anche la sua specifica declinazione nel quadro nazionale e locale in chiave utilitaristica (Ambrosini 2020).

A fronte delle denunce da parte della società civile, ma anche degli allarmi per la "mancanza di lavoratori" da parte delle organizzazioni degli agricoltori, prende forma l'art. 103, dal titolo *Emersione di rapporti di lavoro* del decreto-legge n. 34 del 19 maggio 2020 (il cosiddetto Decreto Rilancio), recante le norme per l'emersione di rapporti di lavoro irregolare in essere con cittadini stranieri, nonché per il rilascio di permessi di soggiorno temporanei ai cittadini stranieri che ne erano già in possesso e scaduti dopo il 31 ottobre 2019. In realtà, gli esiti di quella che doveva configurarsi come una nuova sanatoria rappresentano un fallimento, soprattutto in agricol-

tura, a causa dei requisiti stringenti e del ruolo cruciale assegnato ai datori di lavoro (Corrado e Caruso 2022): sono stati rilasciati meno di 30.000 permessi di soggiorno nel settore agricolo (con solo il 15% del totale delle domande presentate che ha interessato il settore), a differenza del lavoro domestico che ha sfondato quota 100.000 permessi.

Nel 2023 dando seguito all'analisi della programmazione dei fabbisogni del mercato del lavoro del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, il Governo è arrivato a emanare una programmazione dei flussi d'ingresso legale triennale (2023-2025) per 452.000 unità (di cui per lavoro stagionale, rispettivamente: 82.550, 89.050, 93.550), rispetto a un fabbisogno rilevato di 833.000 unità, che riporta le 'quote flussi' a crescere dopo più di dieci anni di stagnazione. Tuttavia, ci troviamo di fronte a un evidente paradosso: da una parte vengono incrementate le quote per canalizzare lavoratori stagionali in flussi regolari dall'estero, anche attraverso un nuovo meccanismo di reclutamento nei Paesi di origine, delegato alle organizzazioni di categoria, dall'altro si spingono verso la precarietà e illegalità amministrativa decine di migliaia di lavoratori già presenti sul territorio italiano a seguito dell'abolizione e della non convertibilità dei permessi di protezione speciale.

2. Deuropeizzazione e profughizzazione del lavoro agricolo: alcune evidenze statistiche

Il cortocircuito istituzionale sopra descritto si interseca in dinamiche di trasformazione della composizione del lavoro agricolo già emerse prima dell'emergenza pandemica. In primo luogo, è da rilevare l'arresto della tendenza storica alla contrazione della popolazione bracciantile: un milione circa erano i braccianti nel 2012 e altrettanti sono nel 2022. Quello che però muta è l'aumento significativo della componente extracomunitaria che passa nello stesso periodo dal 14% a 24%, a testimonianza di un vero e proprio ricambio etnico del lavoro, ancora più evidente se guardiamo il dato generazionale con un'incidenza che sale oltre il 30% tra gli under 40 e crolla al 18% invece tra gli over 40 (tabella 1).

Questa crescita della componente extracomunitaria avviene a fronte del crollo della presenza dei lavoratori europei: si tratta di un dato che avvalorava per molti aspetti il tentativo di affrancamento dal duro lavoro bracciantile da parte dei gruppi nazionali ciclicamente coinvolti, ma anche il processo di 'sostituzione etnica' del lavoro agricolo che trova una leva fondamentale in strumenti normativi di inclusione differenziale (Corrado e Perrotta 2012). L'analisi longitudinale su scala decennale permette di cogliere in modo abbastanza

Tabella 1. Numero braccianti per classe di età e nazionalità

| Classe di età | Comunitari | Extracomunitari | Totale |
|---------------|----------------|-----------------|----------------|
| Fino a 19 | 25.871 | 4.666 | 30.537 |
| 20 - 24 | 67.735 | 22.272 | 90.007 |
| 25 - 29 | 63.434 | 33.288 | 96.722 |
| 30 - 34 | 68.186 | 35.833 | 104.019 |
| 35 - 39 | 67.059 | 36.098 | 103.157 |
| Totale | 292.285 | 132.157 | 424.442 |
| 40 - 44 | 73.581 | 33.225 | 106.806 |
| 45 - 49 | 89.691 | 27.458 | 117.149 |
| 50 - 54 | 100.755 | 21.042 | 121.797 |
| 55 - 59 | 100.544 | 14.843 | 115.387 |
| 60 - 64 | 69.717 | 8.913 | 78.630 |
| 65 ed oltre | 39.255 | 3.436 | 42.691 |
| Totale | 473.543 | 108.917 | 582.460 |

Fonte: elaborazioni degli Autori su dati Inps (2023)

nitido questa tendenza e la matrice politica di queste trasformazioni della composizione del lavoro agricolo in virtù dell'affievolimento della frontiera Est e dell'irridimento della frontiera Sud dell'Europa.

L'allargamento a Est si è tradotto nell'arrivo massiccio di decine di migliaia di lavoratori nelle campagne italiane e in una nuova femminilizzazione del lavoro soprattutto in alcuni comparti produttivi. La libertà di movimento di questo segmento del lavoro migrante successivamente ha però permesso di affrontare con maggiore serenità progetti e percorsi migratori intermittenti, stagionali, circolari; la fragilità dei percorsi di radicamento territoriale – dovuta alla persistenza di politiche di inclusione differenziale e alla forte componente informale dei processi di integrazione tipici del modello mediterraneo – ha portato progressivamente i lavoratori neocomunitari a riorientare le proprie traiettorie migratorie verso altri contesti più aperti e dinamici, se non a rientrare nei Paesi di origine dell'Est Europa, i cui tassi di crescita e di sviluppo tendono sempre più ad assottigliare i differenziali salariali con il contesto italiano.

Le tendenze degli ultimi anni ci descrivono quest'inversione di tendenza e il rovesciamento dei ruoli, con la componente subsahariana che occupa gli interstizi prima e poi gli spazi sempre più larghi lasciati dalla componente europea.

In quest'ultimo caso la fuga dalle campagne è statisticamente incontrovertibile: i lavoratori rumeni, che hanno rappresentato la componente maggioritaria da oltre un decennio nella composizione del lavoro agricolo migrante, registrano la contrazione più significativa in termini assoluti con quasi 40.000 braccianti che abbandonano le campagne italiane nel corso dell'ultimo decennio, riducendosi da 109.890 a 71.828 unità.

Ma la medesima contrazione si registra in tutte le componenti europee, ancor più marcate dal punto di vista del peso relativo (tabella 2): la componente bulgara quasi si dimezza, passando da 12.720 a 7.363 unità, mentre i lavoratori provenienti dalla Polonia tendono letteralmente a scomparire, passando dalle 19.305 unità del 2012 alle attuali 6.929.

Il crollo del numero dei braccianti dell'Est Europa si riflette anche dal punto di vista demografico, con una forte riduzione della componente nei registri anagrafici italiani, negli altri casi, invece, un peso altrettanto significativo è dato dalla mobilità intersettoriale, a conferma del ruolo dell'agricoltura come porta d'accesso al mercato del lavoro nella fase embrionale dei percorsi migratori. Il numero di rumeni nel corso degli ultimi dieci anni è rimasto infatti stabilmente poco al di sopra del milione di unità, dopo la decuplicazione registrata nel decennio precedente e quindi – prescindendo dal turn-over tra vecchi e nuovi migranti rumeni arrivati in Italia – quasi un bracciante rumeno su tre ha abbandonato le campagne per altri impieghi lavorativi. Fenomeno del resto del tutto scontato se volgiamo lo sguardo alla retribuzione annua media, che vede i 70.000 braccianti rumeni incassare in media circa 7.000 euro l'anno, a fronte dei 17.856 euro dei rumeni impiegati nel settore privato non agricolo (tabella 3).

Anche la componente bulgara resta demograficamente invariata, quindi con un conseguente affievolimento della storica 'specializzazione' agricola, per la quale nel 2012 su 33.333 bulgari occupati in Italia, circa il 40% era impiegato in agricoltura. Interessante da questo punto di vista è notare come la componente bracciantile bulgara resiste solo in alcune nicchie territoriali, come la piana di Sibari in Calabria e il Tavoliere della Puglia, dove lavora oltre

Tabella 2. Numero braccianti per Paese di provenienza e anno

| Paese | 2013 | 2018 | 2022 |
|------------|---------|--------|--------|
| | N. | N. | N. |
| Bulgaria | 12.720 | 10.517 | 7.363 |
| Polonia | 19.305 | 12.500 | 6.929 |
| Romania | 109.890 | 99.420 | 71.828 |
| Slovacchia | 8.805 | 5.840 | 3.253 |
| Ucraina | 3.874 | 4.174 | 5.694 |

Fonte: elaborazione degli Autori su dati Inps (2023)

il 60% dei braccianti bulgari attualmente presenti in Italia. Anche in questo caso assistiamo, come nel caso dei rumeni, a un sostanziale dimezzamento delle retribuzioni medie, da 9.480 a 5.385 euro nel corso dell'ultimo biennio, anche se tale dinamica si registra in modo analogo in altri settori produttivi.

I polacchi invece sono letteralmente 'scappati', molti rientrati in patria all'indomani del cosiddetto miracolo economico polacco, altrettanti impiegati nelle più limitrofe e remunerative attività agricole dell'Europa centro-settentrionale.

In sintesi, sono scomparsi dalle campagne italiane circa 60.000 braccianti europei, ma il numero totale degli occupati in agricoltura è rimasto invariato. C'è dunque da chiedersi: chi è subentrato nel lavoro agricolo?

Prendendo come universo di riferimento il dato generale del lavoro agricolo, ricomprendendo quindi anche i lavoratori con impiego in agricoltura non prevalente, possiamo notare l'aumento considerevole del numero dei lavoratori extracomunitari nel corso dell'ultimo decennio, che passano da 140.788 del 2013 alle attuali da 241.074 unità, con aumenti generalizzati in tutte le regioni italiane, con i picchi di maggiore crescita nelle regioni meridionali, in particolare in Puglia, Campania e Calabria, dove il numero dei lavoratori extracomunitari raddoppia negli ultimi dieci anni dal punto di vista formale e statistico.

Dall'Africa proviene il maggior numero dei braccianti stranieri attualmente presenti in Italia; vi è ovviamente una parte consistente delle componenti storiche, in primo luogo i marocchini e i tunisini: oltre l'80% del bracciantato tunisino è storicamente

concentrato in Sicilia, in particolare nelle campagne del ragusano dove si sfiorano le 5.000 unità; nel caso invece dei lavoratori provenienti dal Marocco, vi è una distribuzione più diffusa a livello nazionale, con alcune più significative concentrazioni nelle aree agricole dell'Emilia e del Veneto.

Ma il dato certamente rilevante è la crescita esponenziale della componente subsahariana, in particolare l'aumento del 250% di lavoratori provenienti dal Senegal, del 600% dal Mali, del 500% dalla Nigeria e della Guinea, fino al 3.000% dal Gambia, così come anche per gli altri Paesi con un numero assoluto minore di lavoratori, come nel caso della Costa d'Avorio, del Ghana, della Guinea-Bissau.

Nel corso degli ultimi due anni questa crescita esponenziale inizia a registrare dei primi segnali di rallentamento, parallelamente alla stabilizzazione della presenza demografica sul territorio italiano, a conferma di un processo di deagrarizzazione anche di questa componente del lavoro migrante avvenuto non a caso a ridosso della fase pandemica. Non va dimenticato però che i lavoratori subsahariani risentono in modo particolare dei cambiamenti normativi in materia di protezione internazionale: l'abolizione della protezione umanitaria con il Decreto Salvini n. 113/2018, il suo ripristino nei termini di protezione speciale con il Decreto Lamorgese n. 130/2020 e la sua ulteriore abrogazione con il Decreto Cutro n. 20/2023 hanno determinato un quadro altalenante e precario dello status giuridico-amministrativo, che si riverbera conseguentemente nell'accesso formale al lavoro, in particolare quello agricolo per il quale è

Tabella 3. Retribuzioni medie lavoratori stranieri per settore

| | | 2020 | | 2021 | | 2022 | |
|---------------|---------------|----------------|------------------|----------------|------------------|----------------|------------------|
| | | Numero | Importo annuo | Numero | Importo annuo | Numero | Importo annuo |
| Agricoli | Bulgaria | 7.926 | 9.480,76 | 8.148 | 4.916,88 | 7.363 | 5.385,33 |
| | Polonia | 8.139 | 11.897,58 | 7.314 | 6.553,03 | 6.929 | 6.944,97 |
| | Romania | 76.556 | 12.999,92 | 74.777 | 6.753,41 | 71.828 | 7.073,34 |
| | Totale | 92.621 | 12.601,90 | 90.239 | 6.571,34 | 86.120 | 6.918,69 |
| Altri settori | Bulgaria | 13.864 | 29.510,26 | 14.639 | 15.936,63 | 15.537 | 17.209,97 |
| | Polonia | 28.312 | 30.780,67 | 30.063 | 16.517,18 | 31.547 | 18.162,76 |
| | Romania | 343.080 | 30.441,92 | 360.400 | 16.668,64 | 378.404 | 17.856,91 |
| | Totale | 385.256 | 30.433,29 | 405.102 | 16.630,95 | 425.488 | 17.855,96 |

Fonte: elaborazione degli Autori su dati Inps (2023)

ormai consolidata, soprattutto nei distretti meridionali, una maggiore tolleranza dinanzi a forme ibride e precarie di status giuridico, per cui – a differenza di altri contesti lavorativi, urbani e territoriali – anche una ricevuta di inoltro del kit di rinnovo o il cedolino rilasciato dalla Questura possono essere sufficienti per trovare un lavoro o una residenza.

L'inclusione differenziale diventa in questo caso ancor più evidente perché, sebbene in mancanza di un titolo di soggiorno stabile, e spesso anche di un'iscrizione anagrafica, di una tessera sanitaria o di un'abitazione che non sia altro che una baracca di lamiera e cartone, si registrano aumenti significativi nelle retribuzioni medie. In altre parole, i braccianti diventano sempre più essenziali e visibili nei campi a lavorare, ma invisibili nell'esercizio dei diritti sociali e civili. Il caso dei lavoratori maliani è eloquente, in termini non solo di crescita quantitativa del numero dei braccianti impiegati in agricoltura nel corso degli ultimi dieci anni, ma anche delle retribuzioni medie, che passano in questo caso da 1.482 euro annui del 2012 a 6.680 del 2022, così come per i lavoratori gambiani che passano da 1.639 a 7.065 euro; più in generale, quasi tutti i braccianti dell'Africa occidentale registrano retribuzioni più che raddoppiate rispetto a meno di un decennio fa. Questo aumento, correlato a una destagionalizzazione dell'impiego agricolo prevalente, sebbene ancora lontano dalle retribuzioni medie annue dei connazionali impiegati negli altri settori produttivi, indica comunque

una tendenza anche in questo settore a un impiego meno irregolare, intermittente e precario. Allo stesso modo, a diminuire per la componente europea non sono solo il numero degli addetti in agricoltura, ma anche, lievemente, le retribuzioni medie: un dato in controtendenza rispetto non solo agli altri segmenti del bracciantato migrante, ma anche rispetto all'aumento delle retribuzioni medie dei comunitari impiegati negli altri settori produttivi (tabella 4).

Questo rapporto inversamente proporzionale tra il crollo della componente europea e l'aumento dei lavoratori subsahariani lo ritroviamo ancora più accentuato volgendo lo sguardo al contesto regionale pugliese (tabella 5). Se ancora dieci anni fa i lavoratori subsahariani erano fortemente presenti nei limitati periodi di picco delle raccolte ortofrutticole, fungendo di fatto da vero e proprio esercito di riserva, oggi l'analisi dei dati ci restituisce un quadro molto differente con la decuplicazione della presenza di lavoratori provenienti dalla Nigeria (da 88 a 1.197), dal Gambia (da 85 a 1.116) e aumenti altrettanto significativi di braccianti provenienti dal Mali (da 595 a 1.631), dal Senegal (da 384 a 1.419), ma con aumenti salariali medi ancor più accentuati rispetto al dato nazionale: si quintupla la retribuzione media dei lavoratori senegalesi (da 1.616 a 6.497 euro), ghanesi (da 1.316 a 6.812), e maliani (da 1.098 a 5.442 euro).

Da parte sua la componente europea, invece, registra un vero e proprio tracollo, con un dimezzamento dei lavoratori polacchi (da 966 a 471 unità),

Tabella 4. Numero lavoratori stranieri agricoli e retribuzioni medie per Paese di nascita

| Paese di provenienza | 2013 | | 2017 | | 2019 | | 2021 | | 2022 | |
|----------------------|------------|---------------|------------|---------------|------------|---------------|------------|---------------|------------|---------------|
| | braccianti | salario medio | braccianti | salario medio | braccianti | salario medio | braccianti | salario medio | braccianti | salario medio |
| Senegal | 4.399 | 7.215 | 7.875 | 6.111 | 10.890 | 6.521 | 11.149 | 8.220 | 10.281 | 9.633 |
| Burkina Faso | 1.664 | 2.929 | 1.862 | 4.413 | 1.895 | 5.677 | 1.853 | 7.199 | 1.774 | 8.424 |
| Costa d'Avorio | 1.122 | 3.925 | 2.115 | 3.810 | 2.674 | 5.042 | 2.300 | 7.335 | 2.081 | 8.821 |
| Gambia | 176 | 3.822 | 2.522 | 1.766 | 5.242 | 3.184 | 5.421 | 5.480 | 4.708 | 7.066 |
| Ghana | 1.989 | 6.577 | 2.906 | 5.716 | 3.472 | 6.422 | 3.338 | 8.421 | 3.018 | 9.668 |
| Guinea | 343 | 4.364 | 1.261 | 2.712 | 2.097 | 3.937 | 1.847 | 6.598 | 1.519 | 8.148 |
| Mali | 1.170 | 1.482 | 4.370 | 2.283 | 6.356 | 3.560 | 6.783 | 5.439 | 6.309 | 6.681 |
| Nigeria | 1.451 | 10.620 | 3.878 | 4.921 | 8.249 | 4.288 | 7.832 | 6.477 | 7.144 | 8.217 |
| Polonia | 19.305 | 3.387 | 12.871 | 9.348 | 10.944 | 10.295 | 7.314 | 6.553 | 6.929 | 6.945 |
| Romania | 109.890 | 4.103 | 102.667 | 10.414 | 90.540 | 11.697 | 74.777 | 6.753 | 71.828 | 7.073 |
| Bulgaria | 12.720 | 2.549 | 11.752 | 6.395 | 9.686 | 7.897 | 8.148 | 4.917 | 7.363 | 5.385 |

Fonte: elaborazione degli Autori su dati Inps - Osservatorio sul mondo agricolo. Annualità 2013-2022

Tabella 5. Numero lavoratori stranieri agricoli e retribuzioni medie in Puglia

| Paese di provenienza | 2013 | | 2017 | | 2019 | | 2021 | | 2022 | |
|----------------------|------------|---------------|------------|---------------|------------|---------------|------------|---------------|------------|---------------|
| | braccianti | salario medio | braccianti | salario medio | braccianti | salario medio | braccianti | salario medio | braccianti | salario medio |
| Burkina Faso | 245 | 1.906 | 258 | 3.573 | 217 | 4.455 | 211 | 5.688 | 208 | 5.851 |
| Costa d'Avorio | 271 | 1.542 | 407 | 2.281 | 400 | 3.615 | 351 | 5.026 | 295 | 6.076 |
| Gambia | 85 | 1.973 | 762 | 1.527 | 1.266 | 2.731 | 1.258 | 4.999 | 1.116 | 6.101 |
| Ghana | 478 | 1.316 | 649 | 2.263 | 612 | 3.855 | 529 | 5.973 | 451 | 6.812 |
| Guinea | 169 | 1.671 | 401 | 2.034 | 472 | 3.193 | 423 | 5.388 | 366 | 6.363 |
| Mali | 595 | 1.335 | 1.437 | 2.288 | 1.620 | 3.208 | 1.849 | 4.449 | 1.631 | 5.443 |
| Nigeria | 88 | 2.357 | 478 | 1.680 | 945 | 3.054 | 1.222 | 4.613 | 1.197 | 5.785 |
| Senegal | 384 | 1.616 | 1.361 | 2.210 | 1.652 | 3.360 | 1.723 | 5.448 | 1.419 | 6.497 |
| Romania | 17.362 | 2.330 | 13.640 | 7.439 | 9.100 | 9.636 | 7.190 | 5.858 | 6.532 | 6.202 |
| Polonia | 966 | 4.151 | 728 | 11.048 | 575 | 12.165 | 498 | 6.975 | 471 | 7.174 |
| Bulgaria | 3.787 | 1.294 | 3.563 | 3.530 | 2.539 | 5.345 | 2.198 | 4.112 | 1.825 | 4.493 |
| Totale | 35.129 | 3.070 | 36.238 | 6.018 | 32.204 | 6.960 | 31.393 | 6.094 | 29.178 | 6.631 |

Fonte: elaborazione degli Autori su dati Inps - Osservatorio sul mondo agricolo. Annualità 2013-2022

bulgari (da 3.787 a 1.825 unità), ma soprattutto rumeni, ridotti di quasi il 70% (da 17.362 a 6.532 unità) – un crollo che solo in parte viene compensato dall'aumento dei lavoratori provenienti dal continente africano. A differenza del dato nazionale, in questo caso al crollo numerico dei lavoratori europei impiegati nell'agricoltura pugliese corrisponde un aumento della retribuzione media dei braccianti rimasti nelle campagne, soprattutto del Tavoliere, con salari annui che aumentano anche più del doppio rispetto al decennio precedente, a conferma della destagionalizzazione dell'agricoltura pugliese e dell'ingaggio formale del bracciantato migrante.

Prendendo come universo di riferimento il dato generale del lavoro agricolo, considerando quindi anche i lavoratori con impiego in agricoltura non prevalente, nel caso pugliese possiamo notare il raddoppio del numero dei lavoratori extracomunitari nel corso dell'ultimo decennio, che passano da 13.064 del 2013 alle attuali 23.958 unità; oltre alla diminuzione della già scarsa percentuale di lavoro femminile (dal 20% al 16% attuale), si registra una diminuzione, dal 43% al 28%, dell'incidenza dei lavoratori agricoli extracomunitari che non riescono a raggiungere le 50 giornate annue di lavoro formalmente svolte, soglia di accesso prevista per l'erogazione delle prestazioni sociali connesse al lavoro agricolo.

Nell'agricoltura calabrese, seppur con numeri più contenuti in termini assoluti e dinamiche meno accentuate, si registrano le medesime tendenze di sostituzione della manodopera bracciantile con un dimezzamento dei braccianti provenienti da Romania, Bulgaria e Polonia (da 13.902 a 5.970) e un aumento triplo dei lavoratori provenienti dai Paesi dell'Africa Subsahariana (da 859 a 2.423 unità).

In questo caso la penetrazione della componente africana e subsahariana è più contenuta, almeno dal punto di vista formale: colpisce infatti il dato delle retribuzioni annue medie del decennio scorso per i lavoratori dell'Africa Occidentale che si limitavano a poche centinaia di euro, sebbene trattasi di lavoratori agricoli prevalenti. La distorsione statistica dovuta al peso rilevante del lavoro nero in questo specifico contesto territoriale tende, tuttavia, a sfumare a distanza di dieci anni con un aumento di circa il 700% del salario annuo della componente africana e un altrettanto significativo raddoppio delle retribuzioni medie dei lavoratori agricoli europei impegnati nelle campagne calabresi.

Prendendo come universo di riferimento il dato generale del lavoro agricolo, ricomprendendo quindi anche i lavoratori con impiego in agricoltura non prevalente, possiamo notare anche nel caso calabrese il raddoppio del numero dei lavoratori extracomunitari nel corso dell'ultimo decennio, che passa

da 4.582 del 2013 alle attuali 9.043 unità. Altrettanto significativo è il fatto che nel 2013 il 40% del bracciantato extracomunitario era impiegato per meno di 50 giornate, percentuale che a distanza di dieci anni si riduce sensibilmente restando solo il 29% sotto la soglia delle 50 giornate previste per l'erogazione delle prestazioni sociali per i lavoratori agricoli.

4. I progetti per il contrasto allo sfruttamento lavorativo e per la fuoriuscita dagli insediamenti informali in Puglia e in Calabria

La Puglia e la Calabria rappresentano due contesti regionali fortemente coinvolti nelle progettualità di contrasto allo sfruttamento del lavoro migrante, non a caso, tra i principali destinatari di ingenti fondi stanziati su questo fronte a livello europeo e nazionale. Tale attenzione non discende esclusivamente dalla particolare gravità delle condizioni di sfruttamento lavorativo vissute dai lavoratori migranti impiegati nei settori agricoli di questi contesti regionali, ma è strettamente connessa anche alla percezione dell'emergenza associata alla presenza di insediamenti informali, abitati in prevalenza da lavoratori migranti originari dell'Africa Subsahariana (Pugliese 2012). Difatti, gli insediamenti informali sono stati spesso considerati l'emblema dello sfruttamento lavorativo in agricoltura e del caporalato, tanto dai mezzi di informazione quanto dalle istituzioni, che hanno programmato l'implementazione di vari piani e progetti.

Tuttavia, se è vero che gli insediamenti informali rurali presenti nelle regioni del Sud Italia, e in particolar modo in Puglia e in Calabria, sono strettamente connessi al lavoro in agricoltura, le cause alla base dell'esistenza degli insediamenti informali sono molteplici e non si esauriscono con lo sfruttamento lavorativo nel settore agricolo. L'intersezione tra diversi fattori, tra cui i processi di illegalizzazione e quelli di razzializzazione della manodopera, rendono spesso inefficaci gli interventi promossi dalle istituzioni volti al contrasto dello sfruttamento lavorativo e del caporalato e al superamento degli insediamenti informali.

Il nesso tra insediamenti informali e processi di illegalizzazione è stato evidenziato da diversi contributi (Lo Cascio e Piro 2018; Perrotta e Sacchetto 2012) e reso evidente in seguito all'approvazione del D.L. n. 113/2018, c.d. Decreto Sicurezza, che, con l'abolizione della protezione umanitaria e l'espulsione

dai centri di accoglienza dei titolari di questa forma di protezione, ha spinto migliaia di persone a rifugiarsi negli insediamenti informali del Sud Italia, e in particolar modo della provincia di Foggia, al fine di sfuggire all'inevitabile processo di marginalizzazione all'interno dei centri urbani. Difatti, nel periodo compreso tra il 2018 e il 2020, la provincia di Foggia ha visto un netto aumento della presenza dei lavoratori migranti originari dell'Africa Subsahariana, in parte riconducibile a questa migrazione di retrocessione (Caruso 2022).

Nonostante il legame chiaro tra processi di illegalizzazione, insediamenti informali e sfruttamento del lavoro, la maggior parte dei programmi realizzati nel corso degli ultimi anni finanziati con fondi europei, quali il Fondo asilo migrazione e integrazione (FAMI) 2014-2020 e il Fondo sociale europeo (FSE), hanno modulato i propri interventi prendendo come target di riferimento i cittadini di Paesi terzi titolari di un regolare permesso di soggiorno. Questo rappresenta uno dei primi paradossi e limiti strutturali dei programmi realizzati nell'ambito del Piano nazionale triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato, coordinato dal Ministero del Lavoro, come i programmi Su.Pr.Eme. (Sud protagonista nel superamento delle emergenze in ambito di grave sfruttamento e di gravi marginalità degli stranieri regolarmente presenti nelle 5 regioni meno sviluppate) e P.I.U. Su.Pr.Eme. (Percorsi individualizzati di uscita dallo sfruttamento), nonché di altri programmi finanziati con i medesimi fondi e orientati al contrasto dello sfruttamento lavorativo dei lavoratori migranti in agricoltura, quali ad esempio il programma SIPLA Sud (Sistema integrato di protezione per i lavoratori agricoli), avente l'ARCI (Associazione ricreativa e culturale italiana) come ente capofila, o il programma Di.Agr.A.M.M.I. Sud (Diritti in agricoltura attraverso approcci multistakeholders e multidisciplinari per l'integrazione e il lavoro giusto) avente l'organizzazione sindacale Flai-CGIL (Federazione lavoratori agro-industria - Confederazione generale italiana del lavoro) come capofila. L'insieme di questi progetti ha previsto lo stanziamento di un totale di oltre sessanta milioni di euro, ma, nonostante la rilevanza in termini economici di questi stanziamenti, i risultati in termini di miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro dei lavoratori migranti sono stati piuttosto scarsi e limitati. Tale fallimento può essere ricondotto a una molteplicità di fattori, che saranno in seguito analizzati.

Preliminarmente, però, risulta importante specificare anche la scarsa trasparenza inerente la spesa di queste risorse e la mancanza di una dettagliata ricostruzione ex-post dell'articolazione delle spese in seguito alla conclusione dei progetti.

La mancanza di trasparenza e accountability nei confronti tanto della cittadinanza nel suo insieme, quanto dei beneficiari rappresenta uno dei motivi alla base del basso tasso di successo degli interventi realizzati nell'ambito di questi progetti, che spesso non sono preceduti da un'analisi dei bisogni e delle richieste dei beneficiari, né tantomeno da una restituzione collettiva volta a evidenziare punti di debolezza, con l'obiettivo di rimodulare gli interventi successivi.

Più nel dettaglio, sia in Puglia che in Calabria gli interventi realizzati nell'ambito del progetto Su.Pr.Eme. si sono concentrati sulla risoluzione di problematiche di ordine emergenziale (con uno stanziamento di 6.467.849,00 euro per la Regione Puglia e 5.229.333,33 euro per la Regione Calabria), quali ad esempio la fornitura di acqua ed elettricità presso gli insediamenti informali, lo smaltimento dei rifiuti, la realizzazione di 'foresterie' o campi container, mentre gli interventi realizzati nell'ambito del progetto P.I.U. Su.Pr.Eme., si sarebbero dovuti concentrare principalmente sull'individuazione di percorsi di fuoriuscita dallo sfruttamento attraverso il supporto all'inserimento socio-lavorativo e abitativo. La realizzazione e la gestione delle foresterie per lavoratori stagionali con fondi europei destinati al contrasto delle forme di sfruttamento lavorativo e di marginalità dei lavoratori migranti impiegati in agricoltura rappresenta uno dei casi più emblematici della contraddittorietà delle politiche realizzate nell'ambito della cornice del contrasto al caporalato. Infatti, sebbene promossi come modelli nel contrasto alle dinamiche di ghettizzazione e caporalato, non hanno fatto altro che riprodurre i medesimi schemi di esclusione sociale e marginalizzazione, questa volta però ricondotti ed etichettati nell'ambito delle categorie semantiche e concettuali della 'formalità' e della 'legalità'.

L'esempio più evidente di questa contraddizione è rappresentato dalla Foresteria regionale Casa Sankara - Ghetto Out, situata nella provincia di Foggia a pochi chilometri da uno degli insediamenti più grandi e antichi del territorio foggiano, il Gran Ghetto di Rignano. La nascita di Casa Sankara è stata promossa

dalla Regione Puglia come alternativa agli insediamenti informali, nell'ambito del protocollo Cura-legalità e uscita dal Ghetto promosso dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, dal Ministero dell'Interno e dall'allora Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali. La creazione di Casa Sankara è andata di pari passo con il tentativo di sgombero del Ghetto di Rignano, avvenuto nel 2017 con la morte di due braccianti maliani a seguito dell'incendio che ne distrusse gran parte delle baracche. Tuttavia, molte persone rifiutarono il trasferimento a causa dell'assenza di opportunità lavorative, ricostruendo l'insediamento sulle macerie del Ghetto di Rignano, o spostandosi nell'insediamento informale di Borgo Mezzanone. L'accoglienza a Casa Sankara fu inizialmente predisposta nelle tende della Protezione civile e solo nel 2019 vennero installati i 104 container oggi presenti. A partire dallo sgombero del Ghetto di Rignano, Casa Sankara è stata promossa dalle istituzioni regionali, ma anche da sindacati e organizzazioni non governative, come un esempio di legalità e un modello contro lo sfruttamento lavorativo e il caporalato.

La narrativa promossa è stata quella di contrapposizione tra Casa Sankara, "un mondo che va verso una reale integrazione sociale e lavorativa", e il "ghetto", che "avvicina le persone alla criminalità organizzata" – per dirla con le parole di Hervé Faye, uno dei suoi fondatori.

A partire dal 2020, nell'ambito dei progetti Su.Pr.Eme. e P.I.U. Su.Pr.Eme., Casa Sankara è stata destinataria di più di 1,8 milioni di euro stanziati al fine di "promuovere un'azione di sistema multidisciplinare" con la realizzazione di interventi tra cui ad esempio: l'attivazione di un polo sociale (100.000 euro), servizi di trasporto (167.140 euro), azioni pilota di agricoltura sociale e progetti di co-housing (200.000 euro), acquisto di macchinari agricoli (150.000 euro), ricerca della casa e voucher abitativi (134.000), attività di supporto socio-legale (185.000 euro), contributi per la creazione di dieci attività imprenditoriali (150.000 euro) (Determina della Regione Puglia n. 185/2020). Nell'ambito di questi interventi, Casa Sankara ha anche avviato la produzione di un "pomodoro etico", "libero da sfruttamento e ingiustizia" dal nome 'R(I)ACCOLTO'.

Tuttavia, nonostante la narrazione, la realtà dei fatti appare molto più complessa e contraddittoria. In primis, da un punto di vista spaziale, Casa Sankara

appare non meno segregata degli insediamenti informali essendo situata in mezzo ai campi coltivati sulla S.S. 16, che connette Foggia a San Severo, e non servita dai trasporti pubblici. Per quanto riguarda le condizioni di vita, queste sono piuttosto simili a quelle presenti in altri insediamenti formali e informali della provincia di Foggia, caratterizzate da precarietà nella fornitura di acqua e luce, e moduli abitativi non idonei a ospitare quattro persone in condizioni dignitose.

Al tempo stesso, diversi testimoni hanno messo in dubbio la retorica secondo la quale Casa Sankara sarebbe libera da sfruttamento e caporalato. Ad esempio, l'ex segretario della Flai-CGIL di Foggia, nonostante il supporto esplicito della sua organizzazione al 'modello Casa Sankara', ha fortemente criticato il funzionamento della foresteria e l'efficacia delle iniziative di produzione etica in termini di incidenza reale nei processi di contrasto allo sfruttamento in agricoltura.

Alcune critiche sono state mosse anche dai residenti stessi della struttura che, nel periodo compreso tra marzo e maggio 2023, hanno organizzato diversi momenti di protesta, bloccando la S.S. 16 per denunciare il taglio della fornitura di energia elettrica e le precarie condizioni in cui erano costretti a vivere. Tuttavia, nonostante la rilevanza dell'iniziativa di protesta, non ve n'è stata traccia nei mezzi di informazione locale, a riprova dell'elevato potere raggiunto dalla struttura in relazione alla politica locale e regionale. In particolare, con riferimento alla produzione del pomodoro R(I)ACCOLTO, un lavoratore impiegato nell'ambito della produzione e residente all'interno di Casa Sankara ha denunciato di essere stato impiegato senza ricevere il pagamento concordato, nonché di aver pagato 1.400 euro per una pratica di emersione avviata dai gestori della foresteria e mai portata a termine.

Tuttavia, nella provincia di Foggia, Casa Sankara non è l'unico esempio. Numerosi altri progetti sono stati realizzati con finanziamenti P.I.U. Su.Pr.Eme., come ad esempio P.I.U. Su.Pr.Eme. Capitanata realizzato dal Consorzio Aranea per un finanziamento totale di 686.000 euro tra il 2021 e il 2023. Secondo il coordinatore del progetto, nei due anni di attività sono state 883 le persone regolarmente soggiornanti prese in carico, di cui 252 sono state accolte presso due strutture situate nella provincia di Foggia, Casa di Abraham e Sarah e Villaggio Don Bosco, entrambe di proprietà della Fondazione Siniscalco Ceci-Em-

maus. Tuttavia, anche queste strutture ricettive non sono situate in centri urbani, e solo una delle due è servita dai trasporti pubblici. Non è possibile affermare la fuoriuscita definitiva dagli insediamenti informali, poiché la presenza all'interno è collegata a molteplici fattori, tra cui lo status giuridico e la condizione occupazionale. Pertanto, se è assolutamente comune per i residenti degli insediamenti informali spostarsi in alcuni periodi dell'anno in altre zone d'Italia in corrispondenza con migliori opportunità lavorative, non è in alcun modo possibile affermare che in un diverso periodo dell'anno, in seguito alla perdita del lavoro o a una condizione di precarietà giuridica dovuta, ad esempio, alla scadenza del permesso di soggiorno, non ritornino a vivere all'interno degli insediamenti informali.

Infine, un ultimo esempio relativo alla scarsa efficacia di approcci volti al contrasto dello sfruttamento lavorativo in agricoltura tramite l'adozione di interventi individualizzati è rappresentato dal progetto SIPLA Sud, avente ARCI come capofila e finanziato nell'ambito del Programma operativo nazionale (PON) Inclusione 2014-2020 con stanziamenti del Fondo sociale per il periodo 2019-2021. Il progetto prevedeva attività di tutela socio-legale, attraverso il rafforzamento o l'attivazione di presidi fissi e mobili per assicurare accoglienza, ascolto e accompagnamento; la creazione di una serie di centri SIPLA finalizzati all'accompagnamento dei lavoratori in un percorso verso l'emersione dallo sfruttamento e l'inclusione sociale, attraverso corsi formativi; attività di sostegno volte all'inserimento lavorativo. In Puglia sono stati creati sette centri territoriali, di cui quattro in provincia di Foggia (due a Foggia, uno a San Severo e uno a Cerignola) gestiti dalle Caritas e da ARCI. A Cerignola, dove era situato uno dei centri SIPLA, le attività dedicate all'emersione dallo sfruttamento lavorativo prevedevano la formazione attraverso un corso di italiano, un corso di sicurezza sul lavoro, fornito da Adecco, e un corso di autoimprenditorialità fornito da Leader formazione e consulenza Puglia, entrambi in modalità a distanza, e, infine, l'inserimento in aziende agricole attraverso tirocini formativi per un finanziamento da 35.000 euro per soli sei tirocini di sei mesi. Tuttavia, come evidenziato dal Referente della Rete SIPLA di Cerignola, non si è riusciti a individuare aziende interessate al progetto, a parte due cooperative già impegnate nell'agricoltura sociale, Pietra di Scarto e Altereco. Inoltre,

sono state riscontrate diverse difficoltà a causa dei ritardi nei pagamenti che hanno determinato una posticipazione nell'attivazione dei tirocini.

Va anche detto che prevedere una formazione esclusivamente orientata in ambito agricolo contribuisce, di fatto, al rafforzamento della segregazione occupazionale dei migranti in agricoltura.

Sebbene differenti tra loro, il progetto P.I.U. Su.Pr.Eme. Capitanata, il progetto SIPLA Sud e Casa Sankara sono accomunati dalla concettualizzazione dello sfruttamento lavorativo come una violazione di diritti individuali, da sanare attraverso l'implementazione di progetti a termine volti all'assistenza piuttosto che al miglioramento delle condizioni di lavoro e di vita attraverso strategie di rivendicazione collettiva. A tal proposito, è rilevante osservare come il miglioramento delle condizioni salariali dei lavoratori originari dell'Africa Subsahariana registrato negli ultimi anni è quasi interamente dovuto alla carenza di manodopera, venutasi a determinare in seguito alla 'fuga' dei lavoratori rumeni e bulgari, piuttosto che all'implementazione dei progetti sopra illustrati.

Similmente, anche in Calabria, nell'ambito dei progetti Su.Pr.Eme. e P.I.U. Su.Pr.Eme. sono stati realizzati diversi interventi che hanno comportato una rilevante spesa pubblica, ottenendo tuttavia scarsi risultati.

Nella Piana di Gioia Tauro, in linea con l'approccio adottato nel foggiano pochi anni prima, le attività volte alla realizzazione delle iniziative di inserimento socio-abitativo dei lavoratori migranti vengono avviate in seguito allo sgombero dell'insediamento informale di San Ferdinando. Da quel momento, infatti, si genera una nuova emergenza, prodotta dall'intervento istituzionale, che spinge centinaia di persone a disperdersi nelle campagne dei Comuni limitrofi, tornando ad affollare casolari fatiscenti, senza luce, acqua, servizi igienici e riscaldamento. Particolarmente problematiche si rivelano subito le condizioni del campo informale sorto a Contrada Russo, nel Comune di Taurianova.

Per far fronte a questa nuova 'emergenza', l'amministrazione di Taurianova, commissariata in seguito allo scioglimento del Comune per mafia, partecipa nel maggio 2020 all'Avviso pubblico della Regione Calabria a valere sui fondi Su.Pr.Eme. e rivolto esclusivamente alla partecipazione dei Comuni. Il Comune di Taurianova, nonostante conti un numero esiguo di migranti, a confronto con i Comuni di Rosarno

e di San Ferdinando, risulta vincitore di un bando di oltre 2.271.300 euro, con una proposta progettuale che prevede la costruzione di un nuovo campo container e la fornitura di voucher abitativi. Una parte dei fondi sono destinati alla cosiddetta Agenzia sociale per l'abitare e all'erogazione dei voucher per la copertura totale o parziale del canone di locazione. Tuttavia, all'apposita manifestazione di interesse "per il reperimento di immobili residenziali da destinare alla locazione di cittadini immigrati regolari in condizioni di disagio abitativo", a distanza di un anno dopo l'avvio del progetto un solo appartamento è stato dato in locazione a due lavoratori migranti provenienti da Contrada Russo.

La diffidenza a collaborare da parte della popolazione locale, insieme alle irregolarità che interessano il patrimonio immobiliare non utilizzato e per questo non ammissibile a procedure pubbliche, sono indicate come le cause della scarsa efficacia dell'azione.

In Calabria, il progetto P.I.U. Su.Pr.Eme. ha visto lo stanziamento di 1.190.290 euro di cui 664.000 destinati all'ente in house Azienda Calabria Lavoro (ACL): delle linee di intervento previste colpiscono in modo particolare non solo i 160.000 euro destinati ai corsi di mediazione e 250.000 euro per 50 borse lavoro per immigrati regolarmente presenti sul territorio ove, anche in questo caso, manca del tutto la valutazione ex-post dell'impatto di tale spese, ma ancor più colpisce come lo sviluppo e promozione di un marchio etico (compreso lo sviluppo di canali di distribuzione, di commercializzazione di prodotti e altri servizi mirati) non abbia poi mai visto la luce. Contestualmente, il potenziamento dei servizi erogati dai Centri per l'impiego locali per facilitare l'accesso al lavoro e promuovere il collocamento pubblico in agricoltura si è ridotto a un'elargizione a pioggia di oltre 300.000 euro ai dipendenti dei Centri per l'impiego sotto forma di straordinario suscitando la reazione critica di alcune organizzazioni sindacali, volte a denunciarne non solo e non tanto la non corretta allocazione delle risorse, quanto il mancato coinvolgimento nella definizione dei criteri e dei destinatari di questo sostegno al reddito dei dipendenti pubblici dei CPI.

Un altro punto critico in relazione a progetti realizzati in Calabria finanziati con fondi europei riguarda l'utilizzo dei tirocini formativi in agricoltura come forme di inserimento lavorativo volte a contrastare lo sfruttamento. Come già accennato con riferimen-

to al contesto foggiano, il progetto SIPLA Sud prevedeva l'attivazione di una serie di tirocini formativi in agricoltura. Tuttavia, come evidenziato da due operatori ARCI di Reggio Calabria referenti del progetto, i tirocini venivano difficilmente accettati dai lavoratori in virtù della scarsa retribuzione offerta come rimborso, inferiore a quanto corrisposto pure in condizioni di impiego irregolari, anche a fronte dei vincoli solidali con i familiari nei luoghi di origine per l'invio periodico delle rimesse.

I tirocini in agricoltura non risultano pertanto una soluzione idonea a risolvere il problema dello sfruttamento lavorativo in quanto, da un lato non assicurano un'assunzione lavorativa in seguito alla fine del rapporto di formazione e, dall'altro, non prendono in considerazione il bisogno dei migranti di guadagnare anche per far fronte alle spese dei familiari nei Paesi di origine, offrendo una concettualizzazione di sfruttamento basata solo sulla paga oraria e non sulla retribuzione mensile necessaria a non versare in condizioni di povertà.

Conclusioni

Il quadro delineato nei paragrafi precedenti evidenzia una trasformazione del panorama del lavoro migrante in agricoltura in Italia, e più nello specifico in Puglia e in Calabria, accentuatasi in seguito alla pandemia da Covid-19. In questi due contesti regionali, oltre alla drastica riduzione della componente comunitaria, è possibile evidenziare non solo un aumento in termini di presenze della componente non-comunitaria proveniente sia dall'Africa Subsahariana che dal Nord Africa, ma anche un aumento in termini di giornate lavorate e retribuzione annuale particolarmente pronunciato per quanto riguarda la componente subsahariana.

Tuttavia, da una parte l'aumento della programmazione e dell'intervento istituzionale stentano a tradursi in ricadute effettivamente incisive, dall'altra l'indirizzo interpretativo del Decreto Cutro circa la non convertibilità dei permessi di soggiorno per 'protezione speciale', rischiano di produrre e accentuare le criticità, i paradossi e le contraddizioni istituzionali.

In sintesi, l'analisi dell'impatto sociale dei progetti Su.Pr.Eme. e P.I.U. Su.Pr.Eme. in Puglia e in Calabria, e nello specifico nel foggiano e nella Piana di Gioia Tauro, ha messo in evidenza come gli ultimi interventi

sviluppati nella cornice del contrasto allo sfruttamento lavorativo e al caporalato siano stati caratterizzati da un ingente dispendio di risorse al quale, tuttavia, non sono corrisposti risultati tangibili in termini di miglioramento delle condizioni di vita e lavoro dei lavoratori migranti, in particolar modo coloro residenti negli insediamenti informali. Difatti, come è stato evidenziato, una buona parte degli interventi promossi nell'ambito dei progetti Su.Pr.Eme. e P.I.U. Su.Pr.Eme. ha avuto un impatto pressoché nullo nel favorire l'inserimento socio-lavorativo e abitativo dei lavoratori migranti, come nel caso dell'Agenzia sociale per l'abitare, e in altri casi ha riprodotto modelli ghettizzanti ed escludenti, come nel caso della Foresteria regionale di Casa Sankara. L'approccio adottato negli ultimi anni è stato rivolto a una concettualizzazione dello sfruttamento lavorativo come violazione di diritti individuali e non come una forma di ingiustizia sociale. Da ciò è conseguito un approccio volto alla risoluzione dello sfruttamento lavorativo su base individuale, come ad esempio attraverso l'attivazione di tirocini formativi, che si sono rivelati tuttavia inadeguati a far fronte a questa problematica. Inoltre, il nesso tra processi di illegalizzazione e sfruttamento del lavoro è stato completamente ignorato da questi progetti, che hanno preso come target esclusivamente 'i cittadini di Paesi terzi titolari di un regolare permesso di soggiorno'.

Se da un lato il miglioramento delle retribuzioni dei lavoratori migranti originari dell'Africa Subsahariana avvenuto negli ultimi anni in seguito alla pandemia da Covid-19 è da ricondursi prevalentemente alla carenza di manodopera determinatasi in seguito alla 'fuga' dei lavoratori rumeni e bulgari, dall'altro lato non sono stati registrati miglioramenti per quanto riguarda l'accesso alle abitazioni con numeri sempre elevati di persone residenti negli insediamenti informali, che saranno ulteriormente accentuati una volta che andranno progressivamente a scadenza le decine di migliaia di permessi per protezione speciale, allo stato attuale non rinnovabili e non convertibili.

Sebbene in contrasto con le strategie istituzionali e la retorica dominante volta all'obiettivo del superamento dei ghetti, tali scelte di natura politica e istituzionale non potranno che tradursi in un'ulteriore e accentuata espansione urbanistica e demografica degli insediamenti informali.

Bibliografia

- Ambrosini M. (2014), Networking, protesta, advocacy, aiuto: la società civile italiana e gli immigrati, *Mondi migranti*, n.3, pp.201-222
- Ambrosini M. (2020), L'immigrazione al tempo della pandemia: nuove difficoltà, scoperte imprevedute, opportunità insperate, *Mondi migranti*, n.2, pp.9-26
- Anderson B., Poeschel F., Ruhs M. (2021), Rethinking labour migration: Covid-19, essential work, and systemic resilience, *Comparative Migration Studies*, 9, n.1, pp.1-19
- Caruso F.S. (2022), Ghetti rurali e profughizzazione del lavoro bracciantile nell'orto d'Italia, *Mondi migranti*, n.2, pp.37-52
- Cornice A., Innamorati A., Pomponi F. (2020), *Campo aperto: azioni di contrasto allo sfruttamento degli immigrati in agricoltura*, Inapp Paper n.27, Roma, Inapp
- Corrado A., Caruso F.S. (2022), Essential but exploitable: migrant Agri-food workers in Italy and Spain, *European Journal of Migration and Law*, 24, n.2, pp.193-216
- Corrado A., de Castro C., Perrotta D. (eds.) (2016), *Migration and Agriculture. Mobility and Change in the Mediterranean Area*, London, Routledge
- Corrado A., Perrotta D. (2012), Migranti che contano. Percorsi di mobilità e confinamenti nell'agricoltura del Sud Italia, *Mondi migranti*, n.3, pp.103-128
- Corrado A., Pisacane L., Alarcon Ferrari C. (2024), The agrifood-migration nexus: migration regimes and the politics of labour shortages in Italy and Sweden, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 50, n.4, pp.1252-1276
- Gertel J., Sippel S.R. (2014), *Seasonal Workers in Mediterranean Agriculture. The Social Costs of Eating Fresh*, Abingdon, Routledge
- Kalantaryan S., Scipioni M., Natale F., Alessandrini A. (2021), Immigration and integration in rural areas and the agricultural sector. An EU perspective, *Journal of Rural Studies*, 88, pp.462-472
- King R., Lulle A., Melossi E. (2021), New perspectives on the agriculture-migration nexus, *Journal of Rural Studies*, 85, pp.52-58
- Jones K., Mudaliar S., Piper N. (2021), *Locked down and in limbo. The global impact of COVID-19 on migrant worker rights and recruitment*, Geneva, International Labour Office
- Lo Cascio M.L., Piro V. (2018), Ghetti e campi. La produzione istituzionale di marginalità abitativa nelle campagne siciliane, *Sociologia urbana e rurale*, n.117, pp.77-97
- Molinero-Gerbeau Y. (2020), La creciente dependencia de mano de obra migrante para tareas agrícolas en el centro global. Una perspectiva comparada, *Estudios Geográficos*, 81, n.288
- Palumbo L., Corrado A. (2020), *Covid-19, Agrifood Systems and Migrant Labour. The Situation in Germany, Italy, The Netherlands, Spain, and Sweden*, Fiesole, European University Institute and Open Society Foundations
- Papadopoulos A.G., Fratsea L.M. (2024), 'No Man's Land': Reflecting on and Theorizing Migrant Labour in the Mediterranean Agriculture, in Zapata-Barrero R., Awad I. (eds), *Migrations in the Mediterranean*, IMISCOE Research Series, Cham, Springer, pp.383-402
- Perrotta D., Sacchetto D. (2012), Il ghetto e lo sciopero: braccianti stranieri nell'Italia meridionale, *Sociologia del lavoro*, 128, n.4, pp.153-166
- Pugliese E. (2012), Il lavoro agricolo immigrato nel Mezzogiorno e il caso di Rosarno, *Mondi Migranti*, n.3, pp.7-28
- Ruhs O., Anderson B. (eds.) (2010), *Who Needs Migrant Workers? Labour Shortages, Immigration, and Public Policy*, Oxford, Oxford University Press
- Tagliacozzo S., Pisacane L., Kilkey M. (2020), The interplay between structural and systemic vulnerability during the Covid-19 pandemic: migrant agricultural workers in informal settlements in Southern Italy, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 47, n.9, pp.1903-1921

Francesco Saverio Caruso

francesco.caruso74@unical.it

Assegnista di ricerca presso l'Università della Calabria, Dipartimento di Scienze politiche e sociali, è membro del Centro de Estudio de las Migraciones y las Relaciones Interculturales (CEMyRI) presso la Universidad de Almería (Spagna). Fra le pubblicazioni recenti si segnalano: *Sopravvivere a Rosarno. Una ricerca sociologica* (con C. Corposanto e U. Pagano) Rubbettino (2020); *Essenziali ma invisibili. Analisi delle politiche e delle iniziative di contrasto allo sfruttamento e per l'inclusione dei lavoratori migranti in agricoltura nel sud Italia* (con A. Corrado) Rosenberg & Sellier (2021).

Alessandra Corrado

alessandra.corrado@unical.it

Professoressa associata in Sociologia dell'ambiente e del territorio presso l'Università della Calabria, Dipartimento di Scienze politiche e sociali. È membro del Comitato editoriale internazionale Agrarian Change and Peasant studies - Initiative in Critical Agrarian Studies (ICAS). Tra le pubblicazioni si segnalano: *Le dannate della terra. Donne e migrazioni nell'agricoltura della piana di Lamezia*, Rubbettino (2023); *Essenziali ma invisibili. Analisi delle politiche e delle iniziative di contrasto allo sfruttamento e per l'inclusione dei lavoratori migranti in agricoltura nel sud Italia* (con F.S. Caruso), Rosenberg & Sellier (2021).

Camilla Macciani

c.macciani@gmail.com

Dottoranda in Politica, cultura e sviluppo all'Università della Calabria, Dipartimento di Scienze politiche e sociali. Nelle sue ricerche studia il legame tra migrazioni, lavoro e agricoltura, con un focus su processi di razzializzazione e illegalizzazione della manodopera.

Fondo nuove competenze e imprese: evidenze empiriche

Valentina Ferri

INAPP

Andrea Ricci

INAPP

Giuliana Tesauro

INAPP

Questo articolo analizza i fattori microeconomici sottostanti all'adesione e all'intensità di utilizzo del Fondo nuove competenze (FNC) nelle imprese italiane. Utilizzando i dati della VI Rilevazione Imprese e lavoro (RIL-Inapp) si mostrano i seguenti risultati. Primo, l'adesione e l'intensità di utilizzo del FNC è correlata positivamente alla riorganizzazione del lavoro conseguente allo shock pandemico, all'adozione di tecnologie digitali e alla dimensione aziendale. Secondo, l'efficacia del FNC nel promuovere attività formative che non sarebbero state altrimenti realizzate in assenza del finanziamento pubblico si riduce in modo significativo con la dimensione e la redditività delle imprese. Tali evidenze supportano l'ipotesi che per alcune categorie di imprese l'accesso ai benefici del Fondo può essersi accompagnata ad una inefficiente allocazione di risorse pubbliche. Infine, sono discusse le implicazioni di politica economica.

This article analyses the microeconomic factors underlying the participation and intensity of use of the New Skills Fund (FNC) in Italian companies. Using data from the VI Business and Work Survey (RIL-Inapp), the following results are shown. First, the adherence to and the intensity of use of the FNC are positively correlated with the reorganisation of work following the pandemic shock, the adoption of digital technologies and company size. Secondly, the effectiveness of the FNC in promoting training activities that would not otherwise have been carried out in the absence of public funding significantly decreases with the size and profitability of the companies. This evidence supports the hypothesis that for some categories of companies, access to the benefits of the Fund may have been accompanied by an inefficient allocation of public resources. Finally, the economic policy implications are discussed.

DOI: 10.53223/Sinappsi_2024-01-9

Citation

Ferri V., Ricci A., Tesauro G. (2024), Fondo nuove competenze e imprese: evidenze empiriche, *Sinappsi*, XIV, n.1, pp.119-133

Parole chiave

Competenze
Imprese
Politiche attive del lavoro

Keywords

Skills
Enterprises
Active labour market policies

Introduzione

I cambiamenti tecnologici, demografici ed economici che coinvolgono il mercato del lavoro chiamano in causa un ruolo sempre più rilevante delle politiche attive per la formazione professionale e l'accumulazione di capitale umano. Lo shock

pandemico è intervenuto, d'altra parte, su dinamiche strutturali già in atto da tempo, accelerando la necessità di creare nuove competenze e adeguare i profili professionali all'introduzione di nuovi modelli di gestione e organizzazione del lavoro, alla digitalizzazione dei processi produttivi e alla

variazione delle strategie competitive delle imprese (Croce 2021; Gkeredakis *et al.* 2021; Orlikowski *et al.* 2021; Lamorgese *et al.* 2024).

Negli ultimi anni il Legislatore è quindi intervenuto con diverse misure volte a coniugare le esigenze di inclusione e partecipazione nel mercato del lavoro – sottoposto a forti dinamiche di riallocazione nel periodo post pandemico – con una prospettiva di policy orientata a intercettare le opportunità fornite dalla Quarta rivoluzione industriale e dalla transizione energetica. Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) – o meglio le missioni e i progetti in cui si articola – rappresenta una sintesi generale di questa impostazione di politica economica. L'introduzione del Fondo nuove competenze (FNC) può rappresentarne invece una declinazione particolare, focalizzata a sostenere le imprese nelle attività di formazione dei propri dipendenti nel periodo immediatamente successivo l'emergenza sanitaria, in modo da fornire le conoscenze richieste dai mutamenti dei mercati interni ed esterni al sistema imprenditoriale¹.

In particolare, il FNC è una politica attiva del lavoro che prevede il finanziamento dei percorsi formativi *on the job* anche attraverso una riduzione dell'orario di lavoro ('rimodulazione') a parità di retribuzione per i lavoratori coinvolti. L'erogazione del finanziamento viene condizionata da un processo di collaborazione/codeterminazione tra le Parti sociali che sottoscrivono uno specifico accordo avente per oggetto, appunto, attività formative dirette a contrastare il rischio di obsolescenza delle competenze e creare nuove conoscenze funzionali all'introduzione di tecnologie digitali. Attraverso il Fondo si finanzia dunque una sorta di 'reddito per il lavoratore in formazione' grazie alle risorse fornite dal Programma operativo nazionale Sistemi di politiche attive per l'occupazione (PON SPAO), concluso a marzo 2023, e dalle Regioni, attraverso i Programmi operativi regionali (POR) e i Fondi interprofessionali.

Le caratteristiche istitutive del Fondo riflettono l'idea che il capitale umano è un elemento centrale per emergere dalla crisi sanitaria e per rimodulare i modelli competitivi delle imprese – in una fase di cambiamento del paradigma economico e tecnologico. Tuttavia, gli effetti delle politiche pubbliche per la formazione non si manifestano in un 'vuoto'

e non rispondono necessariamente all'idea progettuale che ne ha favorito l'implementazione. L'efficacia di una policy emerge piuttosto nel confronto e nell'interazione con il comportamento di un sistema imprenditoriale estremamente eterogeneo dal punto di vista della capacità innovativa, della specializzazione tecnologica e dei profili manageriali ovvero con un contesto sociale e istituzionale. Queste caratteristiche possono condizionare in modo sostanziale la *compliance* agli interventi di politica economica a livello di impresa e di mercati locali (Accetturo *et al.* 2022; Albanese *et al.* 2021).

Sulla base di queste premesse, la ricerca presentata in queste pagine si propone di analizzare i fattori microeconomici sottostanti la diffusione del FNC e di valutare l'efficacia della policy rispetto ai suoi obiettivi principali.

La disponibilità delle informazioni fornite dalla VI Rilevazione Imprese e lavoro (RIL) – condotta dall'Inapp nel corso del 2022 – permette poi di articolare l'analisi empirica in tre parti principali.

Inizialmente si descrive la diffusione e l'intensità di utilizzo del FNC, facendo riferimento all'incidenza delle imprese aderenti al totale del numero di ore di formazione erogate attraverso il Fondo e al numero di lavoratori coinvolti. A seguire, le elaborazioni econometriche mirano a identificare i principali fattori micro-sottostanti all'utilizzo del Fondo – focalizzando l'attenzione su alcuni elementi richiamanti esplicitamente nel bando, ovvero il cambiamento organizzativo causato dallo shock pandemico e le esigenze di accumulazione di competenze complementari all'adozione delle tecnologie digitali. Infine, si affronta il tema dell'efficacia della policy, ovvero della probabilità che l'introduzione del FNC abbia effettivamente indotto le imprese italiane a realizzare attività di formazione e aggiornamento delle competenze che, in assenza del finanziamento pubblico, non sarebbero state erogate e/o sarebbero state effettuate per un numero inferiore di ore.

Le statistiche descrittive e i risultati delle regressioni dimostrano i seguenti risultati.

Primo, la probabilità di adesione e l'intensità di utilizzo del FNC è correlata positivamente alla riorganizzazione del lavoro e alla ricezione di aiuti finanziari legati allo shock pandemico, alla circostanza di

1 La norma istitutiva del Fondo (art. 88 del decreto-legge n. 34, convertito in legge n. 128/2020 modificato dall'art. 4, del D.L. n.104, convertito in legge 226/2020) attribuisce la governance al Ministero del Lavoro, all'Anpal (successivamente soppressa), alle Regioni, all'Inps, ai Fondi paritetici interprofessionali e al Fondo per la formazione dei lavoratori somministrati.

aver adottato tecnologie digitali e alla dimensione aziendale. Il fatto che il FNC sia correlato alle conseguenze dell'urgenza sanitaria e alle nuove tecnologie è un connotato coerente al dettato dei bandi di finanziamento. Analogamente, il ruolo positivo della dimensione aziendale è conseguente al disegno di una policy che si richiama genericamente alla stipula di accordi collettivi tra le Parti sociali e, al contempo, non introducendo altri criteri di selettività, *de facto* favorisce la partecipazione e l'adesione delle realtà produttive più strutturate. Secondo, si verifica che la dimensione e la redditività delle imprese sono proprio quei fattori che riducono l'efficacia del FNC, ovvero diminuiscono la probabilità che l'istituzione del Fondo determini attività formative che in assenza di esso non si sarebbero realizzate o sarebbero state effettuate, ma per un numero di ore inferiore. In altre parole, il gruppo di imprese che ha utilizzato con maggiore frequenza e intensità il Fondo è il medesimo che avrebbe comunque realizzato l'investimento formativo anche in assenza di benefici finanziari².

I nostri risultati supportano l'idea che le politiche del lavoro – se decontestualizzate da interventi di politica industriale e di natura macroeconomica – possono trovare dei limiti – per così dire esogeni – proprio nelle caratteristiche strutturali del nostro sistema produttivo, composto in modo prevalente da imprese di piccole dimensioni, a gestione dinastica e con una bassa propensione a investire nelle nuove tecnologie pur a fronte di shock congiunturali anche estremamente severi – come quello del Covid-19 (Sellitto *et al.* 2016; Klein e Todesco 2021; Fletcher e Griffiths 2020).

1. Una discussione preliminare

La letteratura economica ha analizzato le politiche pubbliche per la formazione professionale da molteplici punti di vista. L'attenzione degli studiosi si è focalizzata su aspetti come i fallimenti del mercato nel garantire un livello efficiente di investimenti (Acemoglu e Pischke 1999), l'architettura istituzio-

nale più adatta per massimizzare i rendimenti delle competenze nei luoghi di lavoro (Snower e Booth 1996; Berton *et al.* 2023), la complementarità tra formazione, innovazioni tecnologiche e organizzative nei mercati interni (Bassanini *et al.* 2005; Bloom e Van Reenen 2011), la valutazione d'impatto dei programmi pubblici (Heckman *et al.* 1998; Oosterbeek 1998; Heckman 2001).

Negli ultimi decenni si è discusso, ad esempio, di come disegnare gli obiettivi, il processo d'implementazione e le condizionalità delle politiche attive al fine di massimizzarne l'efficacia rispetto alle risorse finanziarie impiegate e ai target prefissati, un problema particolarmente complesso quando si parla di investimento in conoscenze e competenze professionali, data la natura intangibile e non verificabile del capitale umano.

È accaduto, poi, che l'emergenza sanitaria, la veloce diffusione delle tecnologie digitali e le connesse spinte verso una profonda riorganizzazione e riqualificazione del lavoro abbiano indotto il Legislatore a intervenire sul tema anche in un'ottica emergenziale, ovvero mettendo a disposizione delle imprese degli strumenti capaci di sostenere le strategie di investimento in formazione professionale senza introdurre eccessive condizionalità e surrogare in tal modo i vincoli di bilancio delle aziende sotto la pressione economica conseguente al lockdown.

In questa prospettiva l'istituzione del FNC nel 2020 ha rappresentato una leva per favorire l'accumulazione di competenze per la transizione digitale ed ecologica e per tracciare livelli essenziali di qualità per le attività di *upskilling* e *reskilling* in una fase di forte fragilità finanziaria del tessuto imprenditoriale. Il Fondo è stato istituito presso l'Anpal, successivamente soppressa³, attraverso il cofinanziamento del Fondo sociale europeo con una dotazione iniziale di circa 730 milioni di euro, di cui 230 milioni provenienti dal Programma operativo nazionale Sistemi per le politiche attive del lavoro. Il decreto attuativo interministeriale del settembre 2022 ha rifinanzia-

2 Lo studio in oggetto ha evidenziato, inoltre, che una quota consistente di piccole imprese non aveva utilizzato le tecnologie digitali come elemento essenziale delle proprie attività prima della pandemia come invece è avvenuto successivamente. Tale scarsa diffusione caratterizzava le piccole imprese, che sono tradizionalmente "conservatrici nell'uso delle tecnologie digitali" (Sellitto *et al.* 2016). Tuttavia, nel corso della pandemia, la fase di digitalizzazione di talune imprese non è risultata facile e ciò ha messo in serio pericolo la sostenibilità del percorso avviato (Klein e Todesco 2021). In più, Fletcher e Griffiths (2020) hanno messo in luce che le imprese 'digitalmente immature' erano più vulnerabili agli effetti pandemici rispetto alle imprese digitalmente mature.

3 Nel corso del testo e nelle tabelle esplicative si fa riferimento all'Anpal, Agenzia nazionale Politiche attive del lavoro, che ha emanato i decreti attuativi precedentemente alla sua soppressione.

to il FNC con un miliardo di euro e con il decreto n. 31/2023 del Commissario straordinario dell'Anpal sono stati incrementati gli stanziamenti di 180 milioni di euro, provenienti dai residui della precedente edizione del FNC.

Tale intervento permette alle imprese di adeguare le competenze dei lavoratori destinando parte dell'orario alla formazione. Le ore di stipendio del personale coinvolto nelle attività formative sono a carico del Fondo e, attraverso esso, del PON SPAO. Il contributo economico è aperto a tutti i datori di lavoro privati che hanno stipulato contratti collettivi per la riorganizzazione dell'orario di lavoro connessa a cambiamenti organizzativi ed esigenze produttive dell'azienda. I contratti collettivi aziendali o territoriali, sottoscritti da associazioni datoriali e delle rappresentanze dei lavoratori, possono prevedere la "rimodulazione dell'orario di lavoro per mutate esigenze organizzative e produttive dell'impresa" per cui tale parte dell'orario viene destinato a percorsi formativi.

Le ore finanziate dal FNC sono finalizzate ad attività specificamente rivolte ad accrescere le competenze professionali dei lavoratori attraverso la predisposizione di un percorso formativo che parte dalla fase di progettazione, fino a concludersi nella certificazione delle competenze. Tra gli aspetti che caratterizzano maggiormente la policy, si annovera quello relativo al costo orario degli individui coinvolti nelle attività formative che è a carico del Fondo, ovvero il finanziamento è comprensivo degli oneri assistenziali e previdenziali relativi alle ore di frequenza dei corsi di formazione per lo sviluppo delle competenze, stabiliti dai contratti collettivi. Nella sua formulazione originaria il bando prevedeva poi che le aziende non potessero contemporaneamente coinvolgere i lavoratori che si trovano ad esempio in Cassa integrazione nei percorsi formativi FNC⁴.

L'istituzione del FNC è parte integrante del processo di coordinamento svolto dal Piano nuove competenze⁵ (anche su Programma GOL e Sistema Duale per i giovani 15-25 anni) in applicazione del PNRR, di cui costituisce il completamento del percorso di riforma⁶.

Il Piano ha rafforzato il Fondo nuove competenze

per i lavoratori occupati, lasciando a carico dei datori di lavoro i costi della formazione (docenti e aule), per i quali è previsto il ricorso ai Fondi interprofessionali. Il Fondo è applicabile anche per le aziende che utilizzano la Cassa integrazione, o in caso di ristrutturazioni o crisi aziendali. Nel 2022 è stata estesa la possibilità di utilizzo del FNC⁷, possono presentare istanza non solo le aziende danneggiate dalle conseguenze della pandemia e quelle interessate alla transizione ecologica e digitale (D.L. n. 146/2021), ma anche imprese: 1) sottoscrittrici di accordi per progetti di investimento strategico; 2) utilizzatrici del Fondo per finalità legate al processo di transizione industriale. Per uno schema sintetico delle caratteristiche dei bandi vedasi tabella A1 in Appendice.

2. Dati

L'analisi empirica si basa sui dati della VI Rilevazione Imprese e lavoro condotta dall'Inapp nel 2022 su un campione rappresentativo di circa 30.000 società di persone e di capitali operanti nel settore privato extra-agricolo.

La VI Rilevazione raccoglie una ricca serie di informazioni sul profilo del management e della corporate governance, sulla composizione della forza lavoro occupata, sulla specializzazione produttiva e sulle strategie competitive delle imprese, sulla gestione delle risorse umane e delle relazioni industriali, sulle nuove tecnologie digitali, sulle politiche pubbliche per l'occupazione e gli investimenti ecc.

Ciò che è particolarmente rilevante ai nostri fini è che la VI Rilevazione raccoglie dati inediti relativi alla propensione e intensità di utilizzo del Fondo nuove competenze, nonché all'efficacia di tale policy rispetto all'opzione di investire o meno in formazione professionale dei dipendenti. In particolare, la domanda B14 del questionario chiede all'impresa intervistata se "Nel corso del 2021 è stato utilizzato il Fondo nuove competenze (articolo 88 del D.L. n. 34/2020 convertito nella legge n. 77/2020)?".

Nel caso di risposta affermativa, si somministrano due quesiti tesi a misurare l'intensità di questo utilizzo, ovvero (1) "Considerando i dipendenti che

4 Decreto interministeriale del 22 gennaio 2021.

5 In Gazzetta ufficiale n. 307 del 28 dicembre 2021 è stato pubblicato il decreto del 14 dicembre 2021 con cui il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali ha adottato il Piano nazionale nuove competenze.

6 Missione M5 *Inclusione e coesione*, componente C1 *Politiche del lavoro*, Intervento 1.1 *Politiche attive del lavoro e formazione*.

7 Art. 24 del D.L. n. 17/2022 c.d. Decreto Energia, convertito in legge n. 34 del 27 aprile 2022.

hanno partecipato alla formazione, quanti di questi hanno preso parte alle iniziative finanziate con il Fondo nuove competenze?"; (2) "Nel complesso, quante ore di formazione sono state effettivamente finanziate con il Fondo nuove competenze?". In tale contesto viene posto un ulteriore quesito che permette di identificare la cosiddetta situazione 'controfattuale' – vale a dire l'ipotetico comportamento che le imprese utilizzatrici del Fondo avrebbero tenuto in assenza della policy. Nella fattispecie, alle imprese che rispondono affermativamente alla domanda B14 si chiede se: 1) "avrebbero comunque effettuato formazione per lo stesso ammontare di ore"; 2) "avrebbero comunque effettuato formazione per un ammontare minore di ore"; 3) "non avrebbero effettuato formazione".

Sulla base di queste risposte è possibile costruire un indice 'soggettivo' di efficacia della policy, il quale permette di inferire se e in che misura le attività formative sono state realizzate grazie all'introduzione del finanziamento pubblico connesso al Fondo. È noto che un indice soggettivo/percettivo di efficacia può riflettere le distorsioni cognitive ed emotive dei rispondenti al questionario. Tuttavia, l'errore di misura può essere in qualche modo controllato e limitato sviluppando un'analisi multivariata dove il giudizio sull'efficacia del FNC viene messo in relazione a un ampio numero di caratteristiche manageriali, produttive e tecnologiche delle imprese. In particolare, il livello di educazione, il genere e l'età degli imprenditori sono elementi che agiscono sia sulla propensione a utilizzare il FNC sia sul giudizio relativo alla sua efficacia nel cambiare le scelte formative già programmate.

Per ciò che concerne la selezione del campione, si considera il totale delle imprese con almeno 10 dipendenti al fine di esaminare mercati interni del lavoro con un livello minimo di struttura organizzativa. Una volta imposto tale criterio di selezione ed eliminate le osservazioni con valori mancanti nelle variabili utilizzate, si ottiene un campione finale di circa 15.000 imprese.

Statistiche descrittive

La tabella 1 riporta le statistiche descrittive riguardanti l'utilizzo, l'intensità e l'efficacia del FNC, nonché alcune informazioni di 'contesto', segnatamente la propensione a investire in formazione professionale e l'ammontare delle ore lavorate dai dipendenti.

A tale riguardo si nota che circa il 63% delle im-

prese intervistate, in media, investe in formazione professionale e che tale opzione si riflette in un numero di formati pari a 23 unità, una cifra che corrisponde a circa il 40% del totale degli occupati.

Per ciò che concerne il FNC, l'incidenza media di imprese aderenti è del 2,3%, il numero totale di ore finanziate dal Fondo è in media di circa 20 ore, mentre il numero di dipendenti formati è una frazione dell'unità, pari a 0,4. I numeri assoluti offrono una prima idea di quanto sia stata limitata la diffusione della policy nel corso del 2021, un'idea che viene rafforzata nel caso in cui queste variabili siano normalizzate in rapporto alle ore lavorate e ai formati nell'impresa. Nella fattispecie, la tabella 1 riporta che la quota di ore finanziate dal Fondo rispetto al totale delle ore lavorate è pari a 0,04%, mentre la quota di formati attraverso il finanziamento pubblico rispetto al totale dei formati in azienda è pari a 1,7%.

Il terzo riquadro della tabella 1 illustra l'efficacia del FNC ricostruita a partire dalle domande del questionario della VI Rilevazione Imprese e lavoro discusse in precedenza. Vengono ordinate le misure di efficacia in funzione della selezione del 'gruppo di controllo' – ovvero mettendo a confronto le imprese che rispondono affermativamente al quesito 'controfattuale' e i diversi gruppi di controllo costruiti a partire dalla platea di imprese che hanno utilizzato il Fondo per finanziare attività che avrebbero comunque effettuato con risorse proprie.

Si verifica che circa il 79% delle imprese che hanno utilizzato il Fondo dichiara che in assenza dello stesso non avrebbe investito in formazione (opzione 3) oppure avrebbe effettuato comunque la formazione, ma per un ammontare minore di ore (opzione 2).

Sebbene non riportato in tabella, è interessante sottolineare che tale percentuale si riduce al 25% nel caso dell'opzione più stringente, ovvero nel caso in cui si considerano solo le imprese per cui il Fondo ha indotto l'attivazione di Piani formativi che non avevano programmato di realizzare con risorse private (opzione 3).

In tal senso, si registra una notevole differenza tra la proporzione di imprese secondo cui l'introduzione della policy è stata efficace 'in senso debole' (79%) e la proporzione rispetto alla quale è stata efficace 'in senso forte' (25%). Una parte di tale differenza potrebbe riflettere le distorsioni cognitive di coloro che rispondono alle domande del questionario della VI Rilevazione. Indubbiamente gli errori di percezione

Tabella 1. Statistiche descrittive investimenti formazione e FNC

| | N. di oss. | Media | Std Dev | Min | Max |
|----------------------------|------------|--------|-----------|-----|-----------|
| Formazione e ore lavorate | | | | | |
| Formazione | 14.558 | 0,633 | 0,482 | 0 | 1 |
| N. formati | 14.558 | 23,5 | 195,6 | 0 | 20.230 |
| Quota | 14.558 | 0,398 | 0,396 | 0 | 1 |
| N. totale ore lavorate* | 10.992 | 0,104 | 186.348,8 | 1 | 1.782.215 |
| Fondo nuove competenze | | | | | |
| Utilizzo FNC | 14.558 | 0,023 | 0,150 | 0 | 1 |
| N. tot. ore finanziate FNC | 14.558 | 19,90 | 160,4 | 0 | 1.429 |
| N. formati finanziati FNC | 14.558 | 0,352 | 2,596 | 0 | 25 |
| Quota ore finanziate FNC | 10.992 | 0,0004 | 0,003 | 0 | 0,024 |
| Quota formati FNC | 14.558 | 0,017 | 0,117 | 0 | 0,9 |
| Efficacia FNC | | | | | |
| Efficacia I | 522 | 0,789 | 0,408 | 0 | 1 |

Note: applicazione pesi campionari; *la variabile relativa al totale ore lavorate dai dipendenti presenta valori mancanti.

Fonte: elaborazione dati RIL 2021

positiva potrebbero essere più rilevanti nella definizione incrementale di efficacia (numero di ore di formazione) piuttosto che nella definizione dicotomica di efficacia (fare o non fare attività di formazione). Un'altra ragione potrebbe essere collegata all'asimmetria tra la scelta di aumentare al margine delle ore di formazione e la decisione di avviare un'attività formativa che non era stata programmata. Il disegno e l'implementazione della policy è tale che è ragionevole aspettarsi una maggiore efficacia nel modificare le strategie intensive piuttosto che quelle estensive in tema di formazione professionale.

La tabella 2 mostra la distribuzione delle variabili legate al Fondo in funzione della dimensione aziendale, localizzazione geografica e settore di attività.

Nelle prime tre colonne si osserva come l'adesione al FNC e l'intensità del suo utilizzo – in termini di ore di formazione e di numero di formati – sono concentrate soprattutto sulle imprese di medio-grandi dimensioni e sui settori ad alta tecnologia, siano essi del comparto manifatturiero che dei servizi.

In particolare, la quota di aderenti al Fondo passa dall'1,9% tra le imprese con meno di 10 dipendenti a quasi il 9% per quelle con oltre 250 dipendenti; il numero totale di ore varia da poco più di 14 a circa 86 passando dalle piccole alle grandi aziende, una evoluzione speculare a quella del numero di dipen-

denti formati che è una frazione significativamente inferiore all'unità nelle piccole aziende mentre arriva a quasi 2 unità in quelle con più di 250 occupati.

I dati sulla distribuzione territoriale possono apparire in parte sorprendenti. Si osserva infatti che l'incidenza di adesione e il numero di ore di formazione attraverso il Fondo sono concentrate nelle regioni del Centro e soprattutto in quelle del Meridione rispetto al resto del Paese.

Le ultime due colonne della tabella 2 riportano i valori medi delle variabili in relazione al totale delle ore lavorate e al totale dei formati. Dalle statistiche si evince chiaramente quanto limitata sia l'intensità di utilizzo del FNC – con l'eccezione delle grandi realtà produttive. In questo caso si conferma la concentrazione della quota di ore di formazione e dei lavoratori formati nelle grandi realtà produttive e nelle regioni del Sud, mentre l'allocazione settoriale premia soprattutto i servizi ad alta tecnologia.

La tabella 3 riporta le statistiche per le altre variabili utilizzate nell'analisi multivariata: il profilo manageriale e di *corporate governance*, la composizione della forza lavoro occupata e le caratteristiche produttive. La tabella distingue poi per il sottogruppo di imprese che hanno aderito al FNC e le restanti che non vi hanno fatto ricorso.

Le evidenze sono coerenti con quanto già sappia-

Tabella 2. Statistiche descrittive. Valori medi per dimensione, area, settore attività

| | utilizzo FNC* | n. totale ore FNC | n. formati FNC | quota ore FNC* | quota formati FNC* |
|----------------------|---------------|-------------------|----------------|----------------|--------------------|
| <i>dimensione</i> | | | | | |
| 10-50 dipendenti | 1,92 | 14.690 | 0,239 | 0,03 | 1,51 |
| 50-250 dipendenti | 4,01 | 44.824 | 0,897 | 0,07 | 2,75 |
| oltre 250 dipendenti | 7,83 | 86.657 | 1,763 | 0,08 | 3,97 |
| <i>macroregione</i> | | | | | |
| Nord-Ovest | 1,73 | 16.853 | 0,283 | 0,03 | 1,24 |
| Nord-Est | 0,79 | 6.130 | 0,132 | 0,01 | 0,55 |
| Centro | 2,28 | 20.274 | 0,327 | 0,04 | 1,64 |
| Sud e Isole | 5,14 | 41.725 | 0,764 | 0,08 | 4,00 |
| <i>macrosettore</i> | | | | | |
| Manifattura HT | 2,21 | 23.580 | 0,427 | 0,04 | 1,47 |
| Manifattura LT | 2,20 | 19.839 | 0,363 | 0,03 | 1,67 |
| Servizi HT | 3,99 | 28.131 | 0,585 | 0,06 | 3,10 |
| Servizi LT | 1,83 | 16.255 | 0,242 | 0,03 | 1,33 |
| Utilities | 2,05 | 20.071 | 0,387 | 0,03 | 1,42 |
| Totale | 2,30 | 19.888 | 0,352 | 0,04 | 1,71 |

Note: applicazione pesi campionari; *valori percentuali.

Fonte: elaborazione dati RIL 2021

mo del sistema imprenditoriale italiano: l'incidenza media di laureati e delle donne ai vertici aziendali è limitata (al 30% e al 16,5%, rispettivamente), mentre è elevata la loro età media (56 anni) e la quota di proprietà familiare (80%). La percentuale delle imprese che investe in tecnologie digitali (Big data, Internet of Things, Robotica) è pari al 17% e quella di chi investe in innovazione di prodotto si avvicina al 22%. Lo shock Covid-19 ha avuto conseguenze significative sia per la quota di imprese che ha dovuto affrontare la riorganizzazione del lavoro (34%) che per la quota di quelle che ha ricevuto sussidi/aiuti finanziari per affrontare l'emergenza sanitaria (56%).

La stessa tabella mostra altri elementi del tessuto produttivo italiano che possono avere un ruolo importante per spiegare la propensione delle imprese a investire in formazione e, analogamente, il processo di selezione nell'accesso ai benefici del FNC. Tra questi si può segnalare la proporzione di aziende esposte al commercio internazionale (30%), la quota di quelle che vendono beni e servizi alla Pubblica amministrazione (32%), la proporzione di quante sono attualmente alla ricerca di lavoratori (34%) e delle appartenenti a un'associazione datoriale (57%).

menti a un'associazione datoriale (57%).

In tal senso, il confronto tra le imprese che hanno aderito al Fondo e tutte le altre offre ulteriori elementi di riflessione. Nelle ultime quattro colonne della tabella appare evidente come le imprese con FNC sono guidate da manager/imprenditori più istruiti, che investono più frequentemente in tecnologie digitali (28% vs 17%) e innovazioni di prodotto e che con maggiore frequenza hanno sperimentato esigenze di riorganizzazione del lavoro a causa della pandemia (48% vs 34%).

L'incidenza di imprese con posti vacanti è relativamente più elevata nel sottogruppo di chi accede al FNC (45% vs 34%); ciò potrebbe essere spiegato con il fatto che i fabbisogni di aggiornamento e accumulazione di competenze professionali tendono ad essere soddisfatti da due canali complementari, l'investimento in attività formative interne e il ricorso al *recruitment* esterno di nuovi profili occupazionali.

Il sottogruppo che ha beneficiato del FNC impiega una proporzione inferiore di donne e di contratti a tempo determinato, mentre la quota di neoassunti è pressoché uguale tra i due sotto-campioni.

Nel complesso, le evidenze descrittive offrono alcune indicazioni importanti.

Abbiamo verificato che la diffusione del FNC nel corso del 2021 non solo è limitata in valore assoluto, ma è anche distribuita in modo diseguale nel tessuto imprenditoriale. Il numero di ore di formazione e dei lavoratori formati attraverso il Fondo è concentrato nelle grandi imprese e in quelle dei settori ad alta tecnologia. L'esame sui fattori microeconomici rafforza poi l'ipotesi che vi sia un processo di selezione non casuale nell'accesso ai benefici del FNC che, a sua volta, può condizionare l'efficacia della policy. La sezione seguente proverà a far luce su alcuni di questi aspetti attraverso semplici modelli di regressione.

3. Analisi econometrica

L'analisi empirica dei fattori sottostanti all'adesione al FNC viene sviluppata a partire dalla seguente equazione:

$$[1] Y_i = \beta_0 + \beta_1 \cdot \text{Covid}_i + \beta_2 \cdot \text{Tec Digital}_i + \gamma \cdot M_i + \delta \cdot W_i + \lambda \cdot F_i + \varepsilon_i$$

dove Y_i rappresenta alternativamente: i) un indicatore dicotomico pari a 1 se l'impresa i ha aderito al FNC, e 0 altrimenti; ii) il numero totale di ore di formazione finanziate dal FNC; iii) il numero totale di dipendenti formati attraverso il finanziamento del FNC, iv) un indicatore dicotomico pari a 1 se il FNC è stato efficace nel promuovere un'attività formativa

Tabella 3. Statistiche descrittive

| | Totale | | FNC | | No FNC | |
|---------------------------------------|--------|---------|--------|---------|--------|---------|
| | Media | Std Dev | Media | Std Dev | Media | Std Dev |
| caratteristiche manageriali | | | | | | |
| Istruzione terziaria | 0,301 | 0,459 | 0,406 | 0,492 | 0,299 | 0,458 |
| Istruzione secondaria superiore | 0,524 | 0,499 | 0,469 | 0,499 | 0,525 | 0,499 |
| Donne | 0,165 | 0,371 | 0,161 | 0,368 | 0,165 | 0,371 |
| Età (in anni) | 56,672 | 11,723 | 55,136 | 10,980 | 56,708 | 11,738 |
| Proprietà familiare | 0,804 | 0,397 | 0,736 | 0,441 | 0,806 | 0,395 |
| caratteristiche forza lavoro occupata | | | | | | |
| Quota dirigenti | 0,036 | 0,082 | 0,028 | 0,060 | 0,036 | 0,083 |
| Quota impiegati | 0,337 | 0,296 | 0,420 | 0,327 | 0,335 | 0,295 |
| Quota donne | 0,295 | 0,243 | 0,254 | 0,233 | 0,296 | 0,244 |
| Quota contratti TD | 0,098 | 0,180 | 0,067 | 0,108 | 0,099 | 0,181 |
| Quota neoassunti | 0,040 | 0,091 | 0,041 | 0,064 | 0,040 | 0,092 |
| caratteristiche imprese | | | | | | |
| Var. organizzative causa Covid | 0,342 | 0,474 | 0,482 | 0,500 | 0,339 | 0,473 |
| Aiuti finanziari causa Covid | 0,562 | 0,496 | 0,520 | 0,500 | 0,563 | 0,496 |
| Tecnologie digitali | 0,173 | 0,378 | 0,276 | 0,447 | 0,170 | 0,376 |
| Innovazione prodotto | 0,219 | 0,413 | 0,353 | 0,479 | 0,215 | 0,411 |
| Ln (ricavi per occupato) | 11,726 | 1,244 | 11,701 | 12,945 | 11,726 | 1,243 |
| Associazione datoriale | 0,568 | 0,495 | 0,510 | 0,500 | 0,570 | 0,495 |
| Public procurement | 0,327 | 0,469 | 0,432 | 0,496 | 0,325 | 0,468 |
| Commercio internazionale | 0,302 | 0,459 | 0,308 | 0,462 | 0,302 | 0,459 |
| Posti vacanti | 0,342 | 0,474 | 0,457 | 0,499 | 0,339 | 0,474 |
| Età in anni impresa | 26,749 | 16,743 | 24,678 | 16,774 | 26,798 | 16,740 |
| N. dipendenti fino 49 | 0,856 | 0,351 | 0,715 | 0,452 | 0,859 | 0,348 |
| N. dipendenti tra 50 e 249 | 0,124 | 0,329 | 0,215 | 0,411 | 0,121 | 0,327 |
| N. dipendenti oltre 250 | 0,021 | 0,142 | 0,070 | 0,255 | 0,019 | 0,138 |
| N. di oss. | 14.558 | | 522 | | 14.036 | |

Note: applicazione pesi campionari.

Fonte: elaborazione dati RIL 2021

che non sarebbe stata effettuata in assenza di esso, e pari a 0 altrimenti. Le principali variabili esplicative sono relative all'impatto dello shock pandemico (Covid_i) per la riorganizzazione del lavoro e la ricezione di aiuti finanziari nonché l'investimento in almeno una tecnologia digitale – Big data, Internet of Things, Robotica avanzata. Altri controlli sono formalizzati attraverso l'inclusione di un vettore M_i che rappresenta il profilo demografico del management e la proprietà familiare, del vettore W_i che sintetizza la composizione degli occupati e di F_i che riflette la specializzazione settoriale, la localizzazione geografica e altri indicatori di competitività (ricavi per dipendente, esposizione al commercio internazionale ecc.). Il parametro ε_i indica l'errore idiosincratico con media nulla e varianza finita.

L'equazione [1] viene stimata attraverso schemi di regressione non lineare e con metodi di massima verosimiglianza. In particolare, se Y è un indicatore binario (adesione al Fondo sì/no) si applicano modelli Probit mentre nel caso in cui Y è una misura di conteggio (numero di ore di formazione e numero di dipendenti formati) si fa riferimento a modelli di Poisson. Per quanto concerne l'analisi degli effetti della policy, l'outcome è rappresentato da due va-

riabili dicotomiche che identificano l'efficacia 'in senso largo' e l'efficacia 'in senso stretto' del Fondo – definita secondo i criteri discussi in precedenza. La natura binaria di queste variabili giustifica anche in questo caso l'utilizzo di modelli di regressione non lineare di tipo Probit.

I risultati principali

La tabella 4 illustra la stima degli effetti medi marginali (AME) di diverse specificazioni dell'equazione [1] quando la variabile dipendente è la probabilità di adesione al Fondo.

Le colonne (1)-(2)-(3) indicano chiaramente che il ricorso al Fondo riflette positivamente la riorganizzazione del lavoro causa Covid (+1,2%) e la circostanza di aver ricevuto aiuti finanziari pubblici per affrontare le conseguenze negative dello shock pandemico (+0,6%). Analogamente si registra il segno positivo associato all'investimento in tecnologie digitali (+1,1%) e alla dimensione aziendale (+1,4%). La redditività per dipendente non influenza la compliance alla policy.

È opportuno sottolineare come il valore assoluto e la significatività statistica delle stime AME non cambiano sostanzialmente quando si include

Tabella 4. Stime Probit effetti medi marginali. Variabile dipendente: probabilità di adesione al FNC

| | [1] | [2] | [3] |
|-------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| Riorganizzazione causa Covid | 0,012*** [0,003] | 0,013*** [0,003] | 0,012*** [0,003] |
| Aiuti finanziari causa Covid | 0,006** [0,003] | 0,006* [0,003] | 0,006** [0,003] |
| Innovazione digitale | 0,011*** [0,004] | 0,011*** [0,004] | 0,011*** [0,004] |
| Ln (n. dipendenti) | 0,013*** [0,001] | 0,014*** [0,001] | 0,014*** [0,001] |
| Ln (ricavi per dipendente) | -0,001 [0,001] | 0,000 [0,001] | -0,001 [0,001] |
| Altre caratteristiche imprese | Sì | Sì | Sì |
| Caratteristiche management | No | Sì | Sì |
| Caratteristiche forza lavoro | No | No | Sì |
| N. di oss. | 14.558 | 14.558 | 14.558 |

Note: le caratteristiche del management includono variabili indicatrici per il livello di istruzione, genere ed età di chi gestisce impresa, proprietà familiare; le caratteristiche della forza lavoro includono variabili per la composizione dei dipendenti per professione (dirigenti, impiegati, operai), genere, tipologia contrattuale, neoassunti. Le altre caratteristiche produttive includono esposizione al commercio internazionale, vendita di beni e servizi alla Pubblica amministrazione, innovazione di prodotto, età delle imprese (in anni), l'appartenenza a un'associazione datoriale, posti vacanti, settore di attività, regione geografica. Errori standard clusterizzati a livello di impresa sono riportati in parentesi. Significatività statistica ***1%, **5%, *10%.

Fonte: elaborazione dati RIL 2021

nelle regressioni un set progressivamente più ampio di variabili di controllo, ovvero se rispetto alla specificazione di base (colonna 1) si aggiungono le caratteristiche manageriali (colonna 2) e poi la composizione dell'occupazione (colonna 3). Ciò sembra suggerire la robustezza dei risultati pur ottenuti in un semplice ambiente cross-sezionale.

A questo punto si volge l'attenzione ai fattori sottostanti all'intensità di utilizzo del Fondo.

La tabella 5 mostra la stima Poisson degli AME nel caso in cui l'outcome è il numero totale delle ore di formazione finanziate dal FNC – sempre seguendo le tre distinte specificazioni delle regressioni.

Nelle colonne della tabella 5 si evince che la riorganizzazione del lavoro e il sostegno finanziario pubblico causa Covid nonché il processo digitalizzazione e la dimensione aziendale si associano ad un incremento delle ore finanziate dal FNC. Ad esempio, l'investimento in tecnologie digitali si accompagna ad un incremento di circa 11 ore di formazione, rispetto a quanto avviene nelle imprese che non hanno adottato tecnologie digitali. Tale risultato non stupisce se si pensa che il Fondo è stato inizialmente preso in

considerazione da imprese più grandi e quindi, in molti casi, maggiormente propense all'innovazione.

La tabella 6 mostra le stime nel caso in cui la variabile dipendente è il numero dei lavoratori formati attraverso il FNC. A tale riguardo i risultati nelle colonne (1)-(2)-(3) indicano un ruolo positivo giocato dalla riorganizzazione del lavoro causa Covid (+0.3), dalle tecnologie digitali (+2.3) e dalla dimensione aziendale nell'aumentare il numero di formati attraverso il Fondo – così come accaduto per la probabilità di adesione e il numero di ore di formazione. La circostanza di aver ricevuto aiuti finanziari causa Covid e l'ammontare dei ricavi per dipendente non condizionano in modo significativo il numero di formati.

Efficacia del FNC

La tabella 7 illustra le stime riguardanti i fattori che condizionano la probabilità di efficacia della policy.

La colonna (1) riporta la stima degli effetti medi marginali nel caso in cui l'efficacia è definita 'in senso largo', ovvero alla probabilità che il FNC abbia indotto le imprese a svolgere attività formative che

Tabella 5. Stime Poisson effetti medi marginali. Variabile dipendente: numero totale delle ore di formazione finanziate con FNC

| | [1] | [2] | [3] |
|-------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| Riorganizzazione causa Covid | 10,663*** [3,920] | 11,040*** [3,950] | 10,344*** [3,927] |
| Aiuti finanziari causa Covid | 9,636*** [3,410] | 9,425*** [3,404] | 9,687*** [3,393] |
| Innovazione digitale | 13,581*** [4,113] | 13,539*** [4,114] | 13,563*** [4,113] |
| Ln (n. dipendenti) | 13,864*** [1,398] | 15,032*** [1,505] | 15,458*** [1,539] |
| Ln (ricavi per dipendente) | -0,898 [1,325] | -0,308 [1,387] | -0,34 [1,436] |
| Altre caratteristiche imprese | Sì | Sì | Sì |
| Caratteristiche management | No | Sì | Sì |
| Caratteristiche forza lavoro | No | No | Sì |
| N. di oss. | 14.558 | 14.558 | 14.558 |

Note: le caratteristiche del management includono variabili indicatrici per il livello di istruzione, genere ed età di chi gestisce impresa, proprietà familiare; le caratteristiche della forza lavoro includono variabili per la composizione dei dipendenti per professione (dirigenti, impiegati, operai), genere, tipologia contrattuale, neoassunti. Le altre caratteristiche produttive includono esposizione al commercio internazionale, vendita di beni e servizi alla Pubblica amministrazione, innovazione di prodotto, età delle imprese (in anni), l'appartenenza a un'associazione datoriale, posti vacanti, settore di attività, regione geografica. Errori standard clusterizzati a livello di impresa sono riportati in parentesi. Significatività statistica ***1%, **5%, *10%.

Fonte: elaborazione dati RIL 2021

Tabella 6. Stime Poisson effetti medi marginali. Variabile dipendente: numero di lavoratori formati attraverso FNC

| | [1] | [2] | [3] |
|-------------------------------|----------|----------|----------|
| Riorganizzazione causa Covid | 0,266*** | 0,281*** | 0,260*** |
| | [0,073] | [0,074] | [0,073] |
| Aiuti finanziari causa Covid | 0,085 | 0,08 | 0,087 |
| | [0,064] | [0,064] | [0,064] |
| Innovazione digitale | 0,233*** | 0,234*** | 0,232*** |
| | [0,076] | [0,076] | [0,076] |
| Ln (n. dipendenti) | 0,300*** | 0,331*** | 0,332*** |
| | [0,026] | [0,028] | [0,029] |
| Ln (ricavi per dipendente) | 0,002 | 0,018 | 0,013 |
| | [0,028] | [0,029] | [0,030] |
| Altre caratteristiche imprese | Sì | Sì | Sì |
| Caratteristiche management | No | Sì | Sì |
| Caratteristiche forza lavoro | No | No | Sì |
| N. di oss. | 14.558 | 14.558 | 14.558 |

Note: le caratteristiche del management includono variabili indicatrici per il livello di istruzione, genere ed età di chi gestisce impresa, proprietà familiare; le caratteristiche della forza lavoro includono variabili per la composizione dei dipendenti per professione (dirigenti, impiegati, operai), genere, tipologia contrattuale, neoassunti. Le altre caratteristiche produttive includono esposizione al commercio internazionale, vendita di beni e servizi alla Pubblica amministrazione, innovazione di prodotto, età delle imprese (in anni), l'appartenenza a un'associazione datoriale, posti vacanti, settore di attività, regione geografica. Errori standard clusterizzati a livello di impresa sono riportati in parentesi. Significatività statistica ***1%, **5%, *10%.

Fonte: elaborazione dati RIL 2021

Tabella 7. Stime Probit effetti medi marginali. Variabile dipendente: Efficacia del FNC

| | Efficacia 'larga' | Efficacia 'stretta' |
|-------------------------------|-------------------|---------------------|
| | [1] | [2] |
| Riorganizzazione causa Covid | -0,016 | -0,017 |
| | [0,041] | [0,040] |
| Aiuti finanziari causa Covid | 0,077** | 0,046 |
| | [0,034] | [0,034] |
| Innovazione digitale | 0,042 | -0,047 |
| | [0,041] | [0,041] |
| Ln (n. dipendenti) | -0,035** | -0,013 |
| | [0,016] | [0,017] |
| Ln (ricavi per dipendente) | -0,034** | -0,003 |
| | [0,017] | [0,014] |
| Altre caratteristiche imprese | Sì | Sì |
| Caratteristiche management | Sì | Sì |
| Caratteristiche forza lavoro | Sì | Sì |
| N. di oss. | 521 | 521 |

Note: le caratteristiche del management includono variabili indicatrici per il livello di istruzione, genere ed età di chi gestisce impresa, proprietà familiare; le caratteristiche della forza lavoro include variabili per la composizione dei dipendenti per professione (dirigenti, impiegati, operai), genere, tipologia contrattuale, neoassunti. Le altre caratteristiche produttive includono esposizione al commercio internazionale, vendita di beni e servizi alla pubblica amministrazione, innovazione di prodotto, la età delle imprese (in anni), l'appartenenza ad un'associazione datoriale, posti vacanti, settore di attività, regione geografica. Errori standard clusterizzati a livello di impresa sono riportati in parentesi. Significatività statistica ***1%, **5%, *10%.

Fonte: elaborazione dati RIL 2021

non sarebbero state realizzate tout court o sarebbero state effettuate per un numero di ore inferiore, in assenza del Fondo.

Si nota che la ricezione di aiuti finanziari pubblici per affrontare l'emergenza Covid è l'unica variabile correlata positivamente e significativamente con l'efficacia del Fondo (+7,7%), mentre le tecnologie digitali e la riorganizzazione indotta dallo shock pandemico non sono fattori rilevanti in tal senso. L'efficacia della policy è invece correlata negativamente alla dimensione aziendale e all'ammontare del fatturato per dipendente. In altre parole, le grandi realtà produttive e quelle con elevati indici di redditività aderiscono al Fondo e ricevono i conseguenti finanziamenti per realizzare piani formativi che avrebbero comunque effettuato con risorse private.

La colonna (2) riporta la stima Probit degli effetti medi marginali quando l'efficacia è definita 'in senso stretto': ovvero il caso in cui l'utilizzo del FNC ha indotto un investimento formativo che non ci sarebbero stato in assenza del finanziamento pubblico. Questa definizione di efficacia esclude, dunque, anche le imprese che grazie al Fondo hanno formato per un numero di ore superiore rispetto a quanto programmato con risorse proprie. I risultati riportati nella colonna (2) rivelano, d'altra parte, come nessuna tra le variabili esplicative è statisticamente significativa, con la parziale eccezione della dimensione aziendale – la cui significatività si ferma sulla soglia del 10%.

Conclusioni

Le pagine precedenti hanno fornito un quadro empirico sui fattori microeconomici sottostanti alla diffusione e all'efficacia del FNC.

Le analisi descrittive e inferenziali hanno dimostrato che l'adesione al Fondo si riflette nelle conseguenze dello shock pandemico e nell'accelerazione del cambiamento tecnologico, ovvero nelle esigenze di riorganizzazione del lavoro, di ristrutturazione finanziaria e nel processo di aggiornamento delle conoscenze che si sono manifestate a partire dalla crisi sanitaria e, ancor prima, dalla trasformazione digitale dei processi produttivi. Nel loro insieme le evidenze, pur non permettendo di inferire legami causali, appaiono coerenti con le finalità dell'intervento e, più in particolare, con l'obiettivo di sostenere con risorse pubbliche la formazione professionale dei lavoratori in un periodo di estrema fragilità del tessuto imprenditoriale.

Le nostre analisi illustrano, d'altra parte, alcune

criticità. Tra queste il fatto che alcune caratteristiche di impresa – tra cui la dimensione aziendale e la redditività – aumentano significativamente la probabilità di accesso e l'intensità di utilizzo del Fondo, nonostante siano le medesime che concorrono a ridurre l'efficacia dell'intervento. Ciò sembra supportare l'ipotesi di una inefficiente allocazione del finanziamento pubblico per alcune specifiche categorie di imprese.

Si tratta di un esito tutto sommato coerente al disegno istitutivo del bando FNC dove l'assenza di stringenti condizionalità tende *de facto* a premiare le realtà produttive più strutturate e solide dal punto di vista dimensionale, competitivo e delle relazioni industriali. Le stesse argomentazioni contribuiscono a spiegare le difficoltà della policy nel penetrare in molte imprese con elevata capacità innovativa ed efficienti pratiche manageriali, ma di piccole dimensioni e poco strutturate sul piano delle relazioni industriali. In questa prospettiva va sottolineato anche il ruolo di alcune regole connesse alla rimodulazione dell'orario di lavoro per i dipendenti delle imprese che accedono al Fondo, regole che possono penalizzare quelle meno strutturate dal punto di vista della contrattazione collettiva.

Le analisi testimoniano quindi come l'introduzione del FNC rifletta le esigenze di aggiornamento delle competenze di un sistema imprenditoriale che sta uscendo dalla fase emergenziale della crisi Covid, ma – per il suo stesso disegno progettuale – mostra dei limiti nell'intercettare e/o anticipare la dinamica delle nuove tecnologie e delle nuove traiettorie competitive aperte dalla cosiddetta Quarta rivoluzione industriale.

Infine, l'esperienza del bando istitutivo del FNC conferma l'opportunità di disegnare politiche attive che abbiano criteri di selettività nell'accesso ai benefici e che siano orientate a specifici target industriali. L'efficacia del finanziamento pubblico della formazione potrebbe essere aumentata nel caso in cui i criteri di accesso ai bandi prevedano meccanismi di complementarità con progetti di cambiamento economico strutturale, come quelli previsti nell'ambito del PNRR. Indubbiamente l'effetto di misure come il FNC sulle piccole e medie imprese può essere amplificato dalla creazione di infrastrutture tecnologiche e di transizione energetica nei mercati locali e/o l'istituzione di *competence hub* in grado di favorire la diffusione di esternalità di conoscenza tra imprese, lavoratori e amministrazioni (Croce *et al.* 2017).

Appendice

Il FNC non finanzia il costo delle attività formative, ma il costo delle ore di lavoro dei lavoratori che frequentano corsi di formazione (retribuzione + contributi previdenziali e assistenziali).

AVVISO 1

| | |
|---|--|
| Destinatari | Datori di lavoro privati che, ai sensi dell'art. 88, comma 1 del decreto-legge n. 34/2020, abbiano stipulato entro il 31 dicembre 2020 gli accordi collettivi di rimodulazione dell'orario di lavoro. I datori di lavoro devono essere in regola con il versamento dei contributi previdenziali e assistenziali (verifica DURC). Sono interessati dagli interventi i lavoratori dipendenti occupati nelle imprese ammesse a beneficiare dei contributi finanziari del FNC o in somministrazione, per i quali è ridotto l'orario di lavoro a fronte della partecipazione a percorsi di sviluppo delle competenze, previsti dall'accordo collettivo, a prescindere dall'inquadramento contrattuale. |
| Istruttoria | L'istruttoria delle istanze di contributo avviene secondo il criterio cronologico di presentazione. |
| Richiedente | Il soggetto richiedente deve ricoprire la carica di rappresentante legale o suo delegato. L'eventuale delega deve avvenire per iscritto. |
| Delega | La delega deve essere allegata all'istanza di contributo e corredata di documento d'identità del delegante, ai sensi di quanto previsto dall'art. 38, comma 3bis del D.P.R. n. 445/2000. |
| Istanza | All'istanza sia allegato l'accordo collettivo, stipulato entro il 31/12/2020, e il progetto formativo. |
| Ore | Limite massimo 250 ore di formazione. |
| Approvazione dell'istanza | Anpal richiede alle Regioni/Province autonome interessate di esprimere, tenendo conto anche della programmazione regionale, un parere sul progetto formativo. Decorsi i 10 giorni dalla data di richiesta, il parere si intende acquisito positivamente per silenzio-assenso. |
| Realizzazione corsi | I percorsi devono essere realizzati entro i 90 giorni dall'approvazione della domanda. Nel caso di istanza presentata dai Fondi paritetici interprofessionali e dal Fondo per la formazione e il sostegno al reddito dei lavoratori, il termine finale per realizzare i percorsi di sviluppo è elevato a 120 giorni. |
| Non cumulabilità con Cassa integrazione | Il lavoratore, anche in somministrazione, inserito nel percorso di sviluppo delle competenze, non può essere destinatario di trattamenti di sostegno al reddito e all'occupazione che prevedano la riduzione dell'orario di lavoro (es. Cassa integrazione guadagni ordinaria - CIGO; Cassa integrazione straordinaria - CIGS; Cassa integrazione guadagni in deroga; Contratti di solidarietà - FIS). |
| Presentazione nuova istanza | I datori di lavoro possono presentare una nuova istanza di accesso al FNC anche per gli stessi lavoratori per i quali abbiamo già presentato un'istanza; però per percorsi con obiettivi diversi. |
| Accordi collettivi aziendali | Gli accordi collettivi a livello aziendale possono essere sottoscritti con efficacia erga omnes anche da una sola organizzazione sindacale, sempre che essa sia maggiormente rappresentativa a livello aziendale. |
| In sede di accordo sindacale | In sede di accordo sindacale dovranno essere individuati i fabbisogni formativi nonché i lavoratori interessati all'acquisizione di nuove o maggiori competenze. I progetti formativi dovranno individuare le modalità per il raggiungimento di questi obiettivi. |
| Avvio della formazione | L'Accordo deve essere siglato entro il 31/12/2020, la formazione può iniziare anche nel 2021 e, in ogni caso, dopo l'approvazione della domanda da parte di Anpal. |
| Soggetti erogatori dei percorsi formativi | Come indicato all'art. 1, sono individuabili come soggetti erogatori dei percorsi formativi, tutti gli enti accreditati a livello nazionale e regionale, ovvero altri soggetti, anche privati, che per statuto o istituzionalmente, sulla base di specifiche disposizioni legislative o regolamentari anche regionali, svolgono attività di formazione, ivi comprese le Università statali e le non statali legalmente riconosciute, gli Istituti di istruzione secondaria di secondo grado, i Centri per l'istruzione per adulti (CPIA), gli Istituti tecnici superiori (ITS), i Centri di ricerca accreditati dal Ministero dell'Istruzione, anche in forma organizzata in reti di partenariato territoriali o settoriali. |

Bibliografia

- Acemoglu D., Pischke J.S. (1999), The Structure of Wages and Investment in General Training, *Journal of Political Economy*, 107, n.3, pp.539-572
- Accetturo A., Albanese G., Ballatore R.M., Ropele T., Sestito P. (2022), *I divari territoriali in Italia tra crisi economiche, ripresa ed emergenza sanitaria*, Questioni di Economia e Finanza n.685, Roma, Banca d'Italia
- Albanese G., Greco R., Lavecchia L., Manile M. (2021), *Nuove evidenze sugli aiuti alle imprese in Italia*, Questioni di Economia e Finanza n.640, Roma, Banca d'Italia
- Bassanini A., Booth A., Brunello G., De Paola M., Leuven E. (2005), *Workplace Training in Europe*, IZA Discussion Paper n.1640, Bonn, IZA
- Berton F., Carreri A., Devicienti F., Ricci A. (2023), The collective voice of unions and workplace training in Italy: New insights from mixed methods, *British Journal of Industrial Relations*, 61, n.3, pp.595-622
- Bloom N., Van Reenen J. (2011), Human Resource Management and Productivity, in *Handbook of Labor Economics 2011*, vol. 4B, pp.1697-1767
- Croce G. (2021), Le politiche attive del lavoro nella crisi da Covid-19, *Economia & Lavoro*, n.2, pp.91-116
- Croce G., di Porto E., Ghignon E., Ricci A. (2017) Agglomeration and workplace training: knowledge spillovers versus poaching, *Regional Studies*, 51, n.11, pp.1635-1651
- Fletcher G., Griffiths M. (2020), Digital transformation during a lockdown, *International Journal of Information Management*, 55, 102185 <<https://doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2020.102185>>
- Gkeredakis M., Lifshitz-Assaf H., and Barret M. (2021), Crisis as opportunity, disruption and exposure: Exploring emergent responses to crisis through digital technology, *Information and Organization*, 31, n.1, 100344 <DOI:10.1016/j.infoandorg.2021.100344>
- Heckman J. (2001), Micro Data, Heterogeneity, and the Evaluation of Public Policy: Nobel Lecture, *Journal of Political Economy*, 109, n.4, pp.673-748
- Heckman J., Ichimura H., Smith J., Todd P. (1998), Characterizing Selection Bias Using Experimental Data, *Econometrica*, 66, n. 5, pp.1017-1098
- Klein V.B., Todesco J.L. (2021), COVID-19 crisis and SMEs responses. The role of digital transformation, *Knowledge and Process Management*, 28, n.2 <DOI:10.1002/kpm.1660>
- Lamorgese A., Linarello A., Patnaik M., Schivardi F. (2024), Management practices and resilience to shocks: Evidence from COVID-19, *Management Science*, in corso di pubblicazione
- Oosterbeek H. (1998), Unravelling Supply and Demand Factors in Work-Related Training, *Oxford Economic Paper*, 50, n.2, pp.266-83
- Orlikowski W.J., Susan V. Scott S.V. (2021), Liminal innovation in practice: Understanding the reconfiguration of digital work in crisis, *Information and Organization*, 31, n.1, 100336 <DOI:10.1016/j.infoandorg.2021.100336>
- Sellitto C., Banks D.A., Bingley S., Burgess S. (2016), *Small business and effective ICT: Stories and practical insights*, New York, Routledge
- Snowder D.J., Booth A.L. (1996), Conclusions. Government policy to promote the acquisition of skills, in Booth A.L., Snowder D.J. (eds.), *Acquiring skills. Market Failures, Their Symptoms and Policy Responses*, Cambridge, Cambridge University Press

Valentina Ferri

v.ferri@inapp.gov.it

Ricercatrice Inapp della Struttura Imprese e lavoro e Dottore di ricerca in Economia della popolazione e dello sviluppo. Nel 2019 ha conseguito il Master Ca' Foscari in Analisi e valutazione delle politiche pubbliche presso il Senato della Repubblica. La sua attività di ricerca è incentrata su istruzione, formazione, occupazione, transizioni istruzione-lavoro, imprese e fondi interprofessionali. Tra le sue pubblicazioni più recenti: Gender pay-gap: exploring the school-to-work transition of graduates in Italy, *International Journal of Manpower* (2023) (con García-Pereiro T., Pace R.); The higher educated, the lower paid: the fixed-term wage penalty within highly educated workers in Italy, *Studies in higher education* (2022) (con Brunetti I., Cirillo V.).

Andrea Ricci

an.ricci@inapp.gov.it

Dirigente di ricerca in economia ed economia applicata presso l'Inapp, dove coordina la Struttura di ricerca Imprese e Lavoro. I suoi principali interessi di ricerca hanno per oggetto la valutazione delle politiche per il lavoro, l'economia del mercato del lavoro, l'organizzazione industriale e il comportamento delle imprese. È autore di ricerche pubblicate su riviste nazionali e internazionali.

Giuliana Tesauro

g.tesauro@inapp.gov.it

Ricercatrice economica presso l'Inapp, dove fa parte del gruppo di lavoro della Struttura di ricerca Imprese e lavoro. I suoi principali interessi di ricerca riguardano l'ambito della formazione continua, le politiche per il lavoro, le politiche attive, l'economia del mercato del lavoro. Fra le pubblicazioni recenti si segnalano: *Pensions reforms, workforce ageing and firm-provided welfare*, Inapp Paper (2019) (con Croce G., Ricci A.); *Formazione continua, innovazione e cambiamenti: evidenze dall'indagine ROLA 2020 e buone prassi formative* (2022) (Ferri V., Iencenelli N., Ferri S.).

Scaffale

Educare alla cittadinanza nei contesti interculturali. Territori e prospettive di integrazione di studenti con background migratorio

Antonello Scialdone e Silvia Aru (a cura di) – Carocci, 2024, pp.148

Educare alla cittadinanza nei contesti interculturali. Educare chi?

Il primo merito di questo prezioso volume, nato dalla collaborazione tra due istituzioni scientifiche – Inapp, Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche, e AIGG, Associazione italiana insegnanti di geografia – è quello di suscitare nel lettore una domanda solo apparentemente ovvia, che riguarda la natura del soggetto educante ma anche quella del destinatario stesso. Una lettura che ci accompagna a constatare concretamente come il processo educativo vada ben oltre le mura dell'aula scolastica e non riguardi solo alunni, insegnanti, educatori, ma includa famiglie, cittadini, comunità e territori.

Il volume coniuga la duplice e profonda esperienza dei due curatori: Antonello Scialdone, dirigente di ricerca Inapp, responsabile della struttura Economia civile e processi migratori, e Silvia Aru, docente di Geografia economica e politica presso l'Università di Torino, esperta di dinamiche migratorie, geografia sociale e politica. Al centro delle pagine risalta la scuola, primo spazio di integrazione nella società, talvolta per alcune famiglie migranti l'unico "luogo primario di interazione e conoscenza, di accoglienza e inclusione delle diversità, di sviluppo di appartenenza alla comunità".

Gli alunni con background migratorio rappresentano oggi oltre il 10% della popolazione scolastica totale, e il dato è destinato a crescere. Per favorire i processi di integrazione e la promozione della cittadinanza, è indispensabile uscire da un approccio emergenziale o circoscritto a singole realtà, sorpassando interpretazioni riduttive e parziali ancora spesso diffuse. La crescente presenza nelle nostre scuole di studenti con provenienza geografica diversificata ci pone infatti di fronte a sfide educative nuove.

Questa iniziativa editoriale ben riesce a fare luce sulla complessità che le questioni interculturali pongono. La ricerca, come evidenzia il testo in diversi passaggi, ci dice che i tassi di dispersione scolastica, in Italia particolarmente elevati rispetto alla media europea, colpiscono maggiormente gli alunni senza cittadinanza italiana. I tassi di abbandono scolastico, soprattutto nel passaggio cruciale alla scuola secondaria di secondo grado – licei, istituti tecnici o professionali – per questi studenti risultano molto più alti. Più spesso rispetto ai propri compagni nativi, gli alunni con background migratorio accumulano "situazioni di svantaggio multiple", che vanno ben oltre le barriere linguistiche spesso inesistenti – quasi i due terzi sono nati in Italia, anche se sprovvisti di cittadinanza – ma che derivano da fattori socioeconomici che amplificano le disuguaglianze di partenza.

Il volume raccoglie dieci contributi accuratamente selezionati, che affrontano con esempi pratici e analisi ad hoc tutte le questioni accennate. I contributi sono stati elaborati per l'occasione da docenti universitari, ricercatori ed esperti impegnati da tempo nell'insegnamento e nella ricerca sui temi della formazione, dell'intercultura e dell'analisi dei processi migratori. I capitoli non seguono un filo logico lineare, poiché ciascuno presenta un contributo originale, diverso per metodologia, approccio e contesto di riferimento. Il lettore può così spaziare tra diversi contenuti di alta qualità, seguendo i capitoli di suo interesse, i quali possono anche essere letti singolarmente.

Una caratteristica di questo testo, infatti, volutamente prescelta dai curatori, è proprio quella di non imporre una chiave interpretativa unica o precostituita. Le pagine mettono insieme prospettive teoriche ed empiriche differenti, che vanno da singoli casi di studio a indagini qualitative e analisi statistiche di dati su rilevazioni nazionali o internazionali (Invalsi, ad esempio), lasciando lo studioso, il ricercatore, l'educatore, o



il semplice lettore interessato all'argomento, libero di pensare, ritrovare collegamenti, rimandi, interdipendenze e, in definitiva, farsi un'idea sul tema basata sulle evidenze disponibili.

La struttura del libro, tuttavia, è articolata in tre parti: la prima, offre dati e fenomeni di riferimento, utili a inquadrare il fenomeno, in particolare nel nostro Paese; la seconda, mette in luce l'importanza della dimensione territoriale: il territorio come 'terzo educatore'; la terza, infine, riporta esemplificazioni di modelli e buone pratiche, l'indicazione di piste e prospettive.

Molto interessanti sono i capitoli che esplorano le dinamiche di segregazione nelle scuole, oggi molto frequenti soprattutto nelle grandi città italiane – come il cosiddetto fenomeno del *white flight*¹ studiato, per esempio, nella città di Milano – che possono influire negativamente sugli apprendimenti scolastici, penalizzando maggiormente gli studenti con background migratorio. Il rischio di fondo, suggerito in controluce dall'intera lettura, è proprio quello di tradire uno dei principali compiti della scuola e dell'istruzione: quello di promuovere l'equità e garantire inclusione sociale.

Quando l'ondata migratoria non aveva ancora raggiunto i livelli attuali – ricorda nel quinto capitolo Daniela Pasquinelli d'Allegra, presidente della sezione AIIG-Roma – il Consiglio d'Europa pubblicava un *Libro bianco sul dialogo interculturale 'Vivere insieme in pari dignità'* (2008) che conteneva una serie lodevole di enunciazioni e riferimenti teorici e pratici che indubbiamente appaiono ancora molto distanti dalla realtà. Non è compito di questo volume tirare una somma. Tuttavia, l'Autrice del capitolo, illustrando esperienze didattiche di accoglienza di alunni stranieri provenienti da prassi validate (come "l'albero genealogico dei luoghi d'origine") ci aiuta a comprendere la sottile e preziosa relazione esistente tra metodologie formative e ricerca geografica. Spetta proprio alla geografia, sostiene, il compito di insegnare a condividere uno spazio, distribuendo equamente le risorse di quel territorio. L'inclusione, nella sua essenza, appartiene a questo sapere.

Particolarmente originale e interessante anche il capitolo che racconta una ricerca-azione avviata dal Centro di ricerca in etnopsichiatria e antropologia delle migrazioni su un tema meno esplorato in letteratura, come la mobilità internazionale che avviene per studi universitari. Attraverso servizi di accoglienza e supporto per studenti stranieri, il progetto puntava a migliorare la qualità di vita di studenti e studentesse internazionali, spesso portatori di varie forme di disagio (difficoltà di socializzazione, aspettative elevate nella famiglia di origine, senso di solitudine, discriminazioni, consumo di fumo e alcool ecc.). La crescente domanda di formazione superiore, unitamente alle dinamiche migratorie, richiede di confrontarci anche con questi aspetti.

Concludendo, la ricchezza di spunti forniti nel volume ne rende consigliabile la lettura a chi voglia studiare, riflettere o semplicemente conoscere le sfide poste dall'integrazione e le prospettive delineabili al riguardo. L'eterogeneità del testo, a costo di perdere organicità, risulta funzionale a costruire una rappresentazione del fenomeno propria e affidabile, come è quella che spetta al ricercatore, che sia basata su dati empirici ed esperienze validate sul campo. Nel contesto dell'educazione alla multiculturalità, il testo stesso sembra essere un invito al confronto con una 'pluralità' di voci, stili, e approcci che non possono che arricchire chi legge.

Educare alla cittadinanza nei contesti multiculturali non è più un compito che riguarda una categoria specifica di individui, o solamente alcuni territori e specifiche realtà del Paese (un esempio nel testo: il territorio ad alta densità di Santa Croce sull'Arno, in Toscana), ma un obiettivo di interesse collettivo che, mirando alla coesione sociale, ci riguarda tutti indistintamente. D'altra parte, come sostengono i Curatori "l'educazione all'intercultura andrebbe favorita fin dalla scuola primaria, indipendentemente dalla presenza o meno di studenti con background migratorio". E forse anche prima.

Giovanna Di Castro

INAPP

1 Si tratta della cosiddetta 'fuga dei bianchi', un fenomeno noto in America fin dagli anni Sessanta recentemente diffuso anche nel nostro Paese, che vede l'esodo delle famiglie italiane dalle scuole con un'elevata presenza di alunni stranieri o, comunque, provenienti da contesti socioeconomici svantaggiati, e la tendenza a iscrivere i propri figli altrove.

30+1 cifre che raccontano l'Italia. L'economia nazionale alla prova dei numeri

Guendalina Anzolin e Simone Gasperin – Castelvecchi, 2023, pp.192

Se è vero, come scriveva Baudrillard, che le statistiche “sono realizzazioni di desideri” Guendalina Anzolin e Simone Gasperin, giovani economisti ‘volati’ all’Università di Cambridge e all’Institute for Public Policy Research di Londra, nel loro libro raccontano un mondo di sogni e desideri irrealizzati. Con una accuratezza ammirevole, ricostruiscono la storia delle politiche pubbliche dell’ultimo decennio, attraverso la scelta di trentuno casi studio e il commento della lunga serie di dati raccolti, in gran parte, entro il 2019 (per evitare stravolgimenti legati al Covid-19). Intrecciate e snodate tra loro, le statistiche costituiscono la fitta trama di un arazzo utile alla comprensione del sistema Paese.

Articolato in sei macrosezioni (Made in Italy, Energia, Stato sociale, Macroeconomia, Disuguaglianze, Connessioni) il libro si concentra sulla discussione generale di aspetti che vanno dalla demografia all’istruzione, dalle disuguaglianze di reddito e di genere allo stato sociale. Tra discussioni sulle aliquote marginali e imposte regressive, tra coefficienti di Gini e crolli demografici, i due Autori mostrano che è possibile (e anzi necessario) effettuare una corretta divulgazione economica, avvicinando le persone alla comprensione dei dati e all’analisi di fenomeni complessi.

Si parte con le domande sulla spesa destinata alla ricerca. Quanto spende l’Italia in Ricerca e Sviluppo? La risposta che forniscono gli Autori si articola, per ognuno dei trentuno punti trattati, in una sintetica serie di precise valutazioni. Leggiamo che l’1,47% della spesa (ben al di sotto della media europea pari a 2,23% - OECD 2019) è stata destinata a R&S ma anche che, riferendoci a dati aggregati, per avere un quadro più chiaro occorre scindere tale spesa tra settore pubblico e privato, aventi questi tempi e obiettivi ben differenti. Nella ‘ricerca di base’, svolta da Istituti di ricerca e Università, gli investimenti sono svolti sul medio-lungo termine e costituiscono lo 0,18% dell’investimento totale, mentre per la ricerca privata – cresciuta del 43% tra il 2009 al 2019 e per “circa il 18% condotta da imprese partecipate dallo Stato” (il cui 10% costituito esclusivamente da Leonardo) – l’indicatore è attestato attorno allo 0,93% del PIL.

Addentrando nella lettura, tra i temi di maggiore interesse per un non addetto ai lavori troviamo quello della disparità di genere, con particolare riguardo alla disparità retributiva. In Europa le donne vengono retribuite in media il 14,8% in meno degli uomini, mentre l’Italia mostrerebbe “una differenza salariale tra uomini e donne *solo* del 5%”. Ma questo dato va letto in senso più negativo di quello che appare se consideriamo, ricordano gli Autori, che in Italia “il tasso di occupazione femminile è molto basso, le donne rappresentano circa il 42% degli occupati e il tasso di partecipazione al lavoro per le lavoratrici è del 53,9%, a fronte del 73,3% degli uomini”. La difficoltà di emancipazione appare dunque come uno dei primi effetti del divario retributivo, scontrandosi anche con il contesto socioculturale e i suoi stereotipi. Anzolin e Gasperin ne affrontano tre, decostruendo alcune false narrazioni che a loro giudizio contribuirebbero ad acuire il divario sociale. Il primo riguarda la falsa credenza secondo cui gli uomini studiano più delle donne, che al contrario – argomentano i due Autori – rappresentano il 53% dei laureati totali. Secondo, le donne svolgerebbero “mansioni meno qualificanti” degli uomini, motivo per cui riceverebbero *un salario differente*. Dati alla mano, questo stereotipo cade nella misura in cui le manager, ad esempio, guadagnano “il 23% in meno dei loro colleghi uomini, a dimostrazione del fatto che il dato di maggiore o minore occupazione delle donne in posizioni apicali in realtà non incide sulla differenza di salario”. In terzo luogo, viene neutralizzato il falso mito per cui le donne sarebbero più *disposte ad accettare* contratti part-time: il divario salariale si misura sulla paga oraria “non su quanto arriva sul conto a fine mese”. Leggendo questi dati riattualizziamo immediatamente, tra le altre, la questione delle *quote rosa*, divenuta ormai nient’altro che il riflesso di un problema assai più radicato e complesso, per un Paese che, evidentemente, non ha ancora compreso come



equiparare lavoro maschile e femminile se non facendone una bandiera da sventolare al bisogno o, peggio, costringendo la donna a rinunciare alla maternità in nome di una mai definita uguaglianza. Uno studio dell'*Equality and Human Rights Commission* (UK), citato dagli autori, mostrerebbe infatti che "una donna su cinque perde il proprio lavoro, un aumento di paga o una promozione, per aver intrapreso una gravidanza". Concludiamo soffermandoci su un dato cui vale la pena dedicare attenzione. Si tratta di quella percentuale di giovani studiosi emigrati all'estero – percentuale entro la quale rientrano anche i due giovani Autori del libro – che appare *tragicamente* in costante aumento.

Sono infatti 198.000 i nuovi italiani trasferiti all'estero (dati AIRE al 2019), in una 'nazione diffusa' che conta quasi sei milioni di residenti complessivi. "È un viaggio di sola andata", sottolineano Anzolin e Gasperin, per un popolo che non ha mai smesso di migrare: da paese a paese, ma anche da *aree interne* a città gentrificate: "Tra il 2011 e il 2020 il Nord Italia ha *guadagnato* oltre 112.000 giovani risorse dal Sud e dalle isole" mentre "il Mezzogiorno ha *perso* verso l'estero e verso le altre regioni d'Italia oltre 150.000 giovani residenti laureati". Sarà per il fatto che in Italia "un laureato guadagna in media 28.000 euro lordi, mentre in Germania 50.000"; sarà perché "meno di sette laureati su dieci tra gli under trentacinque sono impiegati a tre anni della laurea", e perché il 12% (!) dei lavoratori vive con meno di 11.500 euro l'anno; sarà per il tasso di disoccupazione giovanile attestato al 20%, sta di fatto che il problema persiste ed è in aumento, per cui, come anche i tanti illustrati nel libro, ha bisogno di risposte efficaci.

Sensibilizzare un pubblico più vasto, soprattutto un pubblico di giovani, alla comprensione della società e dei suoi problemi attraverso una lettura critica di numeri e statistiche può essere dunque un buon inizio per sollecitare i decisori a porre le basi per un futuro più attrattivo, sciogliendo quel circolo vizioso che depaupera il nostro Paese di risorse (non solo) intellettuali. In questo senso e concludendo, ci sembra che Guendalina Anzolin e Simone Gasperin, con questo libro, siano riusciti nell'intento di offrire uno strumento di conoscenza utile e accessibile ai più.

Mario Soldaini

Rivista Testo e Senso

L'architetto e l'oracolo. Forme digitali del sapere da Wikipedia a ChatGPT

Gino Roncaglia – Laterza, 2023, pp.225

‘L’architetto e l’oracolo’ di Gino Roncaglia è un saggio che esplora il cambiamento del sapere nell’era digitale, passando dall’organizzazione classica basata su enciclopedie cartacee e Wikipedia a un approccio più frammentato e liquido. Roncaglia, esperto di culture digitali e rete, analizza come l’ecosistema digitale abbia reso il sapere più ampio, eterogeneo e accessibile, grazie a modelli statistico-probabilistici come quelli utilizzati dai chatbot conversazionali, come ChatGPT. L’autore, Gino Roncaglia, insegna all’Università Roma Tre e ha partecipato alla stesura del Piano nazionale scuola digitale. Nel suo libro, Roncaglia esplora come l’organizzazione della conoscenza sia passata dall’approccio ‘architettonico’ delle enciclopedie tradizionali a una visione più fluida e oracolare, in cui il sapere è frammentato e dinamico. Sebbene la tesi di fondo sia affascinante, la struttura del libro potrebbe risultare un po’ dispersiva. Tuttavia, Roncaglia offre uno sguardo interessante su come l’intelligenza artificiale generativa stia influenzando il nostro modo di apprendere e condividere conoscenza.



La recensione riportata poc'anzi è frutto di uno dei cosiddetti *tools* di Intelligenza artificiale (IA) generativa – il cui utilizzo è sempre più alla portata degli utenti del web – e ben si presta ad esemplificare, in qualche misura, la distanza che si frappone tra la macchina e l'uomo, non in senso antitetico bensì nei termini di una necessaria consapevolezza.

Il libro di Gino Roncaglia, infatti, si può leggere in tanti modi e a livelli diversi. C'è il modo lineare, che segue la partizione proposta dall'Autore da I a IV, ossia dal concetto di Enciclopedia ad Asimov; c'è la dimensione 'aumentata' possibile grazie all'inserito di QR code che puntano a risorse testuali ed audio di approfondimento; c'è, ancora, la modalità 'dietro le quinte' esplorabile consultando il poderoso apparato bibliografico cui sono dedicate oltre trenta pagine.

Ciò che può fare la differenza è lo sguardo del lettore che, anche per propria formazione specifica, può cogliere l'approfondimento sulle forme specifiche di trasmissione del sapere (Enciclopedia/Wikipedia/ChatGPT) o la costante ricerca della complessità per tessere le trame dell'informazione granulare che ci circonda e sommergere, con la prospettiva di un pensiero positivo e un monito preoccupante.

Il pensiero positivo sta nel riconoscere che la frammentazione – che pur esiste! – non è necessariamente irreversibile e che il contenuto 'lungo' funziona ancora. Pensiamo, ad esempio, alle playlist musicali: escono più brani singoli, senza dubbio, e la dimensione LP sembra essere lontana ma poi, a ben vedere, il prodotto che vende e che viene anche scambiato, anzi 'condiviso', è la playlist; ma perché? Perché dà il senso, 'costruisce' il contenuto che deriva dall'associare i brani in relazione ad un filo narrativo, emotivo ed esperienziale. Il monito che fa da contraltare, invece, è preoccupante: l'esplosione, in termini quantitativi ma non necessariamente qualitativi, di contenuti granulari rischia di pregiudicare le competenze analitiche e l'abitudine alla complessità e, se questi due fattori – ossia le competenze che 'abilitano' alla comprensione dei fenomeni complessi e l'abitudine ad analizzare la realtà – vengono meno, saremo sempre meno capaci di comprendere il mondo che ci circonda.

L'architetto e l'oracolo, nel libro di Roncaglia, sono metafore consistenti per rappresentare i modelli organizzativi della conoscenza. Entrambi operano sulla base di archivi/biblioteche, come depositi strutturati della conoscenza: l'oracolo perché se ne alimenta e, come lo faccia, lo spiega in maniera semplice l'Autore, mettendo altresì in guardia dalla *vulgata* secondo cui l'IA ripeta quello che già si conosce in altra forma; l'architetto perché quelle strutture del sapere (archivi/biblioteche) le descrive, le organizza, le conserva.

Ecco, allora, che l'oracolo può esistere solo perché c'è stato l'architetto: l'algoritmo, quindi, non può funzionare in assenza di una struttura conoscitiva stratificata, organizzata e governata. Il che ci conduce al nodo

della questione: fino a quando, da chi e in che modo si tramanderà l'approccio architettuale? È questo, in definitiva, il tema che sta animando significativamente il dibattito, umano, intorno alla IA generativa e ai processi di 'riproduzione' della conoscenza in tal modo realizzabili.

Chiara Carlucci

INAPP

Affrontare la complessità. Per governare la transizione ecologica

Federico M. Butera – Edizioni Ambiente, 2021, pp.305

Il mondo è un sistema complesso in cui i fenomeni sono interconnessi e ogni fenomeno umano incide sul contesto sociale e ambientale. L'impatto delle attività umane sul pianeta in questo periodo storico ha raggiunto livelli senza precedenti e la questione ambientale è un tema caratterizzante la nostra epoca e strettamente connesso con la sfera sociale, politica ed economica. Nell'analisi della transizione ecologica in atto, la sostenibilità – nella sua accezione concentrica tra economia, società e ambiente – suggerisce una chiave di lettura del 'sistema', le cui parti sono connesse e inscindibili. Il testo, che parte da una approfondita analisi scientifica delle condizioni ambientali attuali e dei loro repentini cambiamenti, si rivela un importante riferimento sociologico che, facilitando la comprensione delle mondo delle relazioni complesse, spiega come sia possibile gestire i fenomeni naturali, sociali, economici o culturali solo considerandoli nel loro aspetto sistemico. L'analisi dell'ambiente dà l'avvio quindi ad una riflessione più ampia che riguarda la teoria dei sistemi e la necessità di un nuovo paradigma.

I processi planetari, come ad esempio l'acidificazione degli oceani, i consumi di acqua, le trasformazioni dei suoli, sono interconnessi e la complessità del sistema terrestre è definita proprio dalle loro interazioni. Gli effetti del cambiamento climatico, analizzato nelle sue forme e manifestazioni, hanno conseguenze in diversi ambiti: la più evidente riguarda i Paesi in via di sviluppo, che hanno scarsità di materie prime e di cibo, ma gravi conseguenze sono previste, in generale, per le future generazioni alle quali inevitabilmente mancheranno le risorse. Tra i vari scenari di rischio, emerge che quelli a impatto più grave e fortemente legati tra loro sono proprio gli eventi meteorologici estremi, seguiti dalla perdita di biodiversità e dalle catastrofi naturali. Non conoscere, comprendere e rispettare le interconnessioni tra le nostre azioni e le dinamiche ambientali e sociali porta ad una mancanza di visione di insieme e ad una progressiva implosione. La diffusione della conoscenza e l'istruzione rappresentano, conseguentemente, il primo passo verso questa consapevolezza: i giovani di oggi sono chiamati a portare avanti la transizione ecologica e ne saranno i prossimi beneficiari. Il futuro da costruire si fonda su un paradigma evolutivo della civiltà umana in armonia con la natura che si può sintetizzare in quattro elementi che declinano l'etica dello sviluppo sostenibile: solidarietà, condivisione, equità e sobrietà e su un modello sociale basato sull'economia circolare, sulla riduzione degli sprechi, sulle energie rinnovabili, sull'efficienza nell'uso delle risorse e dell'energia, e avviare e perseguire un percorso di economia sostenibile. Per concludere, si evidenzia come il volume di Butera – per l'impianto analitico proposto, sostenuto da fonti e riferimenti bibliografici puntuali – possa rivelarsi un prezioso strumento per gli educatori, anche alla luce dell'introduzione (2019) dell'insegnamento dello sviluppo sostenibile e dei cambiamenti climatici nei programmi scolastici dalle primarie alle superiori. Affrontare le questioni relative a queste tematiche è una responsabilità importante perché significa insegnare e apprendere l'etica dello sviluppo sostenibile, cioè introdurre il concetto di complessità e di sistema nei curricula delle giovani generazioni e offrire una formazione mirata a collegare i saperi in modo trasversale. In quest'ottica si auspica un significativo rafforzamento delle attività di ricerca sociale sui sistemi complessi, compresi quelli artificiali, e una correlazione alle scienze umane, a temi riguardanti la ecosostenibilità per ridurre il gap tra cultura umanistica e cultura scientifica. A ciò deve seguire un comportamento etico e una responsabilità sociale e ambientale delle imprese e dei singoli, oltre che un coinvolgimento delle istituzioni, volto a creare, per dirlo con le parole dell'Autore, "le condizioni perché la transizione verso l'utopia ecologica abbia luogo".



Marianna Forleo

INAPP

Per proporre un articolo

La Rivista pubblica articoli sui temi legati a monitoraggio, analisi e valutazione delle politiche del lavoro, dell'istruzione, della formazione, delle politiche sociali e, in generale, tutte le politiche economiche che hanno effetti sul mercato del lavoro.

Sinappsi pubblica solo articoli inediti. I contributi non possono pertanto riguardare articoli già pubblicati, anche solo in parte, su altre riviste italiane e straniere o essere contemporaneamente proposti ad altre riviste per la pubblicazione. I contributi possono essere proposti in lingua italiana o in lingua inglese. Gli articoli devono essere inviati in formato word all'indirizzo di posta elettronica sinappsi@inapp.gov.it.

I testi vanno corredati con la scheda di accompagnamento contenente la dichiarazione, sotto propria responsabilità, di originalità della proposta (<https://www.inapp.gov.it/rivista-sinappsi/per-proporre-un-articolo>) e dagli allegati (vedi infra).

Procedure

Ogni proposta, dopo la verifica della presenza dei requisiti minimi di pubblicabilità (rispetto delle norme editoriali) è soggetta all'esame preliminare del Comitato editoriale. Se giudicato coerente con gli obiettivi e gli standard qualitativi della Rivista, il testo è sottoposto, in forma anonima, al giudizio di due referee (double blind peer review, ovvero autori e revisori reciprocamente sconosciuti). Il testo inviato ai revisori non deve pertanto contenere informazioni sull'identità degli autori. Questi sono quindi tenuti a minimizzare le autocitazioni e qualsiasi altro connotato che possa favorire la loro identificazione da parte dei revisori.

Il processo di revisione da parte dei referee potrà dar luogo a uno dei seguenti esiti: accettazione; accettazione subordinata a modifiche minori; accettazione subordinata a modifiche rilevanti; da sottomettere a riesame previa modifiche e senza impegno di successiva accettazione; rifiuto. L'accettazione subordinata a modifiche prevede la revisione da parte degli autori, che dovranno rendere evidenti nel testo le modifiche effettuate. Quando l'articolo è accettato per la pubblicazione, gli autori trasferiscono automaticamente all'Inapp ogni diritto di copyright, garantendo la possibilità della più ampia diffusione.

Agli autori sarà consegnata la prima bozza per la correzione, con l'invito a restituirla entro una data prefissata. Sulla prima bozza potranno essere apportate solo modifiche marginali. La correzione della seconda bozza sarà eseguita a cura della Redazione.

Dimensione e criteri di stesura dei testi:

- pagina formato A4;
- da 30.000 a 50.000 caratteri complessivi per articolo, spazi inclusi, comprese tabelle e figure (testi di dimensione superiore devono essere concordati con la Redazione, indicando i motivi per cui non è possibile rispettare i limiti previsti);
- titolo max 50 caratteri, eventuale sottotitolo max 70 caratteri, ma se è presente il sottotitolo, il titolo può avere un massimo di 30 caratteri;
- paragrafi numerati (solo primo livello); la Redazione può intervenire sul titolo proponendo modifiche agli autori;
- numero di tabelle + figure non superiore a 10 (non duplicare le informazioni fornite dalle tabelle con quelle dei grafici e del testo dell'articolo);
- tabelle e figure sempre numerate (ad esempio Tabella 1, Tabella 2 ecc.; Figura 1, Figura 2 ecc.), con titolo, fonte e anno. Possono essere utilizzati colori;
- note esplicative inserite a piè di pagina;

- richiami bibliografici inseriti nel testo entro parentesi tonde, con l'indicazione del cognome dell'autore da citare, seguito dalla data della pubblicazione originale ed eventualmente dalla/e pagina/e di riferimento della citazione riportata nel testo (Cognome autore data, numero pagina). A ogni richiamo deve corrispondere la fonte completa in bibliografia, inserita a fine saggio (vedi Norme bibliografiche);
- lo stesso sistema di rinvio alla bibliografia finale si adotta all'interno delle note a pie' di pagina.

Allegati

L'articolo va corredato da:

- una breve nota biografica (circa 600 caratteri spazi inclusi), elaborata in base al seguente modello: «Ricercatore/ trice, assegnista (oppure insegna) presso l'Istituto/Università (Denominazione). Aggiungere eventualmente, altri incarichi di prestigio. Fra le pubblicazioni recenti si segnalano: (indicare un max di due lavori). Indirizzo e-mail»;
- dichiarazione, sotto propria responsabilità, di originalità della proposta (presente all'interno della scheda di accompagnamento);
- abstract in italiano e abstract in inglese di max 600 caratteri ciascuno, spazi inclusi;
- tre parole chiave in italiano e tre corrispondenti keyword in inglese;
- il file in formato.excel delle figure e dei grafici inseriti anche nel testo, un elemento per foglio, con numerazione corrispondente a quanto indicato nell'articolo.

Norme bibliografiche

Requisiti della bibliografia

- deve essere unica e collocata alla fine del lavoro;
- deve indicare esclusivamente le opere citate nel testo e nelle note ed essere aggiornata;
- deve prevedere l'ordine alfabetico per cognome dell'autore o del curatore, del primo autore o curatore nel caso di più nomi, e l'ordine cronologico di pubblicazione delle opere dalla più recente alla meno recente (per opere dello stesso autore pubblicate nello stesso anno, si usino le indicazioni a, b, c);
- i lavori di più autori vanno riportati con tutti i nomi.

Monografie

Autori:

Cognome autore e iniziali puntate del nome (anno tra parentesi), *Titolo del volume in corsivo*. Se è presente, il sottotitolo va sempre in corsivo preceduto dal punto, Luogo, Editore

Nel caso di più autori, mettere tutti gli autori separati da virgole.

Curatori:

Cognome curatore e iniziali puntate del nome (a cura di) (anno tra parentesi), *Titolo del volume in corsivo*. Se è presente, il sottotitolo va sempre in corsivo preceduto dal punto, Luogo, Editore

Per i testi stranieri mettere (eds.) al posto di (a cura di) nel caso di più curatori, (ed.) nel caso di curatore unico.

Nel caso di più curatori, mettere tutti i curatori separati da virgole.

Se la monografia fa parte di una collana, inserire nome della collana e relativo numero dopo il titolo.

Articoli di riviste/periodici

Cognome autore e iniziali puntate del nome (anno tra parentesi), Titolo dell'articolo in tondo. Se è presente, il sottotitolo va preceduto dal punto, Titolo del periodico/rivista in corsivo, annata¹, numero anno reso con n. e numero in cifre, pagine di inizio e fine articolo reso con pp. ...-... (senza spazio dopo il punto. Es.: pp.33-45).

Nel caso di più autori, mettere tutti gli autori. Se presente, inserire il DOI tra parentesi uncinate < > senza spazi dopo e prima.

Estratti da monografie

Cognome autore e iniziali puntate del nome (anno tra parentesi), Titolo dell'estratto in tondo. Se è presente, il sottotitolo va preceduto dal punto, in Cognome autore e iniziali puntate del nome, *Titolo del volume in corsivo*, Luogo, Editore, pagine di inizio e fine articolo reso con pp. ...-... (senza spazio dopo il punto. Es.: pp.40-60).

Nel caso di più autori, mettere tutti gli autori.

Se il volume di estrazione è a cura di, seguire le indicazioni per i volumi con curatore.

Testi Inapp

I testi Inapp seguono le indicazioni precedenti. Le monografie però devono SEMPRE riportare Inapp fra gli autori o curatori.

Letteratura grigia

La letteratura grigia segue le precedenti indicazioni rispetto al metodo Autore/Data. È necessario riportare sempre tutti gli elementi utili a rintracciare la pubblicazione:

Autori/Ente autore (anno), titolo del contributo, *informazioni aggiuntive*. Se disponibili, riportare il link al documento e/o il DOI tra parentesi uncinata < > senza spazi dopo e prima.

Giurisprudenza

Organo giurisdizionale emanante (Cassazione, Tribunale, Consiglio di Stato), tipo di atto adottato (Sentenza, Ordinanza, Decreto), sezione dell'organo emanante (non sempre presente), data della pronuncia, numero o nome delle parti (non sempre previsto. Se c'è il nome della parte dopo la data si tratta di un provvedimento della giurisdizione penale).

Legislazione

In ogni capitolo la prima citazione deve essere completa.

(Es. D.P.R. 26 luglio 1976 n.752, Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige in materia di ...)

Le citazioni successive possono essere in forma abbreviata.

(Es. D.P.R. n.752/1976)

La citazione degli articoli deve consentire l'individuazione precisa della disposizione normativa.

(Es. art. 5, comma 2, D.P.R. n.752/1976)

Citazioni all'interno del testo: legge n.150/2000, oppure L. n.150/2000

Risorse elettroniche

Le risorse elettroniche seguono le indicazioni precedenti rispetto al metodo Autore/Data. È SEMPRE necessario mettere il link al testo e/o pagina web di riferimento. Per le pagine inserire la dicitura (consultato il).

ESEMPI

Monografie

Campbell J.L., Pedersen O.K. (2014), *The national origins of policy ideas. Knowledge regimes in the United States, France, Germany and Denmark*, Princeton, Princeton University Press

Facchini C. (a cura di) (2008), *Conti aperti. Denaro, asimmetrie di coppie e solidarietà tra le generazioni*, Bologna, Il Mulino

Eichbaum C., Shaw R. (eds.) (2010), *Partisan Appointees and Public Servants, an International Analysis of the Role of the Political Adviser*, Cheltenham UK, Edward Elgar Publishing Limited

Eichhorst W., Wintermann O. (2005), *Generating Legitimacy for Labor Market and Welfare State Reforms. The Role of Policy Advice in Germany, the Netherlands and Sweden*, IZA Discussion Paper n.1845, Bonn, IZA

Articoli di riviste/periodici

Craft J., Halligan J. (2017), Assessing 30 years of Westminster policy advisory system experience, *Policy Sciences*, 50, n.1, pp.47-62 <DOI 10.1007/s11077-016-9256-y>

Estratti da monografie

Pattyn V., van Voorst S., Mastenbroek E., Dunlop C. A. (2017), Policy evaluation in Europe, in Ongaro E., Van Thiel S., *The Palgrave Handbook of Public Administration and Public Management*, Bristol, Policy Press, pp.105-11

TESTI INAPP**Monografie**

Inapp, Checcucci P., Fefè R., Scarpetti G. (a cura di) (2017), *Età e invecchiamento della forza lavoro nelle piccole e medie imprese italiane*, Inapp Report n.3, Roma, Inapp

Paper

Quaranta R., Ricci A. (2017), *Riforma delle pensioni e politiche di assunzione. Nuove evidenze empiriche, italiane*, Inapp Paper n.3, Roma, Inapp

Sinapsi

Cassese S. (2018), Evoluzione della normativa sulla trasparenza, *Sinapsi*, VIII, n.1, pp.5-7

Letteratura grigia

Schulz M., Bressers D., van der Steen M., van Twist M. (2015), Internal Advisory Systems in Different Political-Administrative Regimes, *Prepared for the International Conference on Public Policy (ICPP) T08P06 – Comparing policy advisory systems at the second International Conference on Public Policy, Milan 2015*
Comité de suivi du Cice, France Stratégie (2016), Comité de suivi du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi. Rapport 2016, *Evaluation, Septembre 2016*

Giurisprudenza**Corte costituzionale**

Corte cost. 25 luglio 1995 n.376, in *Giur. cost.*, 1995, XL, 4, p.2750 ss.

Corte di Cassazione

Cass., sez. III, 14 ottobre 1991 n.10763, in *Dir. Trasp.*, 1993, VI, 3, p.847 ss.

Cass. pen., sez. un., 26 marzo 2003, in *Cass. pen.*, 2003, XLIII, 9, p.2579 ss.

Cass. pen., sez. VI., 3 novembre 2001, in *Riv. pen.* 2002, 1, p.31 ss.

Cass. civ., sez. lavoro, 29 maggio 1998, n.5348 Cass. pen., sez. I, 30 aprile 1992, Idda, in *C.E.D. Cass. Pen.*, n.190564

Cass. pen., sez. un., 6 novembre 1992, Martin, in *Cass. Pen.*, 1993, XXXIII, 2, p.280

Cass. pen., sez. IV, 21 ottobre 2005, in *Dir. Pen. Proc.*, 2006, XII, 2, p.200

Cass. pen., sez. V, d 24 ottobre 2002, De Vecchis, in *Guida dir.*, 2003, X, 10, p.86

Consiglio di Stato

Cons. Stato, sez. IV, 14 giugno 2005 n.3120, in *Foro Amm. CDS*, 2005, IV, 6, p.1728 ss.

Corte dei conti

Corte conti 16 luglio 2010 n.15, in *Riv. corte conti*, 2012, LXV, 3-4, p.10

Corte d'Appello

App. Napoli 3 novembre 2008, in *Foro it.*, 2009, CXXXIV, 5, pt. I, p.1476 ss.

Corte d'Assise

Corte Assise Milano 15 febbraio 2006, in *Giur. merito*, 2007, XXXIX, 3, p.783 ss., con nota di L.D. CERQUA

Tribunale

Trib. Roma 27 giugno 2005, in *Lavoro nella giur.*, 2007, XV, 3, p.283, con nota di B. DE MOZZI

Tribunale Amministrativo Regionale

Tar Bari Puglia 6 aprile 2005 n.1376, in *Foro amm.TAR*, 2005, IV, 4, p.1214

Pretura

Pretore di Gubbio ord. 12 febbraio 1957, in *Giur. cost.*, 1957, II, 1, p.127 ss.

Corte di Giustizia dell'Unione europea

Corte Giust., 28 giugno 1978, C-70/77, Simmenthal c. Amministrazione delle Finanze, in *Racc.*, 1978, p.453

Corte internazionale di Giustizia

Corte internazionale di Giustizia, sentenza del 27 giugno 1986, Attività militari e paramilitari contro il Nicaragua

Corte penale internazionale

Corte penale internazionale, Prima Camera di I grado, 14 marzo 2012, Thomas Lubanga Dyilo

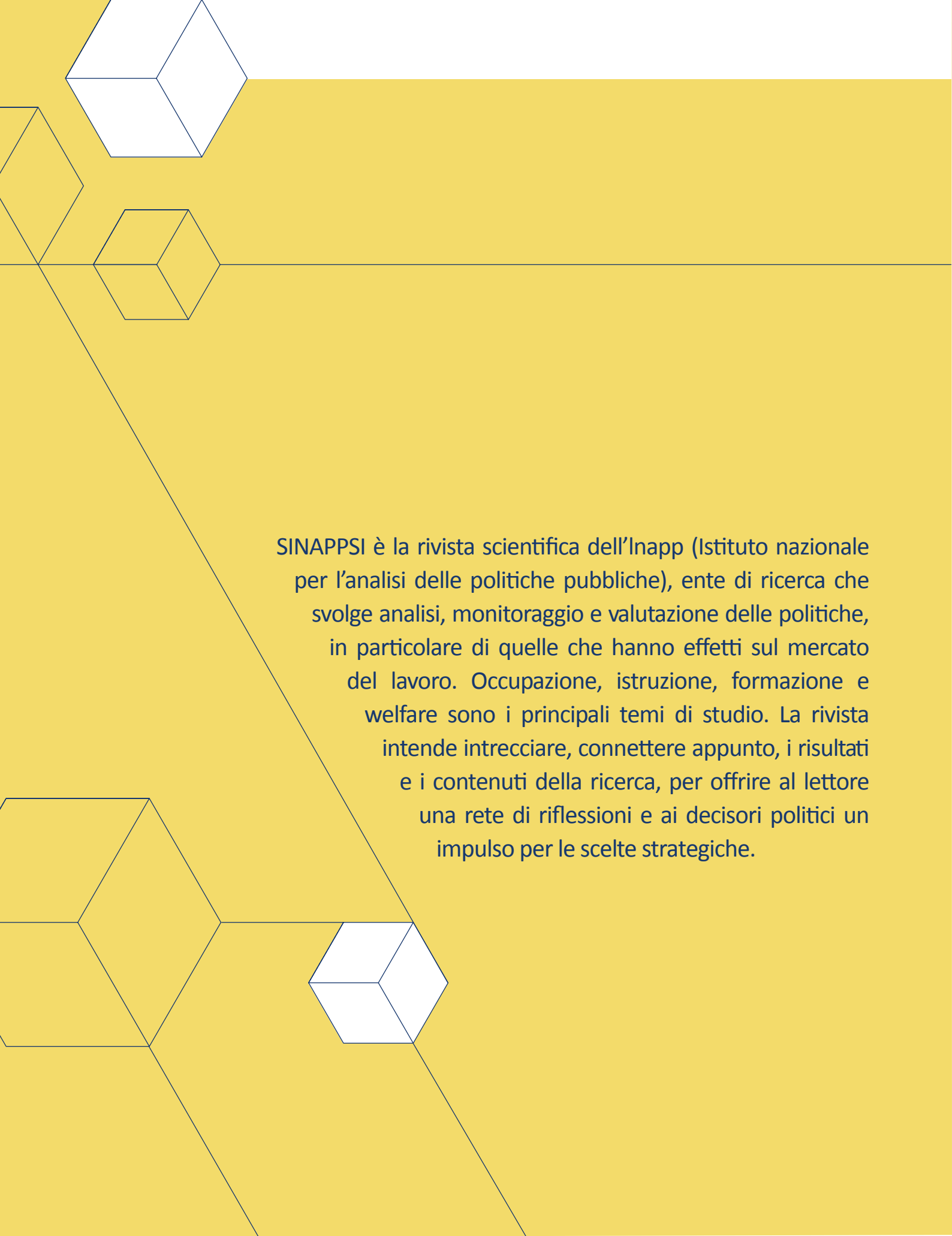
Corte europea dei Diritti dell'Uomo

C. eur. Dir. Uomo, 12 febbraio 2013 – Ricorso n.24 818/03 – causa Armando Iannelli c. Italia

C. eur. Dir. Uomo, sentenza del 24 ottobre 1986, nel caso Agosi contro Regno Unito

Legislazione

- D.L. 27 giugno 1997 n.185
- D.M. 5 marzo 1999
- D.Lgs. 29 marzo 1993 n.119
- L. 13 febbraio 2001 n.45
- Art. 456 c. c.
- Art. 16, comma 4, lett. a, L. 28 gennaio 1994 n.84
- Art. 1 reg. CEE n.4056/86 del 22 dicembre 1986
- Regolamento n.1254/2008/CE della Commissione, che modifica il regolamento (CE) n.889/2008 recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n.834/2007 del Consiglio relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici, per quanto riguarda la produzione biologica, l'etichettatura e i controlli, in GU L 337 del 16.12.2008
- Direttiva n.70/50/CEE della Commissione, 22 dicembre 1969, in GUCE L 13, 19.1.1970



SINAPPSI è la rivista scientifica dell'Inapp (Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche), ente di ricerca che svolge analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche, in particolare di quelle che hanno effetti sul mercato del lavoro. Occupazione, istruzione, formazione e welfare sono i principali temi di studio. La rivista intende intrecciare, connettere appunto, i risultati e i contenuti della ricerca, per offrire al lettore una rete di riflessioni e ai decisori politici un impulso per le scelte strategiche.

ISSN 2532-8549



INAPP

ISBN: 978-88-543-0336-2



9 788854 303362