

SINAPPSI

CONNESSIONI TRA RICERCA E POLITICHE PUBBLICHE

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



L'inclusione lavorativa degli immigrati: tra politica, economia e società

L'identikit dei cittadini stranieri in cerca di lavoro

Laura Agneni, Camilla Micheletta, Vincenza Tersigni

Ingresso nell'occupazione di giovani italiani e stranieri

Giudo Baronio, Luca Mattei

L'orientamento scolastico-professionale

Giuseppe Gargiulo, Giustina Orientale Caputo, Fortuna Liccione

Nicchie etniche e gerarchie razziali

Tindaro Bellinvia

Assistere i cittadini di Paesi terzi in condizione di irregolarità

Maria Parente

Caporalato e sfruttamento: diffusione del fenomeno e prospettive di contrasto

M. Davide Sartori

Saggi

Educational and digital poverty: barriers to adult education

Roberto Angotti, Giovanna Di Castro

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

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: 978-88-543-0351-5

ISSN: 2532-8549

E-ISSN: 2611-6332

Fascicolo chiuso a dicembre 2024

Pubblicato a dicembre 2024.

Finito di stampare
nel mese di dicembre 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

L'inclusione lavorativa degli immigrati: tra politica, economia e società

4 Introduzione

Maurizio Ambrosini, Madia D'Onghia

6 L'identikit dei cittadini stranieri in cerca di lavoro

Laura Agneni, Camilla Micheletta, Vincenza Tersigni

Dai dati del Programma GOL, si delinea il profilo relativo a istruzione, esperienze lavorative, competenze linguistiche e digitali e proattività nella ricerca di lavoro dei cittadini stranieri in Italia. Sfide e opportunità per l'integrazione.

25 Ingresso nell'occupazione di giovani italiani e stranieri Traiettorie e caratteristiche dell'inserimento lavorativo dei giovani disoccupati amministrativi

Giudo Baronio, Luca Mattei

Utilizzando dati di fonte amministrativa, vengono analizzati i percorsi di inserimento lavorativo dei giovani italiani e stranieri che entrano per la prima volta nel mercato del lavoro, evidenziando come il genere e il livello di istruzione influenzino la probabilità di trovare un lavoro e la qualità dell'occupazione trovata.

40 L'orientamento scolastico-professionale Quale applicazione della riforma per gli studenti stranieri?

Giuseppe Gargiulo, Giustina Orientale Caputo, Fortuna Liccione

Sfide e criticità della riforma dell'orientamento scolastico per i giovani con background migratorio. Un'analisi del ruolo dei docenti tutor attraverso l'approccio *street-level bureaucracy*.

54 Nicchie etniche e gerarchie razziali Lavoratori migranti in un distretto florovivaistico siciliano

Tindaro Bellinva

Disparità e sfruttamento dei lavoratori stranieri, soprattutto subsahariani, impiegati nel florovivaismo siciliano; condizioni di lavoro e vita, tra gerarchie razziali e difficoltà di integrazione.

67 Assistere i cittadini di Paesi terzi in condizione di irregolarità Una rassegna di progetti per favorire l'emersione e contrastare condotte illegali

Maria Parente

Attraverso l'analisi di alcuni progetti di agricoltura sociale, si osserva come essi possano essere strumento per l'inclusione socio-lavorativa dei lavoratori stranieri, oltre che mezzo per contrastare il lavoro sommerso, molto presente nel settore agricolo.

82 Caporalato e sfruttamento: diffusione del fenomeno e prospettive di contrasto

M. Davide Sartori

Possibili strategie di contrasto al caporalato che vadano oltre le misure repressive. Proposta di un approccio multi-agenzia che includa prevenzione, vigilanza e assistenza alle vittime.

Saggi

99 Educational and digital poverty: barriers to adult education

Roberto Angotti, Giovanna Di Castro

Caratteristiche socio-demografiche e comportamenti formativi degli adulti con basse competenze digitali, lette attraverso i dati dell'indagine Inapp-INDACO Adulti. Le disuguaglianze, accentuate dalla pandemia, rischiano di ampliarsi con la crescente digitalizzazione.

115 Scaffale - Rubrica di recensioni

Federico Butera e Giorgio De Michelis, *Intelligenza artificiale e lavoro, una rivoluzione governabile*, 2024

(Alessandra Pedone)

Mario Morcellini (a cura di), *Difendere il futuro. Oltre la povertà educativa e digitale*, 2024
(Simona Testana)

119 Per proporre un articolo

121 Norme bibliografiche

Introduzione

Maurizio Ambrosini - Università degli Studi di Milano

Madia D'Onghia - Università di Foggia

C'è una nuova attenzione per il contributo degli immigrati al mercato del lavoro. Dopo l'uscita dalla pandemia, datori di lavoro e Governi si sono resi conto di non avere sufficiente disponibilità di manodopera per alimentare la ripresa economica e il funzionamento delle attività produttive. Avendo migliorato le loro condizioni economiche, i Paesi neo-comunitari dell'UE non forniscono più ai partner occidentali, Italia compresa, quelle risorse umane che nei vent'anni precedenti avevano colmato i vuoti nei mercati occupazionali. Di conseguenza, vari Governi hanno riaperto cautamente le porte all'immigrazione per lavoro da Paesi terzi, lungamente biasimata come 'immigrazione economica' da respingere, e hanno avviato misure di regolarizzazione per i richiedenti asilo diniegati¹. La politica di attrazione dei lavoratori-ospiti, dichiarata morta negli anni Ottanta del secolo scorso², è rinata come l'araba fenice, sotto altre etichette. Anche il Governo italiano, in contrasto con la sua lettura complessiva dei fenomeni migratori, ha approvato, nel settembre 2023, un Decreto Flussi che prevede 452.000 ingressi di lavoratori in tre anni, stagionali, ma anche stabili. I datori di lavoro, a lungo assai defilati sulla questione, chiedono ora con insistenza maggiori ingressi e procedure più snelle a cui l'Esecutivo, da ultimo, prova a fornire alcune risposte con un ennesimo decreto (D.L. n. 145/2024), perseverando, però, in un approccio intriso di preoccupazioni securitarie, senza modificare l'impostazione complessiva della regolazione delle migrazioni economiche³. In questa nuova temperie, 'decreti flussi' e *click-days* appaiono un'anomalia italiana, un inutile appesantimento che non trova analogie nell'Unione europea. La persistente priorità delle istanze securitarie condiziona e rallenta le ammissioni di lavoratori, mentre il percorso procedurale, imperniato sulla chiamata da parte dei datori di lavoro, lascia spazio ad abusi e distorsioni.

Se i fabbisogni di manodopera sono finalmente riconosciuti, e le polemiche sulla concorrenza tra lavoratori italiani e lavoratori immigrati trovano spazi sempre più residuali, l'attenzione alle condizioni di lavoro non si è ancora sviluppata in maniera corrispondente. Gli immigrati rimangono in gran parte occupati in settori e mansioni che rispondono alla definizione di 'lavori delle 5 P': pesanti, pericolosi, precari, poco pagati, penalizzati socialmente⁴. Di fatto, la contrastata accettazione della loro presenza resta ancorata a una forma d'integrazione subalterna: sono ammessi perché si accontentano delle occupazioni collocate ai gradini più bassi, accettando che i lavori più qualificati e desiderabili rimangano riservati agli italiani. Ciò comporta, in Italia, come negli altri Paesi dell'Europa meridionale, tassi di occupazione relativamente elevati, ma uno schiacciamento verso il basso della qualità delle occupazioni, con rilevanti fenomeni di sovra-educazione e sovra-qualificazione. Gli immigrati trovano lavoro, ma raramente riescono a fare carriera. Sono mediamente più istruiti di quanto le loro occupazioni richiederebbero, e sono più istruiti degli italiani che svolgono le medesime mansioni⁵. Il problema ha inoltre una dimensione di genere molto accentuata: le donne immigrate lavorano massicciamente nel settore domestico-assistenziale, e il settore è quello che registra la più elevata concentrazione occupazionale di lavoratori stranieri, oltre il 50%⁶. Per le donne neo-arrivate per lavoro, anche istruite, una prima occupazione nel settore, anche in mancanza di regolare autorizzazione al soggiorno, è una tappa difficilmente evitabile. Peraltro, spesso accade, soprattutto nel comparto primario, che il solo fatto di essere donne straniere, non di rado irregolari, appartenenti a determinate 'etnie' e/o a categorie

1 Ambrosini M., Campomori F. (2024), *Le politiche migratorie*, Bologna, il Mulino.

2 Castles S. (1986), The guest-worker in Western Europe. An obituary, *International Migration Review*, 20, n.4, pp.761-778.

3 D'Onghia M., de Martino C. (2024), Le novità in materia di lavoro nell'ultimo Decreto Flussi: qualche buon proposito, semplificazioni (apparenti) e rischi di ineffettività, *ADiM Blog, Analisi & Opinioni*, novembre.

4 Ambrosini M. (2020), *Sociologia delle migrazioni*, Bologna, il Mulino.

5 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* <doi:10.1093/esr/jcab015>.

6 MLPS (2024), *XIV Rapporto annuale. Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia. Sintesi delle principali evidenze*, Roma, Ministero del Lavoro e delle politiche sociali.

sociali in condizioni di particolare vulnerabilità e povertà, le rende oggetto di molteplici pratiche discriminatorie e di sfruttamento, tanto da parlare di discriminazioni multiple, c.d. intersezionali⁷.

Gli articoli ospitati in questo numero rendono conto di diversi aspetti dell'inserimento dei lavoratori immigrati nel mercato del lavoro italiano, evidenziando criticità e limiti del quadro regolativo. Dal punto di vista tematico, si suddividono in due blocchi: uno tratta le problematiche dell'inserimento, il secondo analizza la questione dello sfruttamento lavorativo. In particolare, nel primo gruppo si inseriscono la riflessione sull'identikit degli immigrati in cerca di lavoro (Agneni, Micheletta e Tersigni), la comparazione tra cittadini italiani e stranieri nell'inserimento lavorativo (Baronio e Mattei) e un'indagine sull'incidenza della riforma dell'orientamento scolastico-professionale sugli studenti stranieri (Gargiulo, Orientale Caputo e Liccione). Nel secondo gruppo, invece, vi sono contributi sul caso paradigmatico, ma purtroppo non isolato, del lavoro sfruttato degli immigrati nel settore agricolo, con un focus sui migranti subsahariani nel distretto florovivaistico siciliano (Bellinvia), un'indagine sui progetti per favorire l'emersione delle condotte illegali (Parente) e, infine, una riflessione sulla necessità di superare un approccio repressivo per prevenire e contrastare le più gravi forme di sfruttamento (Sartori).

7 D'Onghia M., Ciavarella R. (2023), Donne migranti in agricoltura, in Canfora I., Leccese V. (a cura di), *Le donne in agricoltura. Imprese femminili e lavoratrici nel quadro normativo italiano ed europeo*, Giappichelli, Torino, pp.64-97.

L'identikit dei cittadini stranieri in cerca di lavoro

Laura Agneni

INAPP

Camilla Micheletta

INAPP

Vincenza Tersigni

INAPP

L'articolo presenta un'analisi dei dati raccolti attraverso lo strumento per l'*assessment* dei partecipanti al Programma GOL - Garanzia di occupabilità dei lavoratori, adottato a livello nazionale dai Servizi per il lavoro, che restituisce l'identikit dei cittadini stranieri in cerca di lavoro. Partendo dal background di istruzione e formazione, l'analisi rivela preziose informazioni circa l'esperienza professionale pregressa, la durata della disoccupazione, le aspettative occupazionali, le competenze possedute e la proattività nella ricerca di lavoro.

The article presents an analysis of the data collected through the qualitative profiling tool – adopted at national level in the Italian employment services – under the GOL Programme (Employability Guarantee for Workers). The analysis provides a detailed profile of foreign job seekers. Beginning with their education and training background, it reveals valuable information about previous professional experience, length of unemployment, employment expectations, skills, and proactivity in the job search.

DOI: 10.53223/Sinappsi_2024-03-1

Citazione

Agneni L., Micheletta C., Tersigni V. (2024), L'identikit dei cittadini stranieri in cerca di lavoro, *Sinappsi*, XIV, n.3, pp.6-24

Parole chiave

Lavoratori stranieri
 Profilazione qualitativa
 Servizi per l'impiego

Key words

Foreign workers
 Qualitative profiling
 Employment services

Introduzione

Il Programma GOL, Garanzia di occupabilità dei lavoratori¹, mette a disposizione delle persone in cerca di lavoro diverse offerte di servizi, pubblici e privati, finalizzati ad agevolarne l'inserimento lavorativo. Per accedere al Programma, i cittadini, italiani e stranieri, devono rivolgersi ai Servizi per il lavoro e

ai Centi per l'impiego (Cpi), presidi territoriali per l'erogazione delle politiche attive del lavoro. È qui che l'utente partecipa ad un colloquio di *assessment*² con un operatore esperto che conduce un'intervista semi-strutturata (strumento di profilazione qualitativa), articolata in domande-guida che hanno la funzione di analizzare in modo approfondito le caratte-

1 Il Programma GOL nasce nell'ambito delle iniziative di riforma previste dal PNRR (Piano nazionale di ripresa e resilienza), con lo scopo di ridisegnare i servizi per il lavoro e contrastare la disoccupazione, favorendo il reinserimento lavorativo di alcune categorie di persone, tra le quali rientrano i cittadini stranieri. GOL punta sulla personalizzazione dei servizi offerti alle persone, attraverso un orientamento di base più mirato e l'utilizzo di nuovi strumenti di assessment, in grado di definire il 'profilo quanti-qualitativo' di ciascun utente.

2 Con la Delibera del Commissario straordinario Anpal n. 5 del 9/05/2022 vengono forniti nuovi criteri e metodi di misurazione per la profilazione dei lavoratori e nuovi standard di servizio per i Cpi. Lo strumento di profilazione qualitativa, in particolare, ha la funzione di analizzare diversi aspetti inerenti alla condizione personale e occupazionale dell'utente e definire il profilo completo della persona. Per approfondimenti si vedano gli Allegati alla Delibera n. 5/2022 - Allegato A, *Strumenti per l'attuazione dell'assessment - Profilazione quantitativa*, Allegato B, *Strumenti per l'attuazione dell'assessment - Profilazione qualitativa* e Allegato C, *Standard dei servizi di GOL e relative unità di costo standard*, aggiornati con il Decreto interministeriale del 29 marzo 2024.

ristiche personali dell'utente (Agneni *et al.* 2022). Si ottiene così una valutazione complessiva che tiene conto di diversi aspetti: background formativo, esperienza professionale pregressa, durata della disoccupazione, aspettative professionali, competenze possedute, vincoli oggettivi all'inserimento lavorativo e così via. L'esito di questa valutazione si traduce nell'assegnazione del cittadino al percorso di politica attiva più adeguato rispetto alla propria condizione, tra quelli previsti da GOL³.

L'analisi condotta nel presente lavoro costituisce un approfondimento sul target dei cittadini stranieri rispetto ad un precedente studio condotto sul totale dei beneficiari raggiunti dal Programma GOL dal maggio 2022 al maggio 2023 (Agneni *et al.* 2023).

Dopo la presentazione di alcuni dati descrittivi sulle principali caratteristiche delle persone immigrate in cerca di un impegno che si rivolgono ai Servizi per il lavoro, l'articolo illustra quali sono i percorsi di politica attiva verso i quali sono stati indirizzati gli utenti stranieri, analizzando le

differenze fra questi ultimi e i beneficiari GOL di nazionalità italiana, anche in termini di opportunità formative e proattività nella ricerca di lavoro.

1. I percorsi attivati per i cittadini stranieri

A partire dal 9 maggio 2022 – data in cui è stata formalmente approvata la metodologia per l'attuazione dell'*assessment* degli utenti GOL – e fino al 31 maggio 2023, sono stati oltre 178.000 i cittadini stranieri presi in carico dai Servizi per il lavoro⁴ su un totale di 1.209.732 beneficiari coinvolti. Come mostra la tabella 1, la platea degli utenti di cittadinanza straniera si differenzia da quella dei nativi per alcune caratteristiche socio-anagrafiche. Innanzitutto, tra i lavoratori stranieri è più elevata – di oltre 10 punti percentuali – la quota dei percettori di NASpl e Dis-Coll (il 63,8%, contro il 53,4% degli italiani), mentre è inferiore la percentuale di fruitori del Reddito di cittadinanza (il 14,9% – di cui il 4% anche beneficiari di NASpl e Dis-Coll – contro il 24,2%). I disoccupati immigrati non soggetti a

Tabella 1. Utenti GOL, per caratteristiche socio-anagrafiche (val. %)

	STRANIERI	ITALIANI
Genere		
Maschi	38,8	45,6
Femmine	61,2	54,4
Età		
15-29 anni	18,6	27,6
30-54 anni	64,0	54,3
55 anni o più	17,4	18,2
Target		
RdC	10,9	20,9
RdC+NASpl-Dis-Coll	4,0	3,3
NASpl-Dis-Coll	63,8	53,4
Altri disoccupati	21,3	22,4

Fonte: Sistema informativo unitario (dati al 31 maggio 2023)

3 Il percorso 1 (*Reinserimento lavorativo*) è rivolto ai soggetti considerati '*work ready*', per i quali si prevedono servizi di orientamento e intermediazione finalizzati all'accompagnamento al lavoro; i percorsi 2 e 3 (rispettivamente *Upskilling* e *Reskilling*) sono rivolti a coloro che hanno bisogno di interventi di formazione e/o riqualificazione delle competenze, mentre il percorso 4 (Lavoro e inclusione) si rivolge ai soggetti che esprimono bisogni complessi e può prevedere l'attivazione della rete dei servizi territoriali (educativi, sociali, sociosanitari, di conciliazione).

4 Si precisa che la platea dei cittadini stranieri coinvolti nel Programma non costituisce un campione rappresentativo dei disoccupati stranieri. Nel periodo considerato, GOL si rivolgeva prioritariamente a persone in cerca di occupazione soggette alla cosiddetta condizionalità (in particolare a beneficiari di ammortizzatori sociali, quali NASpl o Dis-Coll, e percettori del Reddito di cittadinanza), a beneficiari di ammortizzatori in costanza di rapporto di lavoro e, più in generale, a lavoratori fragili o vulnerabili anche non beneficiari di sostegno al reddito, quali i giovani under 30, donne in condizioni di svantaggio, persone con disabilità, lavoratori over 55, disoccupati di lunga durata e lavoratori con redditi molto bassi (c.d. *working poors*).

condizionalità rappresentano, invece, il 21,3% del totale, quota pressappoco simile a quella rilevata tra i nativi.

Un'ulteriore disuguaglianza si riscontra rispetto al genere: tra gli stranieri in cerca di lavoro è sensibilmente più elevata la componente femminile rispetto a quella maschile, con un divario di oltre 22 punti percentuali, mentre tra gli italiani il gap è pari a circa 9 punti percentuali, in linea con quanto rilevato dalle più recenti ricerche sul tema del divario di genere nella probabilità di occupazione, sempre maggiore tra gli immigrati piuttosto che tra i nativi (Frattini e Solmone 2022).

Rispetto all'età, infine, si riscontra tra gli utenti stranieri una quota più contenuta di giovani fino ai 29 anni (il 18,6%, contro il 27,6% dei nativi), a fronte di un maggior numero di persone di età compresa tra i 30 e i 54 anni (il 64%, contro il 54,3%).

Con riferimento alla distribuzione geografica, i dati mostrano che i beneficiari immigrati risiedono nella maggior parte dei casi nel Nord Italia (oltre il 60%) – con quote più elevate in Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto – mentre nelle regioni del Centro e nel Sud e Isole si registrano percentuali più modeste (rispettivamente il 24,9% e il 15,1%).

In base alla loro esperienza lavorativa e ad alcune caratteristiche personali, gli stranieri presi in carico sono stati indirizzati ai quattro differenti percorsi di politica attiva. In particolare, poco meno della metà dei beneficiari immigrati (il 44,4%) è stato definito *'work ready'*, ovvero in possesso delle competenze già richieste dal mercato, e avviato ad un percorso di *Reinserimento lavorativo* (percorso 1).

I dati dell'assessment mostrano che la percentuale

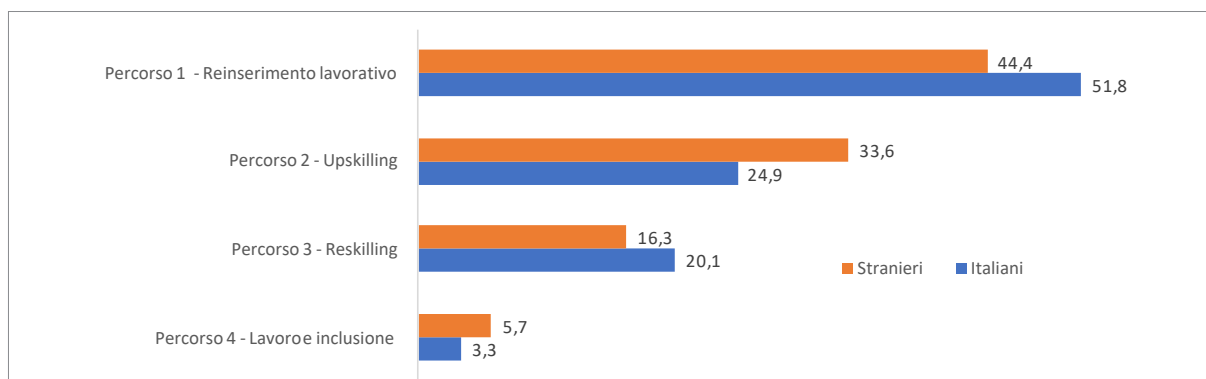
di persone *'pronte al lavoro'* sale al 51,8% se si considerano i soli cittadini italiani (figura 1), mentre tra gli stranieri è più elevata la quota di utenti assegnati a percorsi di aggiornamento o *Upskilling* (percorso 2), che prevedono interventi formativi di breve durata e dal contenuto professionalizzante, finalizzati all'aggiornamento delle competenze (il 33,6%, contro il 24,9% degli italiani).

Similmente, tra gli immigrati è maggiore la percentuale di coloro che presentano caratteristiche di vulnerabilità tali da richiedere l'attivazione della rete territoriale dei servizi e la programmazione di interventi complessi di lavoro e inclusione (il 5,7%, contro il 3,3% degli italiani).

La necessità di riqualificarsi e adeguare le proprie competenze ai profili richiesti dal mercato del lavoro, attraverso attività di formazione più consistenti (percorso 3 - *Reskilling*), interessa, infine, il 16,3% dei lavoratori stranieri, contro il 20,1% degli italiani.

I dati del monitoraggio del Programma forniscono interessanti informazioni sui beneficiari che, presi in carico da almeno 180 giorni, hanno ottenuto una nuova occupazione. Se nel complesso sono 240.223 gli utenti che risultano avere un rapporto di lavoro alle dipendenze attivo dopo sei mesi dalla presa in carico (il 29,7% del totale dei beneficiari considerati), i dati evidenziano un più elevato tasso di nuova occupazione per gli stranieri (32,7%) piuttosto che per i cittadini italiani (29,2%), con uno scarto di 3,5 punti percentuali. Tale differenza è data principalmente da una più consistente attivazione, per gli immigrati, di contratti di lavoro domestico (Linfante e Stocco 2023), un settore in cui la difficoltà di attrarre manodopera autoctona costituisce

Figura 1. Beneficiari presi in carico dai Cpi, per cittadinanza e percorso attivato (val. %)



Fonte: Sistema informativo unitario (dati al 31 maggio 2023)

spesso un'opportunità di inserimento-reinserimento lavorativo per gli stranieri, indipendentemente dalle esperienze pregresse e dalle competenze possedute.

2. Il background formativo

Sebbene gli utenti stranieri risultino mediamente meno istruiti degli autoctoni – il 15,3% possiede al massimo la Licenza elementare, contro il 4,7% dei nativi e il 41,3% non supera l'obbligo scolastico, contro il 38,3% degli italiani – stupisce il dato relativo ai laureati: la quota di beneficiari con un titolo di studio terziario è più elevata tra gli stranieri (11,8%), con uno scarto di 0,9 punti percentuali rispetto agli italiani. Tale divario è più consistente se si considera la sola componente femminile, dato che il 14,8% delle donne immigrate possiede una laurea, contro il 13,7% delle italiane (figura 2).

Gli stranieri, tuttavia, mostrano di avere minori opportunità di formarsi anche al di fuori dei percorsi scolastici al fine di migliorare le proprie competenze professionali; il 72,2% degli utenti stranieri, infatti, dichiara di non aver mai frequentato percorsi formativi extrascolastici (contro il 60,3% dei nativi), mentre solamente il 19,8% (contro il 31,3% degli italiani) ha partecipato ad attività formative extrascolastiche conseguendo una qualifica, un'attestazione o una certificazione richiesta per legge per lo svolgimento di determinati lavori. In quest'ultimo caso si tratta principalmente dell'acquisizione di 'patentini' per la conduzione di

macchinari o impianti in settori e ambiti lavorativi caratterizzati da una forte componente di immigrati, come quelli dell'agricoltura e delle costruzioni.

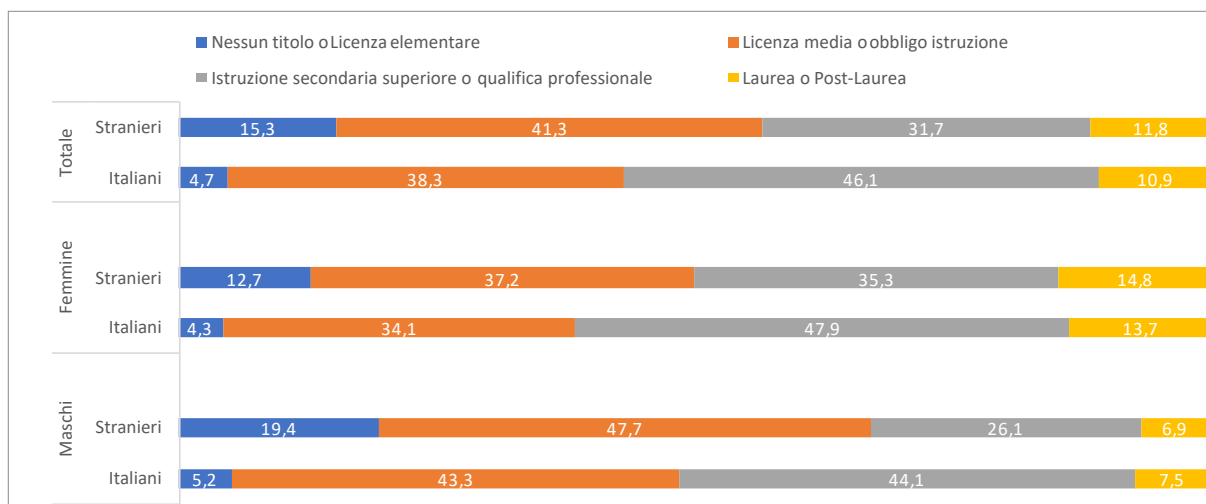
La frequenza di corsi di formazione che non prevedevano il conseguimento di qualifiche, certificazioni o attestazioni ha interessato, infine, l'8% degli utenti stranieri.

3. Condizione occupazionale e aspettative

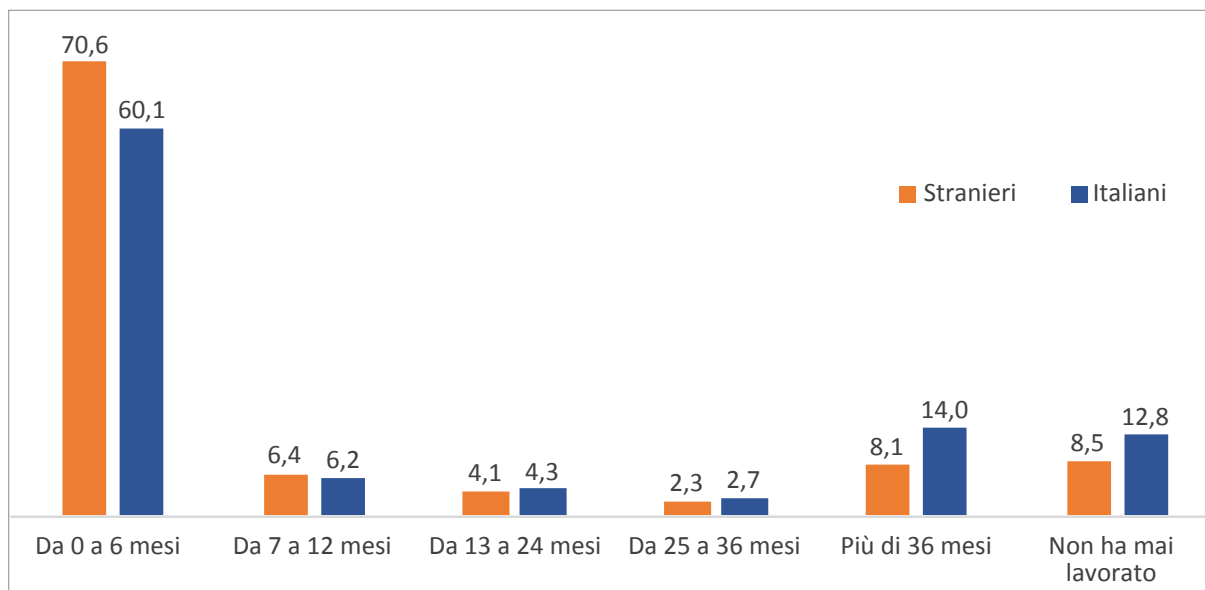
Considerando i partecipanti al Programma che non hanno mai svolto attività lavorativa (circa il 12% del totale), si osserva che gli stranieri presentano percentuali più ridotte di inoccupazione (8,5%) rispetto ai cittadini italiani, con uno scarto di oltre 4 punti percentuali. Ciò non stupisce se si pensa che "il lavoro costituisce il motore principale del progetto migratorio per gli stranieri" (Istat 2023) e che per gli extracomunitari il possesso di un permesso di soggiorno per lavoro rappresenta una delle principali soluzioni per l'ingresso nel nostro Paese.

Tra i lavoratori stranieri, inoltre, è più elevata la quota di chi è disoccupato da non più di 6 mesi (70,4%), mentre per chi è nato in Italia lo stesso valore scende di ben 10 punti percentuali (figura 3). Gli italiani, infatti, sembrano restare più a lungo senza un'occupazione rispetto agli immigrati, con una quota del 13,4% di disoccupati di lunga durata (oltre i 36 mesi), contro il 7,8% dei lavoratori stranieri. Questo risultato è dovuto, probabilmente, all'"elevata circolarità dei migranti tra occupazione

Figura 2. Livello di istruzione dei beneficiari GOL, per genere e cittadinanza (val. %)



Fonte: Sistema informativo unitario (dati al 31 maggio 2023)

Figura 3. Tempo trascorso dall'ultima esperienza di lavoro, a seconda della cittadinanza (val. %)

Fonte: Sistema informativo unitario (dati al 31 maggio 2023)

e disoccupazione”, dovuta a impieghi in settori secondari sotto-protetti e/o precari, in cui a una più elevata possibilità di perdere il lavoro è associata la probabilità di ritrovarlo “più facilmente rispetto agli italiani, rimanendo all’interno degli strati più bassi della struttura occupazionale” (Ambrosini e Panichella 2023).

Rispetto alle esperienze professionali maggiormente durature e/o recenti (nel corso dei 3 anni antecedenti il colloquio di orientamento), gli stranieri segnalano nella maggior parte dei casi di aver lavorato nell’ambito delle seguenti professioni⁵:

- “Professioni qualificate nelle attività commerciali e nei servizi” (38,4%), primariamente come addetti all’assistenza personale (badanti, assistenti socio-sanitari ecc.) o come cuochi e camerieri in alberghi e ristoranti;
- “Professioni non qualificate” (32,0%), come collaboratori domestici, addetti alle pulizie di uffici ed esercizi commerciali, braccianti agricoli ecc.;
- “Artigiani, operai specializzati e agricoltori” (14,2%), come operai addetti ai servizi di igiene, muratori ecc.

Si tratta di occupazioni a bassa qualificazione, in cui la presenza degli italiani è più limitata, ma che per gli utenti stranieri rappresenta, nella maggior

parte dei casi (il 55,5%), un’esperienza lavorativa di durata superiore ai 24 mesi, anche non continuativi.

I dati rilevati attraverso il colloquio di orientamento rivelano che gli utenti immigrati cercano per lo più gli stessi lavori nei quali sono stati occupati nei 3 anni precedenti l’assessment: il 39,4% ha dichiarato di cercare una professione qualificata nelle attività commerciali e nei servizi (rispetto al 31% degli italiani) e il 26,3% una professione non qualificata, contro il 15,1% dei nativi (tabella 2).

In questi ambiti professionali le occupazioni più ambite sono quelle di “Addetto all’assistenza personale” (ad es. badanti) e di “Collaboratore domestico”, richieste soprattutto dalle donne (in oltre il 90% dei casi), con un tasso di copertura sul totale delle professioni ricercate dagli stranieri del 27,1%. Le stesse professioni vengono ricercate da solo il 5,1% degli utenti di nazionalità italiana.

Piuttosto esigua, rispetto a quanto si rileva per i nativi, è la percentuale di immigrati alla ricerca di professioni esecutive nel lavoro d’ufficio (6,2%, contro il 16,8% degli italiani) e di professioni tecniche, imprenditoriali e di elevata specializzazione (5,9%, contro il 17,8%). Si tratta principalmente di “Addetti alla segreteria e agli affari generali” e di “Addetti alla gestione di magazzini”, oppure – ma con percentuali

⁵ Le esperienze lavorative indicate dall’utente sono classificate in base alla Nomenclatura delle Professioni CP2011 adottata dall’Istat.

Tabella 2. Le 15 professioni* maggiormente ricercate dagli utenti stranieri, confronto con gli italiani, per grande gruppo professionale (val. %)

	Stranieri	Italiani
Gruppi 1, 2, 3 - Professioni tecniche, imprenditoriali e di elevata specializzazione	5,9	17,8
Gruppo 4 - Professioni esecutive nel lavoro d'ufficio	6,2	16,8
• Addetti alla segreteria e agli affari generali	3,0	10,9
• Impiegati addetti alla gestione amministrativa/logistica (gestione magazzini)	2,6	2,7
Gruppo 5 - Professioni qualificate nelle attività commerciali e nei servizi	39,4	31,0
• Professioni qualificate nei servizi personali (ad es. badanti)	19,1	3,8
• Addetti nelle attività di ristorazione (cuochi, camerieri, baristi)	10,4	11,2
• Addetti alle vendite (ad es. commessi)	3,9	8,6
• Professioni qualificate nei servizi sanitari e sociali	1,5	1,6
Gruppo 6 - Artigiani e operai specializzati	14,7	13,1
• Artigiani e operai specializzati addetti alla pulizia e all'igiene di edifici	3,2	2,3
• Artigiani e operai specializzati addetti alle costruzioni ecc. (ad es. muratori)	2,3	1,6
• Fonditori, saldatori, lattonieri, calderai, montatori di carpenteria metallica	1,6	0,8
Gruppo 7 - Conduttori di impianti, operai di macchinari, conducenti	7,5	6,2
• Conduttori di veicoli a motore e a trazione animale	2,7	2,3
Gruppo 8 - Professioni non qualificate	26,3	15,1
• Personale non qualificato addetto ai servizi domestici (collaboratori domestici)	8,0	1,3
• Personale non qualificato nei servizi di pulizia di uffici/alloggi/ristoranti/ecc.	6,4	3,1
• Personale non qualificato addetto allo spostamento e consegna merci	4,5	2,2
• Personale non qualificato nella manifattura (manovali)	3,1	1,6
• Personale non qualificato nelle costruzioni (manovali)	2,1	1,3
TOTALE GRUPPI	100	100
Tasso di copertura delle prime 15 professioni ricercare	74,4	55,3

Note: *) Professioni CP2011 Istat - Aggregazione a 3 digit; i primi 3 grandi gruppi professionali (1. Legislatori, imprenditori e alta dirigenza; 2. Professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione; 3. Professioni tecniche) sono stati accorpati.

Fonte: Sistema informativo unitario (dati al 31 maggio 2023)

piuttosto basse – di “Interpreti e traduttori”, “Insegnanti di lingue”, “Professioni sanitarie infermieristiche” e “Assistenti sanitari”.

Anche tra questi utenti si evidenzia una prevalenza femminile (circa i due terzi sono donne), mentre gli uomini scelgono più spesso un lavoro come “Artigiani, operai specializzati e agricoltori” e “Conduttori di impianti, operai di macchinari, conducenti”.

Gli stranieri alla ricerca di professioni maggiormente qualificate (nell’ambito dei gruppi 1, 2, 3 e 4) dichiarano di possedere del tutto o in parte le competenze necessarie per poterle svolgere e spesso possiedono un titolo di studio terziario (56,6%) o un diploma di istruzione secondaria superiore o qualifica professionale (31,1%). Anche tra chi aspira a professioni qualificate nelle attività commerciali

e nei servizi si riscontra la presenza di una discreta percentuale di laureati (circa il 12%), che cerca lavoro nell’ambito del settore sociosanitario.

Seppure nel complesso la professione ricercata da questi beneficiari è risultata compatibile (in più dell’85% dei casi) con il mercato del lavoro locale, i dati evidenziano l’esistenza di altri fattori che possono ostacolare l’inserimento lavorativo. Oltre il 20% dei beneficiari stranieri, prevalentemente di genere femminile, afferma, infatti, di trovarsi in una situazione in cui vincoli oggettivi, di natura personale e/o familiare, limitano o impediscono lo svolgimento di attività lavorative o la ricerca di lavoro. L’ostacolo maggiore (nel 53,7% dei casi) è rappresentato dai carichi di cura familiari, con particolare riferimento alla necessità di accudire bambini e ragazzi (48%) e

– in minor misura – anziani o persone del proprio nucleo familiare con disabilità o non autosufficienti (5,7%); seguono i problemi legati alla salute (35%), percepiti soprattutto dagli uomini e dalle persone con più di 55 anni.

4. Le competenze per l'integrazione

Le competenze linguistiche e comunicative

L'integrazione delle persone con background migratorio nei Paesi di accoglienza è un processo esteso nel tempo, complesso, bidirezionale e multidimensionale, dato da un insieme di fattori non sempre facilmente misurabili. Diverse istituzioni nazionali e internazionali definiscono e intendono l'integrazione in modo diverso e la studiano a partire da indicatori differenti. Alcune organizzazioni, come ad esempio l'OECD, la definisce in termini comparativi, misurandola tramite i risultati economici e sociali che le persone con background migratorio raggiungono in relazione a quelli dei nativi. Altre organizzazioni individuano variabili differenti ed anche i diversi contesti geografici e politici incidono sul modo di intendere e di promuovere l'integrazione.

In ogni caso, molteplici studi, così come numerose indagini, Raccomandazioni e Piani di lavoro elaborati a livello internazionale dall'OECD (OECD 2023) e dalla Commissione europea (Commissione europea 2020), sottolineano come l'apprendimento della lingua del Paese ospite sia la competenza più importante da sviluppare per i migranti, poiché permette loro di partecipare attivamente e in modo completo alla società e al mercato del lavoro nel nuovo luogo di residenza e di soddisfare il bisogno di essere progressivamente riconosciuti come persone, cioè non più stranieri o estranei, bensì membri della comunità di accoglienza (Bonifazi *et al.* 2019)

La letteratura scientifica sul tema ha approfondito, in termini generali, sia l'aspetto dell'impatto delle competenze linguistiche sull'inserimento socio-lavorativo, sia l'individuazione dei fattori che incidono sul processo di apprendimento della lingua del Paese ospite. Le condizioni principali che incidono sull'acquisizione delle competenze linguistiche degli immigrati vengono spesso ricondotte (Chiswick

e Miller 1995) alle cosiddette tre E, positivamente correlate tra loro: *Exposure*, ossia l'esposizione alla lingua del Paese ospite; *Efficiency*, cioè il grado di efficienza con il quale le persone con background migratorio trasformano tale esposizione nella capacità di apprendere la lingua; *Economic incentives*, cioè l'insieme degli stimoli e dei fattori di natura economica che spronano la persona immigrata a investire tempo e denaro per acquisire e/o migliorare le proprie competenze nella lingua del Paese ospite come, ad esempio, la possibilità di crescita professionale o di transizione a un impiego meglio retribuito.

Il livello di conoscenza della lingua italiana dei cittadini stranieri è stata dunque una delle informazioni rilevanti raccolte attraverso il questionario di *assessment* per ricostruire il bagaglio delle competenze complessivamente possedute, accanto a quelle multilinguistiche e a quelle digitali, funzionali a indirizzare al meglio gli utenti verso il percorso di inserimento lavorativo più idoneo. Per rilevare il livello di padronanza nelle competenze linguistiche e comunicative, sia in italiano che in altre lingue, è stato preso come riferimento quanto previsto nel Quadro comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue - QCER (o CEFR - *Common European Framework of Reference for Languages*) (Consiglio d'Europa 2020), adottato da quasi tutti i Paesi per valutare le competenze in una data lingua⁶.

In questo contesto i dati mostrano che dei 178.774 cittadini stranieri presi in carico sino a maggio 2023 (pari al 14,8% del totale degli utenti), un po' meno della metà risulta padroneggiare la nostra lingua a un livello intermedio (44,7%) e circa un terzo dichiara di possedere un livello avanzato o professionale (32,8%). Permane tuttavia un contingente di circa 37.500 persone (21%) che ha una conoscenza di base o elementare, a cui si aggiunge una percentuale più esigua, ma non irrilevante, che risulta non conoscere ancora la nostra lingua.

La percentuale di chi padroneggia l'italiano a un livello elevato (grado C1 e C2 del QCER) è decisamente più consistente tra le donne: tenendo in opportuna considerazione che le donne costituiscono comunque il 61,2% di tutti i cittadini

6 Nello specifico il QCER stabilisce sei livelli progressivi di conoscenza della lingua: A1 - livello di contatto o base; A2 - livello di sopravvivenza o elementare; B1 - livello soglia o intermedio; B2 - livello progressivo o superiore; C1 - livello dell'efficacia o avanzato; C2 - livello di padronanza o professionale. Ogni livello è accompagnato da una descrizione che esemplifica il grado di padronanza della lingua raggiunto in relazione a ciascuno dei quattro ambiti esaminati: lettura, ascolto e comprensione, lingua parlata e lingua scritta.

stranieri coinvolti nell'*assessment* qualitativo, va sottolineato che circa il 36% di esse possiede una conoscenza di grado avanzato della lingua italiana, a fronte del 27,5% degli uomini presi in considerazione, mentre tra chi ha dichiarato di non conoscere affatto la nostra lingua le percentuali diventano quasi equivalenti tra donne e uomini (rispettivamente 1,2% e 1,6%). Tra chi padroneggia al meglio l'italiano troviamo inoltre i più giovani (15-29enni), dei quali il 40,7% mostra nel complesso un livello avanzato (C1+C2), e quanti possiedono un livello di istruzione medio-alto, pari soprattutto al diploma di istruzione secondaria superiore o ad una qualifica professionale. Tra questi, infatti, ben l'86,8% ha una buona conoscenza della nostra lingua, di cui poco più della metà si connota per una padronanza molto elevata (44,3% - livello C) e il resto mostra una competenza di livello intermedio e superiore (livello B).

Queste evidenze sono in linea con gli studi sopracitati (Bonifazi *et al.* 2019), secondo i quali l'efficienza nell'apprendere la lingua del Paese ospite dipende soprattutto da fattori quali: l'età, in particolare quella al momento dell'arrivo, che può consentire la frequenza della scuola e dunque il consolidamento della lingua; il livello di istruzione; la distanza tra lingua di origine e quella del Paese di arrivo.

Allo stesso modo anche i dati dell'Istat (2023) confermano come il grado di conoscenza della lingua italiana migliori al crescere del livello di istruzione e come elevati livelli di conoscenza (madrelingua o avanzato) permettano una maggiore partecipazione al mercato del lavoro: la quota di occupati cresce all'aumentare del livello di padronanza dell'italiano, mentre tra chi ha un basso livello di conoscenza prevale la presenza di inattivi. Allo stesso modo, la scarsa conoscenza dell'italiano viene indicata dai cittadini stranieri, soprattutto quelli non UE, come il principale ostacolo nel trovare lavoro (Ministero del Lavoro e delle politiche sociali 2023).

Nonostante ciò, i dati sull'*assessment* mostrano come solo una percentuale molto residuale di cittadini stranieri (4%) dichiarati di possedere certificazioni che attestino il livello di conoscenza della lingua italiana, certificazioni che evidentemente non sono richieste o necessarie per lo svolgimento di molti lavori, soprattutto per quelli a bassa qualificazione che vedono spesso impiegati i cittadini stranieri.

Un altro dato d'interesse, rilevato attraverso

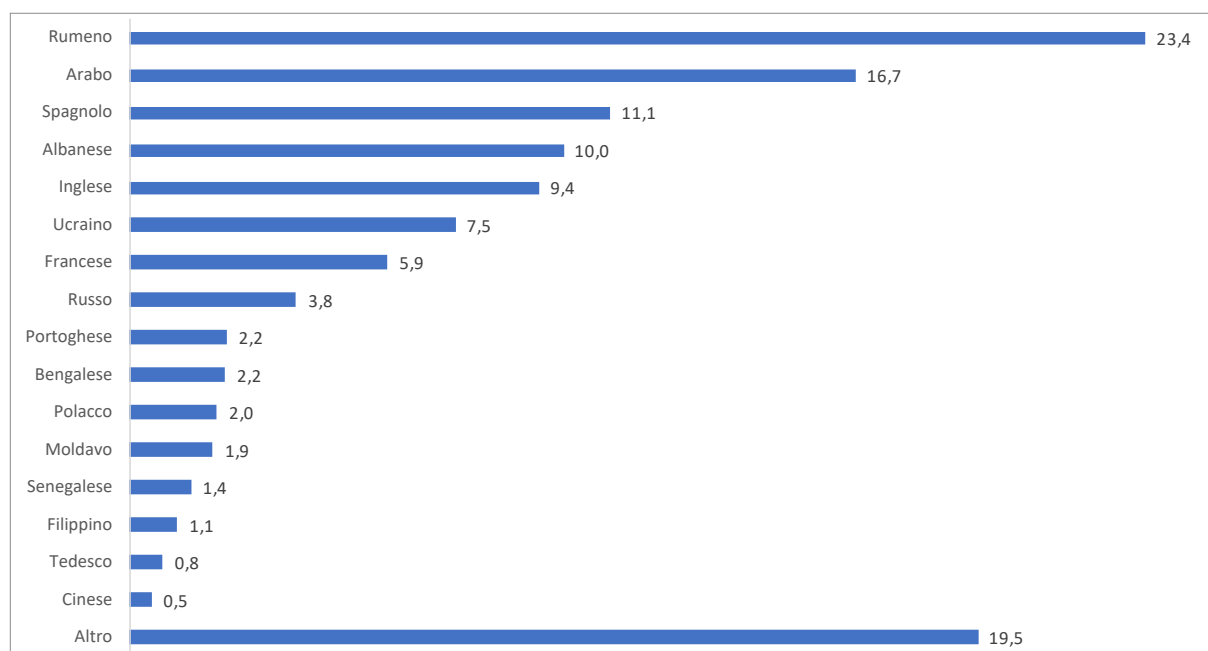
l'attività di *assessment* per individuare la competenza in italiano e in altre lingue, è rappresentato dalla lingua madre dei destinatari GOL di cittadinanza straniera. A questo proposito, al primo posto troviamo il rumeno, che oltre 48.000 utenti hanno indicato come lingua madre (23,4%), seguito dall'arabo (16,7%) e dallo spagnolo (11,1%) (figura 4). Una componente significativa è rappresentata anche dalle persone di lingua albanese - quasi 21.000 unità - e, al sesto posto, da quanti hanno indicato l'ucraino come lingua di origine (circa 15.500), un dato in parte connesso agli eventi bellici degli ultimi anni.

In termini generali, dunque, il fatto che più di un quinto (22,5%) dei beneficiari GOL di cittadinanza straniera abbia ancora una scarsa conoscenza della lingua italiana dipende anche dal ruolo che gioca, come già accennato, la distanza tra l'italiano e la lingua di origine. Come evidenziano diverse indagini già menzionate (Istat 2023), infatti, le maggiori difficoltà con la nostra lingua si riscontrano prevalentemente tra quanti provengono da Paesi asiatici e da Paesi di lingua araba che, nella nostra indagine, costituiscono complessivamente circa il 21% dei beneficiari GOL stranieri presi in considerazione.

Restando in tema di competenze linguistiche, è interessante notare quanto emerso in relazione alla conoscenza della lingua inglese considerata funzionale soprattutto a un'integrazione nel mercato del lavoro oltre che nella società ospitante.

In termini generali, un quarto dei cittadini stranieri conosce l'inglese a un livello avanzato o intermedio e circa il 30% ne attesta una competenza di base o elementare, ma ancora quasi la metà (45,6%) dichiara di non conoscerla affatto (figura 5).

La competenza di grado avanzato (C1+C2) caratterizza una percentuale decisamente più cospicua di cittadini stranieri (9,8%) rispetto agli italiani (5,4%): una delle possibili motivazioni è da ricercare nel fatto che l'inglese costituisce la seconda lingua ufficiale in molti Paesi e, come tale, viene insegnata sin dai primi anni di scuola e utilizzata costantemente nel quotidiano e nel mondo del lavoro come lingua veicolare. Tuttavia, anche la percentuale di cittadini stranieri che non conoscono affatto l'inglese è sensibilmente maggiore rispetto a quella degli italiani, per i quali l'apprendimento di questa lingua avviene prevalentemente attraverso percorsi scolastici e formativi e/o l'uso in contesti di lavoro.

Figura 4. Lingua madre dei beneficiari GOL diversa dall'italiano (val. %)

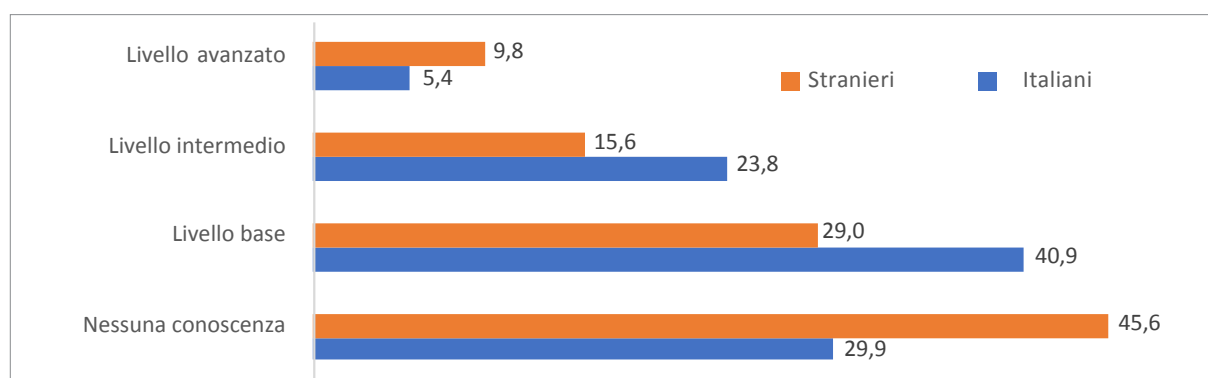
Fonte: Sistema informativo unitario (dati al 31 maggio 2023)

Entrando nel dettaglio, quasi la metà della componente femminile straniera (48,8%) non conosce l'inglese, con una percentuale lievemente superiore rispetto a quanto accade per la componente maschile (40,7%), mentre tra le donne italiane la percentuale di chi non padroneggia l'inglese è molto più contenuta (28%) ed è comunque inferiore alla corrispondente componente maschile.

È tra i 15-29enni che si trova la quota più elevata di chi è altamente competente in inglese, sia tra gli stranieri, che tra gli italiani, anche se tra i giovani stranieri la percentuale è più del doppio (16%)

rispetto ai coetanei italiani (7%); tuttavia, all'estremo opposto, è molto più consistente la componente di chi è completamente digiuno rispetto a questa competenza (il 23,3%, contro il 12,2% dei giovani del nostro Paese).

Infine, il livello di istruzione incide positivamente sulla competenza linguistica, ma non in modo lineare e così determinante come per gli italiani. Tra i laureati, l'incidenza di chi conosce l'inglese a livello avanzato o intermedio è globalmente significativa (rispettivamente 22,1% e 27%), ma sono altrettanto consistenti le percentuali di chi, nonostante il titolo, ne

Figura 5. Livello di conoscenza della lingua inglese, a seconda della cittadinanza (val. %)

Fonte: Sistema informativo unitario (dati al 31 maggio 2023)

ha una conoscenza di base (27,8%) o non lo conosce affatto (23,1%), mentre tra gli italiani tre quarti di chi ha un titolo terziario padroneggia a livello elevato o intermedio l'inglese e solo il 3,1% dichiara di non conoscerlo. Inoltre, anche il 20% circa dei cittadini stranieri che non sono andati oltre la scuola elementare ha una conoscenza buona o ottima dell'inglese, a testimonianza del fatto che il suo apprendimento non ha necessariamente una matrice scolastica, al contrario di quanto accade per gli italiani, tra i quali la correlazione positiva tra titolo di studio e competenza linguistica va di pari passo in modo piuttosto lineare.

Le competenze digitali

Le competenze digitali sono ormai universalmente riconosciute tra le competenze fondamentali per la cittadinanza attiva. Sono infatti tra le 8 competenze chiave individuate dall'Unione europea (Consiglio dell'Unione europea 2018) come l'insieme di conoscenze, abilità e atteggiamenti che contribuiscono allo sviluppo personale e al benessere sociale, che facilitano l'inclusione sociale e l'occupazione e si sviluppano in una prospettiva di apprendimento permanente.

Quelle digitali sono dunque tra le competenze rilevate attraverso il colloquio di *assessment* in prospettiva occupazionale mediante un'apposita domanda che indaga la capacità e l'autonomia nell'utilizzo di un PC e/o un altro dispositivo per ricercare e selezionare informazioni, comunicare, interagire e risolvere problemi semplici o complessi nel lavoro e nella vita privata.

Per declinare il livello di competenze si è fatto riferimento al Quadro europeo delle competenze digitali (Ferrari 2013) per i cittadini (DigComp)⁷, considerando soprattutto quelle attività che riguardano competenze non altamente specializzate bensì di uso comune nella vita privata, oltre che

alcune competenze più specifiche che risultano utili, oltre che richieste, anche in ambito lavorativo⁸.

In termini generali, l'insieme dei circa 179.000 beneficiari GOL di cittadinanza straniera presenta difficoltà maggiori dei nativi nell'uso delle tecnologie e, in termini di livello di padronanza di competenze digitali, il gruppo degli stranieri risulta diviso in due componenti numericamente omogenee: una metà (49,1%) possiede competenze quasi nulle (24,5%) oppure di livello base da esercitare con il supporto di altri (24,6%) e l'altra metà (50,9%) presenta per lo più competenze di livello intermedio e di uso autonomo (36,5%), oppure di livello avanzato al punto di poter supportare anche altre persone (14,4%)⁹.

In linea con quanto rilevato per gli italiani, anche tra i cittadini stranieri non ci sono significative differenze di genere nel livello di padronanza delle competenze digitali. Sono invece l'età e il livello di istruzione a incidere su queste capacità. I più giovani risultano anche i più digitali: un quarto dei 15-29enni presenta una competenza di grado avanzato e quasi il 44% utilizza a livello intermedio e in autonomia le competenze digitali, anche se permane quasi un 13% di giovani che si dichiara digiuno da skill digitali, circa il doppio rispetto ai coetanei italiani. Questa condizione connota invece circa il 43% di chi ha almeno 55 anni e tale percentuale sale ad oltre il 70% se si includono anche coloro che dichiarano una capacità d'uso elementare, ma non autonoma.

Con riferimento al livello di istruzione, il grado intermedio ed elevato di padronanza e di uso autonomo delle competenze digitali si riscontra prevalentemente tra chi ha un diploma o una qualifica professionale e tra chi ha un titolo di livello terziario, anche se poco meno del 10% di laureati con cittadinanza straniera continua a non avere conoscenze e capacità in campo digitale.

7 Nel 2013, la Commissione ha pubblicato il Quadro delle competenze digitali per i cittadini (DigComp) come quadro di riferimento per misurare la "competenza in materia digitale". La versione più recente del DigComp offre una descrizione esaustiva di conoscenze, competenze e attitudini necessarie in 5 settori di competenze: alfabetizzazione informatica e digitale, comunicazione e collaborazione, creazione di contenuti digitali, risoluzione di problemi e sicurezza. Vengono inoltre esposti 8 diversi livelli di competenza, basati sul Quadro europeo delle qualifiche (EQF), che vanno dal livello 'di base' a quello 'altamente specializzato'.

8 Si fa riferimento, a livello esemplificativo, a competenze legate a compiti semplici che riguardano la sfera dell'alfabetizzazione su informazioni e dati, la sfera della comunicazione e della collaborazione e, solo in parte, la sfera della creazione di contenuti digitali.

9 Per intercettare queste competenze il questionario di *assessment* propone 12 attività che fanno riferimento, in generale, all'utilizzo di Internet per diversi scopi e di determinati programmi o applicazioni di uso comune. L'utente deve esprimere il suo grado di padronanza in ciascuna attività declinata e con quale autonomia: in forma assistita (livello base), in autonomia (livello intermedio), ad un livello tale da poter anche supportare altri (livello avanzato), oppure non è in grado (nessuna competenza).

Guardando poi ai target del Programma GOL, vediamo che chi percepisce la NASpl o la Dis-Coll si presenta più attrezzato o, in generale, meno carente in campo digitale. Ciò è dovuto, probabilmente, a un esercizio piuttosto recente di certe competenze in ambito lavorativo o nella ricerca attiva di un nuovo impiego anche considerando, a questo proposito, che oltre il 70% degli utenti stranieri risulta aver svolto l'ultimo lavoro da non più di sei mesi, come già descritto in precedenza.

Per quanto riguarda le specifiche carenze rilevate, i dati mostrano, nel complesso, che gli utenti presentano le difficoltà maggiori in relazione a quelle competenze digitali che sono più spendibili e/o più richieste in un contesto di lavoro rispetto a quelle di uso quotidiano. Se infatti un quarto di tutti gli utenti di cittadinanza straniera presenta gravi carenze in tutti i tipi di competenze digitali prese in considerazione (24,5%), circa un terzo di questi stessi utenti (34,4%) risulta non possedere affatto quelle

competenze digitali che sono considerate 'di uso lavorativo', mentre la percentuale di chi è fortemente deficitario nelle competenze 'di uso quotidiano' è decisamente più contenuta (17,5%). Questa tendenza contraddistingue anche le persone di cittadinanza italiana, benché con percentuali e caratteristiche differenti: in questo caso, la percentuale di chi non è in grado di attivare competenze digitali di uso lavorativo scende a un quinto, mentre sull'uso quotidiano le percentuali presentano una differenza più contenuta, anche se continua a prevalere la difficoltà più marcata tra le persone immigrate (17,5%, a fronte di un 12,1% di italiani) (tabella 3).

Una particolarità tra le due componenti di cittadinanza diversa riguarda il titolo di studi e, più precisamente, la relazione tra scarsa competenza in campo digitale e livello di istruzione molto basso: tra gli italiani, il 51% di chi possiede al massimo il titolo di scuola elementare risulta completamente carente in campo digitale rispetto a circa il 41% dei

Tabella 3. Beneficiari stranieri che dichiarano di avere gravi carenze nelle competenze digitali - di uso quotidiano e lavorativo - per percorso GOL, età, genere, livello di istruzione e target (val. %)

		% di Beneficiari con gravi carenze nelle competenze digitali					
		STRANIERI			ITALIANI		
		Totale	DI USO QUOTIDIANO	DI USO LAVORATIVO	Totale	DI USO QUOTIDIANO	DI USO LAVORATIVO
Percorso	1 - Reinserimento lavorativo	13,3	8,2	20,5	6,0	3,9	8,1
	2 - Aggiornamento (<i>Upskilling</i>)	30,8	22,3	42,7	21,3	16,1	26,5
	3 - Riqualificazione (<i>Reskilling</i>)	36,0	27,5	47,9	30,5	23,9	37,1
	4 - Lavoro e inclusione	42,3	32,9	55,4	41,6	34,0	49,3
Età	15-29 anni	12,7	8,4	18,6	5,4	3,5	7,2
	30-54 anni	23,0	15,7	33,3	15,4	11,1	19,7
	55 anni o più	42,8	33,8	55,3	33,5	27,4	39,6
Genere	Femmine	24,6	17,5	34,6	13,7	9,8	19,6
	Maschi	24,3	17,4	34,0	15,6	11,9	20,5
Livello di istruzione	Nessun titolo o Licenza elementare	41,4	32,6	53,8	51,0	42,7	59,2
	Licenza media o obbligo istruzione	27,9	19,6	39,7	24,9	18,4	31,4
	Diploma secondaria/qualifica professionale	17,6	11,5	26,0	6,6	4,6	8,5
	Laurea o Post-Laurea	9,7	6,8	13,6	2,8	2,2	3,5
Target	RDC	35,1	27,2	46,1	28,4	22,2	34,7
	RDC + NASpl/Dis-Coll	27,2	19,0	38,6	19,3	13,8	24,8
	NASpl/Dis-Coll	23,3	16,1	33,4	12,5	9,0	16,1
	Altri disoccupati	22,4	16,6	30,6	13,5	10,6	16,5
Totale	24,5	17,5	34,4	16,0	12,1	20,0	

Fonte: Sistema informativo unitario (dati al 31 maggio 2023)

cittadini stranieri. Il mancato apprendimento di queste competenze in ambito scolastico o formativo pesa maggiormente sugli autoctoni che sui cittadini stranieri che probabilmente – anche ai fini dell’integrazione – utilizzano i dispositivi tecnologici e agiscono le conoscenze digitali per necessità, soprattutto nel quotidiano, ma anche in ambito lavorativo. Va sottolineato che, in questo contesto, sono state considerate ‘competenze ad uso lavorativo’ soprattutto quelle più tipiche dei lavori d’ufficio: si tratta, ad esempio, della capacità di utilizzare fogli di calcolo, rispetto alla quale la metà degli utenti stranieri possiede una competenza pressoché nulla; di usare programmi di scrittura per elaborare testi, dove più di un terzo si sente non competente; di collegare i propri dispositivi (Pc, tablet, smartphone ecc.) a stampanti o scanner per stampare o digitalizzare documenti e di organizzare i contenuti digitali utilizzando cartelle per poterli trovare successivamente (29,1%), oltre che di utilizzare piattaforme o App di videoconferenza. In quest’ultimo caso, la percentuale di chi si dichiara non competente è tuttavia più contenuta (circa un quarto del totale) rispetto alle altre competenze ‘di uso lavorativo’. Ciò avviene, probabilmente, perché i cittadini stranieri utilizzano spesso le suddette piattaforme non tanto per lavoro quanto piuttosto in ambito quotidiano per restare in contatto con i familiari residenti nel Paese di origine o, comunque, con connazionali o conoscenti che vivono distanti (figura 6).

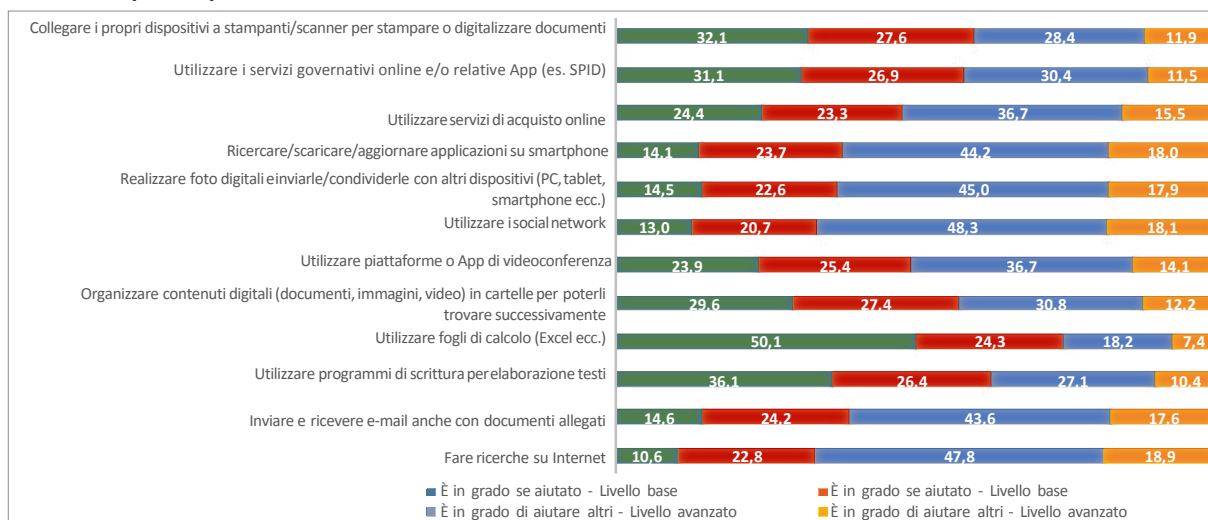
Come accennato, i cittadini stranieri hanno

mostrato nell’insieme minori difficoltà nelle competenze digitali di uso quotidiano: sono più competenti nelle ricerche in Internet, nell’utilizzo dei social network, nelle foto digitali da condividere con altri dispositivi e nel ricercare, scaricare o aggiornare applicazioni sul proprio smartphone.

Si sottolinea, tuttavia, che quasi un terzo dei beneficiari mostra ancora gravi carenze in relazione all’uso di servizi governativi online e/o delle relative App tra cui, ad esempio, lo SPID che ormai risulta indispensabile per l’accesso a moltissimi servizi fondamentali funzionali all’integrazione.

Sulla relazione tra digitale e integrazione si insiste anche a livello europeo nel Piano d’azione per l’integrazione e l’inclusione 2021-2027 (Commissione europea 2020) che dedica al tema l’azione trasversale *Potenziare l’utilizzo delle nuove tecnologie e degli strumenti digitali per l’integrazione e l’inclusione*. Nel Piano si sottolinea, infatti, come l’innovazione tecnologica e il processo di digitalizzazione dei governi a tutti i livelli apra nuove opportunità per modernizzare e anche per agevolare l’accesso all’integrazione e ai vari servizi pubblici digitali. Allo stesso tempo, tuttavia, se la digitalizzazione dei servizi non viene utilizzata in modo inclusivo e non è resa accessibile, può anche accrescere le disuguaglianze invece di ridurle: i cittadini con background migratorio, infatti, incontrano spesso ostacoli nell’accesso ai servizi digitali, compresi corsi di formazione e di lingua, a causa dell’assenza di infrastrutture, delle

Figura 6. Livello di competenza e autonomia nell’utilizzo del computer o di altri dispositivi per tipo di attività (val. %)



Fonte: Sistema informativo unitario (dati al 31 maggio 2023)

barriere linguistiche o anche della mancanza delle competenze digitali necessarie per utilizzare questi servizi.

5. La propensione alla formazione

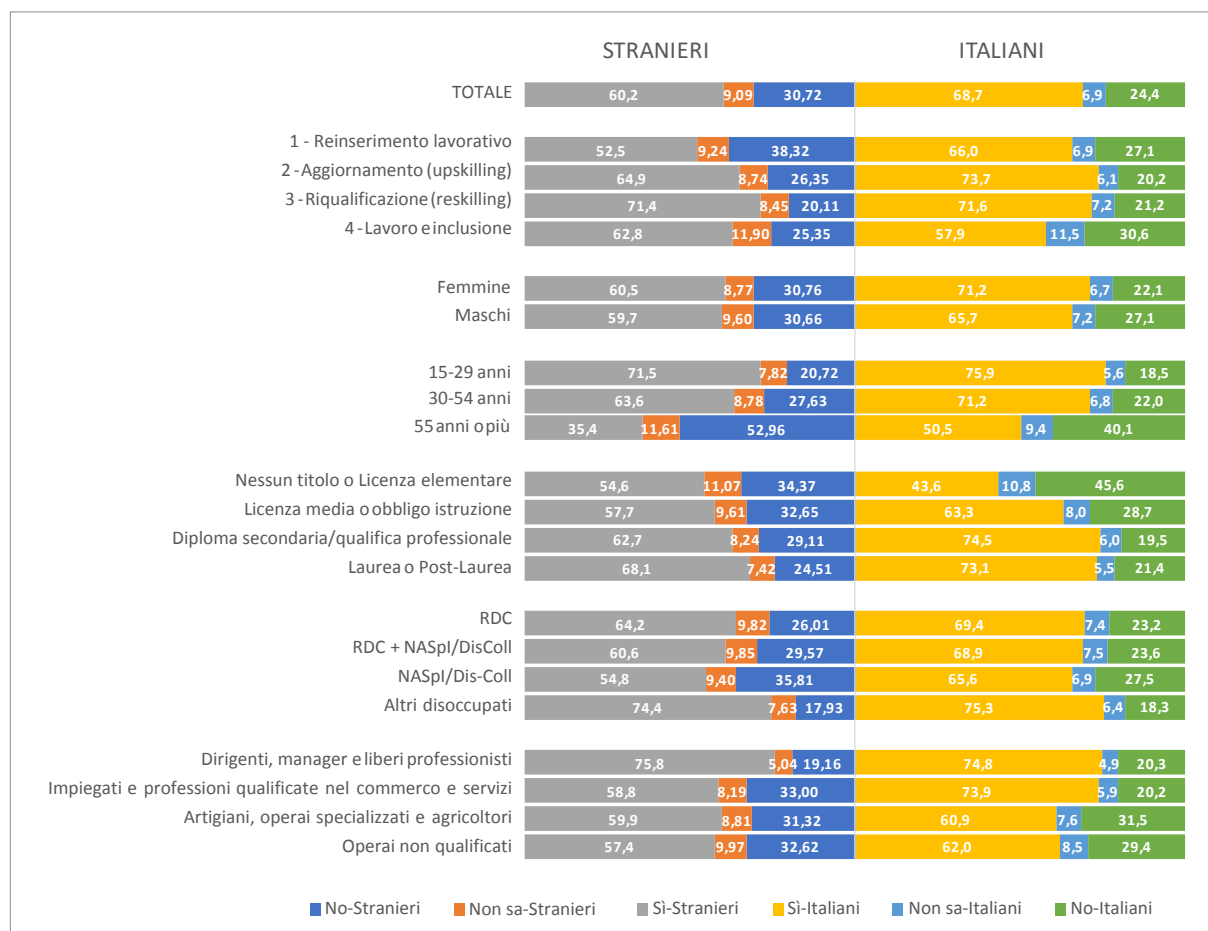
Dopo aver esaminato le dimensioni che hanno consentito di tracciare il profilo degli utenti rispetto alla condizione lavorativa e alle competenze, viene qui analizzato l'atteggiamento dei beneficiari rispetto alla possibilità di intraprendere o meno attività formative per aggiornare o sviluppare nuove competenze.

I dati mostrano che sono circa il 60% i cittadini stranieri disposti a intraprendere un percorso formativo, valore leggermente più basso rispetto ai beneficiari di cittadinanza italiana (68,7%) maggiormente orientati verso le attività formative finalizzate all'inserimento-reinserimento professionale. Tra gli im-

migrati, di contro, è più elevata la quota di chi ha deciso di non partecipare a percorsi formativi (30,7%) e di chi non ha ancora preso una decisione in merito (9,1%) (figura 7).

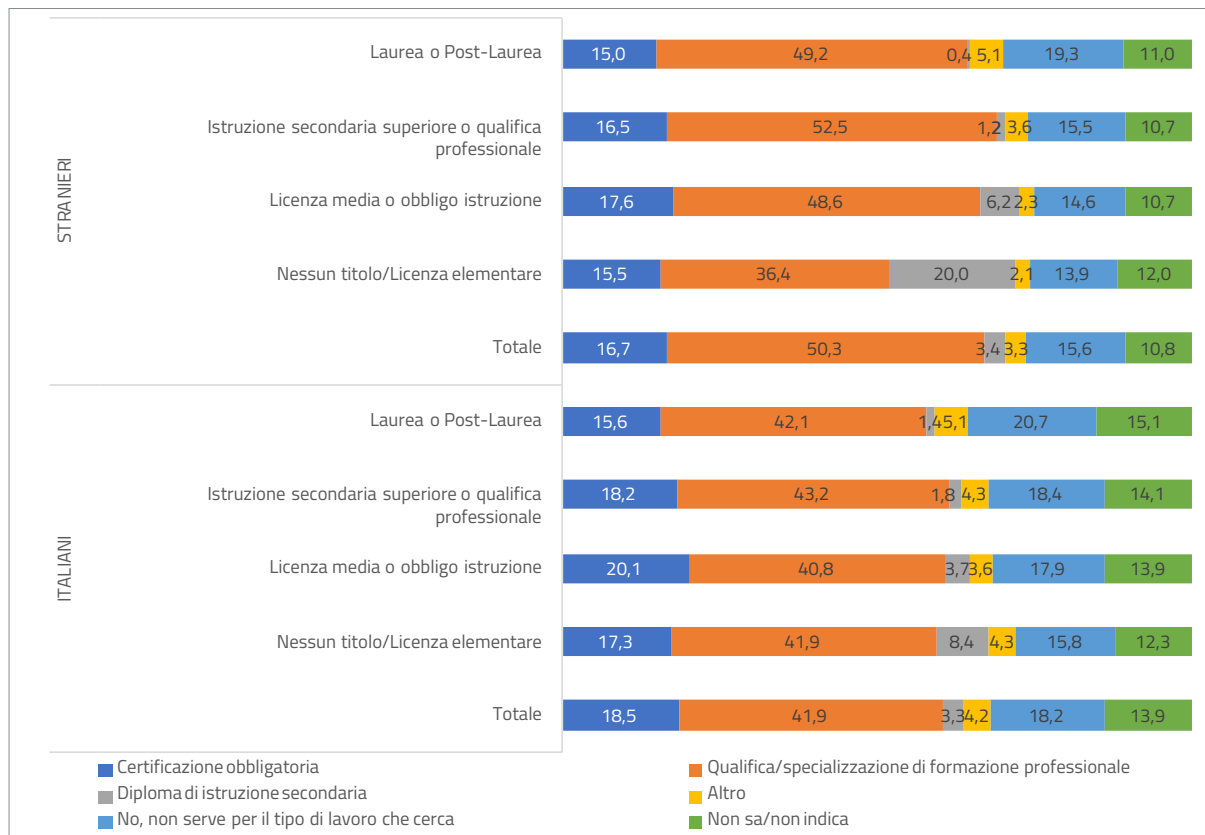
La partecipazione dei cittadini stranieri a percorsi formativi, così come quella di tutti i beneficiari GOL, è connessa a diversi fattori socio-anagrafici, quali l'età, il livello di istruzione e la condizione occupazionale e professionale (Istat 2018; Istat 2024; Angotti 2021a e 2021b). Tra gli stranieri, seppur con valori sistematicamente più bassi rispetto ai cittadini italiani, la propensione a intraprendere un percorso formativo è più alta tra i giovani fino a 29 anni (il 71,5% vs il 75,9%), tra coloro che possiedono un titolo di studio medio alto (il 62,7% vs il 74,5% con diploma e il 68,1% vs il 73,1% con laurea) e tra i disoccupati non soggetti a condizionalità (74,4% vs 75,3%). Per quanto riguarda il genere, non si

Figura 7. La propensione degli utenti stranieri alla formazione, per caratteristiche socio-anagrafiche (val. %)



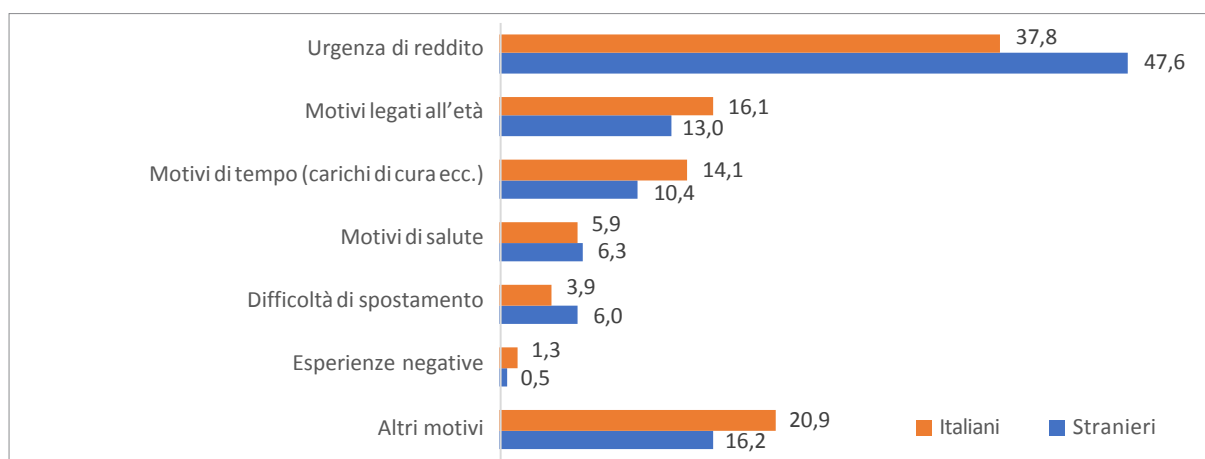
Fonte: Sistema informativo unitario (dati al 31 maggio 2023)

Figura 8. Utenti che desiderano conseguire un titolo di studio, una certificazione specifica o una qualifica attraverso la formazione, per cittadinanza e titolo di studio (val. %)



Fonte: Sistema informativo unitario (dati al 31 maggio 2023)

Figura 9. Motivi che ostacolano la propensione degli utenti all'attività formativa, per cittadinanza (val. %)



Fonte: Sistema informativo unitario (dati al 31 maggio 2023)

registrano sostanziali differenze tra la propensione delle donne immigrate a partecipare a corsi di formazione rispetto a quella degli uomini (60,5% vs 59,7%), mentre tra i disoccupati italiani è maggiore l'interesse delle donne, rispetto alla componente

maschile (71,2% vs 65,7%). La partecipazione alla formazione è invece piuttosto bassa tra i beneficiari di ammortizzatori sociali, quali NASpI o Dis-Coll, tra coloro che cercano lavoro in professioni low-skill e tra chi non ha un titolo di studio o ha il solo titolo di

scuola elementare. Va comunque evidenziato che i cittadini stranieri poco istruiti, che, come abbiamo visto, sono il 15,3%, contro il 4,7% degli autoctoni, manifestano, rispetto ai nativi, una propensione molto più elevata (circa 11 punti percentuali, 54,6% vs 43,6%) a partecipare a percorsi di formazione, probabilmente per colmare, almeno in parte, il loro *educational gap*. Viceversa, solo il 35,4% dei cittadini stranieri over 55 intende intraprendere un percorso formativo, con uno scarto di circa 15 punti percentuali rispetto agli utenti italiani (50,5%).

Tra gli stranieri che intendono intraprendere un percorso formativo, poco più della metà vorrebbe aggiornare o sviluppare competenze tecnico professionali o specialistiche (sono il 54,6% vs il 50,3% degli italiani); segue l'interesse per l'acquisizione di competenze multilinguistiche (14%) e di competenze informatiche (12,6%), mentre tra gli italiani troviamo al secondo posto lo sviluppo di competenze informatiche (16,3%) e al terzo l'acquisizione di quelle linguistiche (12,4%).

In riferimento all'interesse per 'altre competenze', indicato dall'8,7% degli stranieri e dal 7,7% degli italiani, i dati dell'*assessment* evidenziano che in entrambi i casi gli utenti non hanno piena coscienza dei bisogni formativi di cui sono portatori. Durante il colloquio di orientamento, infatti, spesso non sono riusciti a individuare quali fossero le competenze specifiche richieste per svolgere una determinata professione, descrivendo piuttosto il tipo di lavoro ricercato.

Una piccola percentuale di immigrati (il 3,7% vs il 0,9% degli italiani), infine, segnala la necessità di acquisire competenze legate alla literacy (saper leggere e scrivere), oltre che competenze legate alla capacità di lavorare in gruppo e di risolvere problemi attraverso la ricerca di soluzioni (3,2% vs 4,9%), competenze manageriali (1,8% vs 4,7%) e capacità di autogestione di una propria attività lavorativa (1,2% vs 2,6%).

Relativamente all'età, si osserva che i giovani immigrati sono generalmente più propensi a migliorare/sviluppare le proprie competenze tecnico-operative, mentre le donne e i lavoratori over 55 puntano ad aggiornare le competenze informatiche e multilinguistiche.

Rispetto alla consapevolezza dell'importanza di conseguire un eventuale qualifica o certificazione al termine dei percorsi formativi, solamente il 41,9% degli utenti stranieri (contro il 50,3% dei beneficiari italiani) ha dichiarato di voler ottenere una qualifica professionale, mentre è leggermente più elevata, rispetto agli italiani, la quota di chi ambisce ad acquisire una certificazione obbligatoria per legge necessaria per svolgere determinate attività (17,3% vs 16,7%). Residuale è, infine, la percentuale di immigrati che desidera seguire un percorso di istruzione per ottenere un titolo di studio (figura 8). Si segnala, tuttavia, che circa il 36% dei beneficiari stranieri, con uno scarto di quasi 7 punti percentuali rispetto agli italiani, non ha saputo dare indicazioni o non ritiene che una certificazione o una qualifica siano necessari per svolgere il lavoro ricercato. L'analisi delle risposte aperte fornite in sede di *assessment* evidenzia la mancata consapevolezza da parte degli utenti – sia stranieri che di cittadinanza italiana – della necessità di rafforzare le proprie competenze attraverso la formazione o la riqualificazione professionale, anche nell'ambito dei lavori meno qualificati: in molti, infatti, hanno dichiarato di avere già le qualifiche necessarie per svolgere il lavoro ricercato e che, per questo motivo, non sono interessati a intraprendere percorsi formativi.

Tra gli stranieri che non ritengono utile impegnarsi in un percorso formativo, quasi la metà (47,6%), contro il 37,8% degli italiani, dichiara di avere "urgenza di disporre di un reddito da lavoro". Tra gli altri motivi troviamo quelli legati all'età (13%), alla mancanza di tempo a causa di carichi familiari (10,4%, rappresentato prevalentemente da donne) e alla salute (6,3%) (figura 9).

6. L'attivazione per la ricerca di lavoro

Il processo di *assessment* fornisce informazioni anche sulle strategie di ricerca di un'occupazione adottate dai beneficiari GOL nei sei mesi precedenti la presa in carico da parte dei Servizi per il lavoro. La percentuale di cittadini stranieri che dichiarano di essersi attivati per la ricerca di un'occupazione attraverso canali diversi dai Servizi per il lavoro è del 54% – con una media di 1,5 azioni per cercare

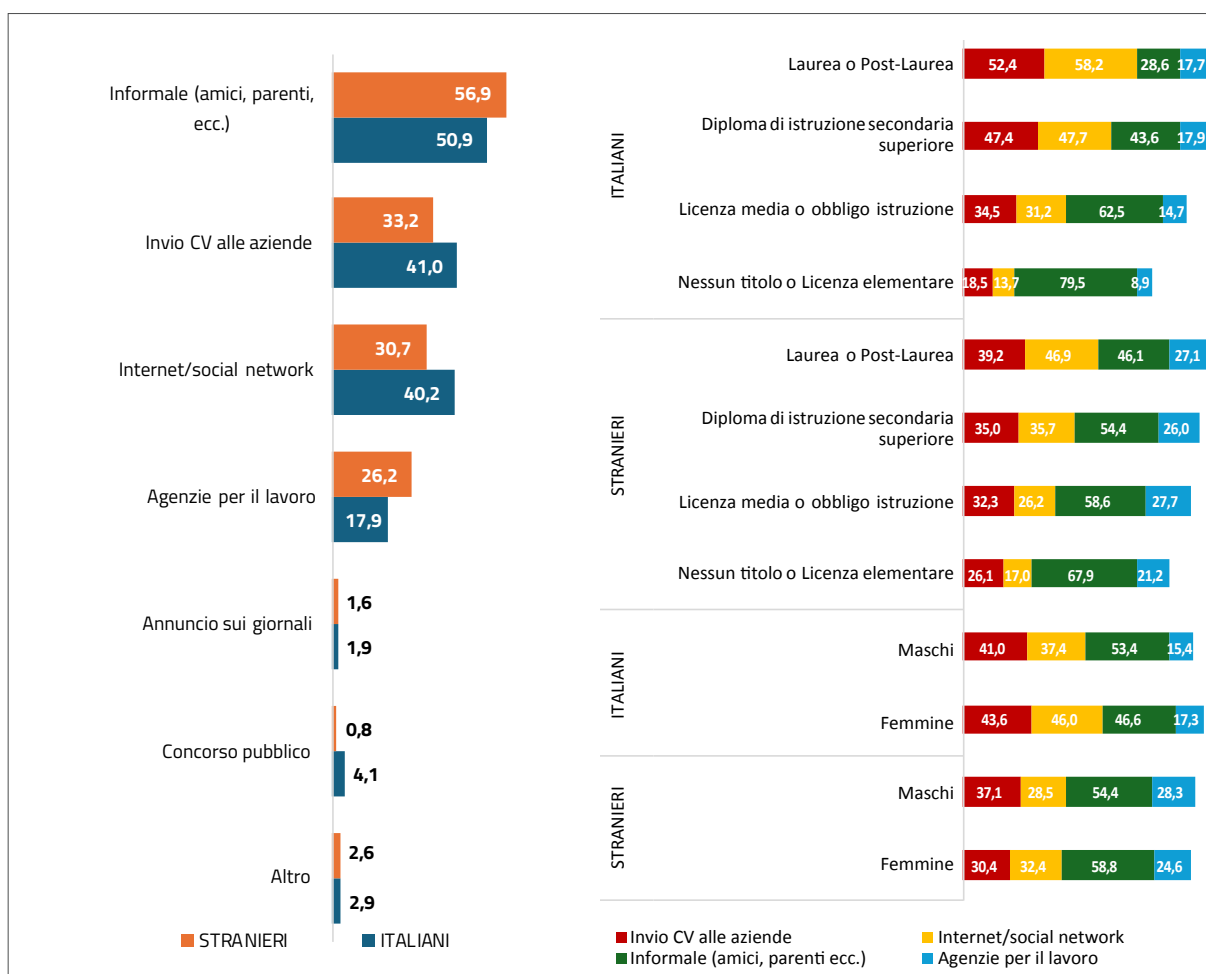
lavoro¹⁰ – dato leggermente più basso rispetto a quello rilevato per gli utenti italiani (57,7%). Tra gli immigrati, il numero medio di azioni è più elevato tra i giovani, tra chi ha un titolo di studio terziario, tra gli uomini e tra i beneficiari di RdC/NASpl/Dis-Coll. La maggior parte degli stranieri ha utilizzato un solo canale per cercare lavoro (il 33,7% vs il 34% degli italiani), il 13,6% ne ha utilizzati al massimo due, mentre una percentuale più ridotta si è affidata a tre (5,8%) o più canali di ricerca (1%).

Tra gli stranieri che si sono attivati per cercare lavoro, più della metà ha scelto di affidarsi a canali informali: il 56,9% delle persone si è rivolto a parenti, amici e conoscenti (figura 10a). Tale percentuale è leggermente superiore tra le donne (58,8%), molto probabilmente anche in funzione del tipo di lavoro ricercato, aumenta al crescere dell'età (76,2% per gli over 55) ed è più alta tra chi possiede titoli di studio medio-bassi (67,9% per coloro che possiedono al massimo la Licenza elementare e 58,6% per chi ha

Figura 10. Canali di ricerca del lavoro utilizzati dagli utenti (val. %)

a) Per tipologia di canale

b) Per caratteristiche socio-anagrafiche



Fonte: Sistema informativo unitario (dati al 31 maggio 2023)

10 Il dato medio sulle azioni svolte dagli stranieri è piuttosto basso se confrontato con i dati della Rilevazione sulle Forze di lavoro (LFS), secondo cui nel 2020 i disoccupati hanno intrapreso in media 2,9 azioni per cercare un'occupazione nel mese precedente l'intervista. Si fa presente, tuttavia, che nell'indagine LFS i canali di ricerca considerati includono anche il Centro per l'impiego, escluso dalla nostra analisi poiché tutti i beneficiari GOL devono necessariamente rivolgersi al Cpi per entrare nel Programma. Si veda Istat, Risoluzione 7/00635, *Verifica dell'efficacia degli interventi di politica attiva del lavoro e definizione degli obiettivi generali in materia per le amministrazioni*, Audizione dell'Istituto nazionale di statistica, Dott.ssa Cristina Freguja, Direzione centrale per le statistiche sociali e il welfare - XI Commissione (Lavoro pubblico e privato) Camera dei Deputati, Roma, 17 novembre 2021.

la Licenza media) (figura 10b). Non sono solo gli immigrati a preferire i canali informali, dato che anche la metà dei cittadini italiani si è rivolta ad amici e parenti per cercare lavoro. Come noto, lo scarso utilizzo dei canali formali ha conseguenze negative sugli esiti occupazionali dei lavoratori sia in termini di tipo e durata del contratto, sia in termini di allineamento del lavoro alle qualifiche possedute. Questa situazione aggrava la già precaria condizione dei lavoratori migranti in Italia, molto più esposti dei nativi a condizioni contrattuali precarie, a bassa qualifica e basso salario (Organizzazione internazionale del lavoro 2023).

Poco più del 30% degli stranieri in cerca di lavoro ha inviato il proprio curriculum vitae alle aziende (33,2% vs 41% degli italiani) o ha utilizzato Internet per la ricerca del lavoro (30,7% vs 40,2%): queste modalità sono state impiegate prevalentemente dai giovani e da coloro che hanno un'istruzione terziaria. I cittadini stranieri, inoltre, utilizzano il canale delle agenzie per il lavoro con maggiore frequenza, più di 8 punti percentuali rispetto al totale dei nativi (il 26,2%, contro il 17,9% degli italiani); residuale è la percentuale degli utenti che hanno inviato una domanda per partecipare a un concorso pubblico (0,8%) o che hanno messo inserzioni sui giornali o risposto ad annunci (1,6%). Pur avendo dichiarato, nella maggior parte dei casi (55,2% vs 55,1%), di non aver incontrato particolari difficoltà nella ricerca del lavoro, esistono molti fattori che influenzano negativamente la proattività dei cittadini stranieri nel cercare un impiego, in particolare tra gli utenti più maturi, i meno istruiti e i beneficiari del RdC.

In particolare, conciliare la ricerca del lavoro con gli impegni familiari rappresenta una delle principali difficoltà (per il 5,4% degli stranieri vs il 3,8% degli italiani), sentita soprattutto dalle donne (l'8,1% contro lo 0,9% degli uomini). Significativo è, inoltre, il dato che riguarda gli utenti stranieri maggiormente istruiti e in cerca di professioni high-skilled, che dichiarano spesso di non ricevere proposte adeguate al proprio titolo di studio o profilo professionale.

Conclusioni

L'insieme dei dati rilevati attraverso lo strumento di *assessment* ha reso possibile disegnare il profilo dei disoccupati stranieri in cerca di lavoro che si sono rivolti ai Servizi per l'impiego.

Si tratta principalmente di donne, di persone re-

sidenti nel Nord Italia, mediamente meno istruiti degli autoctoni – sebbene si registri una discreta quota di laureati – e con minori possibilità, rispetto ai nativi, di frequentare attività formative extrascolastiche; nella maggior parte dei casi sono percettori di NASpI e Dis-Coll, disoccupati da meno di sei mesi e con esperienze lavorative pregresse prevalentemente in occupazioni a bassa qualificazione, in cui la presenza degli italiani è più limitata. Seppure questa platea non costituisca un campione rappresentativo degli immigrati in cerca di occupazione, è stato possibile individuare alcuni aspetti propri di questa categoria di disoccupati, quali ad esempio la segregazione occupazionale in specifiche categorie professionali (ad es. badanti e collaboratori domestici) – che coinvolge in particolar modo le donne immigrate – e una scarsa mobilità professionale verticale. Spesso, infatti, gli utenti stranieri hanno dichiarato di cercare gli stessi lavori nei quali sono stati occupati nei tre anni precedenti l'*assessment*, spinti dall'urgenza di trovare subito un'occupazione, senza potere, o volere, prendere in considerazione l'opportunità di intraprendere attività formative, percorsi di riqualificazione professionale o, semplicemente, di conoscere meglio le proprie potenzialità, restando confinati in settori poco qualificati.

Ciò vale ancor di più per gli utenti che possiedono titoli di studio o qualificazioni professionali acquisiti all'estero, spesso non formalmente riconosciuti, in linea con quanto rilevato nel complesso nel nostro Paese (Fondazione Ismu Ets 2024). Inoltre, tra coloro che cercano una professione high-skilled dichiarando di possedere i titoli di studio e le competenze necessarie per poterla svolgere, sembra verificarsi un fenomeno di scoraggiamento, dovuto al fatto che affermano di ricevere proposte di lavoro non adeguate, in coerenza con il noto problema dell'*overqualification* degli immigrati nel mercato del lavoro italiano.

Con riferimento al tema delle competenze possedute, i dati mostrano che, complessivamente, i cittadini stranieri conoscono la nostra lingua a un livello intermedio e che, tra coloro che la padroneggiano, prevalgono le donne. Sono tuttavia pochissime le persone che hanno proceduto a una certificazione formale di questa competenza, probabilmente perché tale passaggio non è indispensabile per lavorare. Allo stesso tempo, però, un quarto delle persone coinvolte non conosce ancora l'italiano o lo usa solo a un livello di sopravvivenza. Anche rispetto alla

lingua inglese, quasi la metà dei cittadini stranieri dichiara di non averne alcuna conoscenza; tuttavia, la componente che padroneggia questa lingua a un buon livello è più numerosa rispetto a quella degli italiani, probabilmente perché per alcune nazionalità l'inglese costituisce la seconda lingua ufficiale utilizzata nel Paese di provenienza e non viene necessariamente acquisita in seguito a percorsi formativi.

In campo digitale, i cittadini stranieri necessitano di potenziare in modo consistente le proprie competenze, soprattutto con riferimento a quelle considerate 'di uso lavorativo', mentre mostrano più dimestichezza con quelle che si esercitano nella vita quotidiana, in cui spesso sono chiamati a metterle in pratica per accedere ai vari servizi – spesso fruibili prevalentemente online – o per contattare e dialogare con parenti o connazionali.

L'integrazione nella società ospite, la partecipazione alla vita economica e l'esercizio della cittadinanza attiva sono strettamente connessi alla capacità di comunicare e interagire in lingua italiana – o in altre lingue veicolari – sia nei contesti amicali che in quelli lavorativi, alla possibilità di avere accesso ai servizi pubblici, forniti sempre più in modalità digitale, nonché di utilizzare queste stesse competenze per accedere e permanere in molti contesti di lavoro. In tal senso, l'insieme delle evidenze raccolte è utile per suggerire idonee piste di formazione per i cittadini stranieri da sviluppare nell'ambito dei percorsi previsti dal Programma GOL, coerentemente con il profilo emerso dall'*assessment*, ma anche con le specifiche esigenze degli utenti, legate anche al genere, all'anzianità migratoria e alla provenienza, alle condizioni familiari, sociali e lavorative e alle situazioni di vulnerabilità.

Riferimenti bibliografici

- Agneni L., Linfante G., Micheletta C., Tersigni V. (2023), *Programma GOL. Lo strumento per l'assessment qualitativo. La definizione del profilo dei beneficiari*, Focus Anpal n.162, Roma, Anpal
- Agneni L., Linfante G., Micheletta C. (a cura di) (2022), *L'Assessment dei beneficiari GOL. Indicazioni operative per la profilazione qualitativa*, Anpal Docs - Manuali, Roma, Anpal
- Ambrosini M., Panichella N. (2023), *Tendenze del lavoro dei migranti in Italia*, Roma, Organizzazione internazionale del lavoro
- Angotti R. (2021a), La partecipazione formativa degli adulti in Europa: la posizione dell'Italia, in *XX-XXI Rapporto sulla Formazione Continua: annualità 2018-2019-2020*, Roma, Anpal-Inapp, pp.7-13
- Angotti R. (2021b), I comportamenti formativi dei lavoratori autonomi in Italia, in *XX-XXI Rapporto sulla Formazione Continua: annualità 2018-2019-2020*, Roma, Anpal-Inapp, pp.19-26
- Bonifazi C., Buonomo A., Paparusso A., Strozza S., Vitiello M. (2019), La conoscenza dell'italiano e i processi di integrazione, in Cadeddu M.E., Marras C. (a cura di), *Linguaggi, ricerca, comunicazione. Focus Cnr*, Roma, Cnr Edizioni, pp.97-114
- Chiswick B.R., Miller P.W. (1995), The Endogeneity between Language and Earnings: International Analyses, *Journal of Labor Economics*, 13, n.2, pp.246-288
- Commissione europea (2020), *Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027*, Comunicazione della commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Bruxelles, COM (2020) 758 final
- Consiglio d'Europa (2020), *Common European Framework of Reference for Languages: Learning, teaching, assessment. Companion volume*, Strasbourg, Council of Europe Publishing
- Consiglio dell'Unione europea (2018), *Raccomandazione del Consiglio del 22 maggio 2018 relativa alle competenze chiave per l'apprendimento permanente (2018/C 189/01)*
- Ferrari A. (2013), *DigComp: A Framework for Developing and Understanding Digital Competence in Europe*, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- Fondazione Ismu ETS (2024), *Ventunesimo Rapporto sulle migrazioni 2023*, Milano, Franco Angeli

- Frattini T., Solmone I. (2022), *Sesto Rapporto Annuale dell'Osservatorio sulle Migrazioni*, Torino, Fondazione Collegio Carlo Alberto e Centro studi Luca d'Agliano
- Istat (2024), La formazione degli adulti, *Statistiche Report*, 8 aprile 2024
- Istat (2023), Stranieri e naturalizzati nel mercato del lavoro italiano, *Statistiche Focus*, 3 febbraio
- Istat (2018), La partecipazione degli adulti alle attività formative, *Statistiche Report*, 21 dicembre
- Linfante G., Stocco P. (a cura di) (2023), *Programma GOL. Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori. Nota n. 9/2023*, Focus Anpal n.159, Roma, Anpal
- Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (a cura di) (2023), *XIII Rapporto Annuale. Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia*, Roma, Direzione generale dell'Immigrazione e delle politiche di integrazione
- OECD (2023), *International Migration Outlook 2023*, Paris, OECD Publishing
- Organizzazione internazionale del lavoro (2023), *L'intermediazione del lavoro dei migranti. Analisi delle politiche sulle migrazioni per lavoro*, Roma, Ufficio internazionale del lavoro

Laura Agneni

l.agneni@inapp.gov.it

Collaboratore tecnico di ricerca presso l'Inapp si occupa di 'sviluppo di metodologie per la gestione dei servizi per l'impiego, delle politiche occupazionali e della formazione' ed è stata Responsabile dell'omonimo gruppo di ricerca presso Anpal. Lavora sui temi della profilazione delle persone in cerca di lavoro, della formazione e delle politiche attive del lavoro, nonché dell'inclusione sociale, anche in ambito di ricerca universitaria. Tra le pubblicazioni recenti è coautrice di *Programma GOL. Lo strumento per l'assessment qualitativo. La definizione del profilo dei beneficiari*, Anpal, 2023 e *L'orientamento di base e la profilazione qualitativa. Rapporto 2020*, Anpal, 2021.

Camilla Micheletta

c.micheletta@inapp.gov.it

Collaboratore tecnico di ricerca presso l'Inapp, svolge attività di ricerca nell'ambito della formazione degli adulti, con particolare riferimento agli investimenti delle imprese in competenze digitali. Si occupa, inoltre, di analisi sulle caratteristiche dei lavoratori in transizione occupazionale che si rivolgono ai servizi per l'impiego. Tra le pubblicazioni sul tema è coautrice di *Programma GOL. Lo strumento per l'assessment qualitativo. La definizione del profilo dei beneficiari*, Anpal, 2023, e di *Qualitative Profiling in Practice: The Italian Public Employment Services Experience*, Waset, 2021.

Vincenza Tersigni

v.tersigni@inapp.gov.it

Primo Ricercatore Inapp, si occupa di analisi statistica dei dati nell'ambito degli investimenti in formazione e in capitale umano, con particolare attenzione ai temi delle competenze professionali e della profilazione qualitativa degli utenti. Dal 2017 ha lavorato presso l'Ufficio di Statistica e supporto metodologico dell'Anapl. Tra le pubblicazioni recenti è coautrice di *Programma Gol, Lo strumento per l'assessment qualitativo. La definizione del profilo dei beneficiari*, Anpal, 2023 e *PIAAC Formazione & competenze online nei centri per l'impiego*, Anpal, 2018.

Ingresso nell'occupazione di giovani italiani e stranieri

Traiettorie e caratteristiche dell'inserimento lavorativo dei giovani disoccupati amministrativi

Giudo Baronio

INAPP

Luca Mattei

INAPP

Le crescenti sfide che si trovano ad affrontare i giovani al loro primo ingresso nel mercato del lavoro appaiono ancor più complesse per la componente straniera. Il presente contributo si propone di indagare, in ottica comparativa e attraverso l'analisi di dati di fonte amministrativa, le differenze tra cittadini italiani e stranieri nell'inserimento lavorativo dei giovani tra i 18 e i 29 anni che, per la prima volta, entrano a far parte dei disoccupati amministrativi senza aver maturato esperienze lavorative nei tre anni precedenti.

The increasing challenges faced by young people entering the labour market are even more complex for the foreign population. This paper aims to explore, from a comparative perspective and through the analysis of administrative data, the differences between Italian and foreign citizens in the labour market integration of young people aged 18 to 29 who, for the first time, are registered as unemployed without having gained work experience in the preceding three years.

DOI: 10.53223/Sinappsi_2024-03-2

Citazione

Baronio G., Mattei L. (2024), Ingresso nell'occupazione di giovani italiani e stranieri. Traiettorie e caratteristiche dell'inserimento lavorativo dei giovani disoccupati amministrativi, *Sinappsi*, XIV, n.3, pp.25-39

Parole chiave

Giovani
Inserimento lavorativo
Lavoratori stranieri

Keywords

*Young people
Job placement
Foreigners workers*

Introduzione

Negli ultimi due decenni, i temi della partecipazione al mercato del lavoro e delle condizioni occupazionali dei giovani hanno registrato una continua e crescente attenzione, per non dire preoccupazione, sia sul versante politico che nel dibattito della comunità scientifica. In Italia, in particolare dalla crisi finanziaria del 2008, l'interesse crescente per questi argomenti è giustificato dalla persistenza del tasso di disoccupazione giovanile e dei NEET (*Not in education, employment or training*) (Fazio e Weldemariam

2012). Fenomeni che tutt'ora continuano a registrare livelli significativamente più alti rispetto ad altri Paesi europei (Eurostat 2024).

I giovani rappresentano anche la categoria dei lavoratori maggiormente colpita dalla crisi pandemica da Covid-19 (Inapp 2023). La componente 15-34enne della popolazione occupata, infatti, vede negli ultimi anni la forte predominanza di contratti a termine, tipologia che ha risentito fortemente degli effetti della crisi rispetto alle forme contrattuali stabili per le quali si registra una sostanziale stabilità nei saldi

occupazionali (Baronio e Linfante 2020; Quaranta *et al.* 2021). In questo contesto, la situazione dei giovani stranieri appare ancora più complessa. L'integrazione degli stranieri nel mercato del lavoro italiano è tradizionalmente caratterizzata da un trade-off tra un tasso di disoccupazione più basso rispetto a quello della popolazione nativa e, al contempo, da scarsa qualità e stabilità occupazionale¹ (Fullin e Reyneri 2011a; Fullin 2012; Panichella 2016). Non avere la cittadinanza italiana dalla nascita rappresenta un ostacolo per trovare un lavoro adeguato (Istat 2015). Anche i migranti più istruiti, oltre a scontare una penalizzazione maggiore nell'ingresso nel mercato del lavoro rispetto ai meno istruiti, tendono ad essere impiegati in imprese di piccole o piccolissime dimensioni con contratti di lavoro a termine (Ambrosini e Panichella 2023; Istat 2023).

Oltre ai noti svantaggi che caratterizzano l'occupazione giovanile (precariato, sottoinquadramento, instabilità dei flussi di reddito ecc.) (Tiraboschi 2006), i giovani stranieri scontano ulteriori ostacoli quali, a titolo esemplificativo, le competenze linguistiche di base richieste dal Paese ospitante, il basso capitale sociale, la bassa probabilità di conseguire titoli di studio elevati, la difficoltà nel vedersi riconosciuti i titoli acquisiti all'estero. È evidente che i giovani stranieri costituiscono un gruppo estremamente diversificato: vi sono coloro che hanno lasciato il proprio Paese in cerca di opportunità lavorative, altri che sono fuggiti da povertà e guerre, i minori non accompagnati (MSNA), coloro che si sono trasferiti per riunirsi alle proprie famiglie. Vanno annoverati anche i ragazzi nati e cresciuti nel nostro Paese da genitori immigrati, ovvero i giovani appartenenti alla cosiddetta 'seconda generazione', e quelli, provenienti principalmente dai Paesi più sviluppati, che hanno scelto l'Italia per motivi di studio o di lavoro. In questo insieme eterogeneo, un altro elemento di distinzione riguarda il percorso di studi: c'è chi lo ha iniziato e completato in Italia, chi solo parzialmente in Italia o chi interamente all'estero.

Molti lavori sono concordi nel mostrare la

diretta dipendenza tra ostacoli e penalizzazioni nell'inserimento lavorativo degli stranieri e gli anni di presenza nel Paese ospitante: minore è il numero di anni, maggiori sono le difficoltà incontrate, soprattutto sul piano della qualità del lavoro (Fullin e Reyneri 2011a). Specialmente tra i nuovi migranti, infatti, si riscontra la tendenza ad accelerare il processo di ricerca di un'occupazione, per lo più per la necessità di sostenersi economicamente, tralasciando i rischi di incorrere in scelte non ottimali sia dal punto di vista della qualità che del rispetto delle proprie competenze e aspettative. Al contrario, le seconde generazioni, maggiormente integrate nella lingua, nella cultura e nella società italiana grazie alla frequenza scolastica, mostrano un comportamento differente: nonostante abbiano una maggiore probabilità di essere escluse dal mercato del lavoro, tra coloro che lavorano, occupano più frequentemente una posizione altamente qualificata e più inerente al titolo di studio conseguito rispetto agli altri gruppi di giovani stranieri (Buonomo *et al.* 2023; Piccitto 2023).

A questi aspetti si aggiunge la cosiddetta 'penalizzazione etnica', ovvero la discriminazione o il trattamento ingiusto (nel trovare lavoro, nell'avanzamento professionale, nelle opportunità di formazione o nell'accesso a determinate posizioni) che un individuo subisce a causa della sua etnia o origine etnica (Heath e Cheung 2007; Fullin e Reyneri 2011a e 2011b; Cantalini *et al.* 2023). Ostacoli che si sovrappongono alle dimensioni più tradizionali delle disuguaglianze, come quelle legate alla classe sociale, al genere e alle differenze territoriali e generazionali (Panichella *et al.* 2021)². Rispetto al genere in particolare, le donne straniere hanno una probabilità di occupazione molto più bassa degli immigrati uomini e delle native (Frattini e Solmone 2022). Essere donna e straniera genera infatti una doppia penalizzazione (*double disadvantage*) nel mondo del lavoro (Brettell e Simon 1986; Castles e Miller 2003), che porta a maggiori difficoltà per l'inclusione socio-lavorativa. Nel presente lavoro si intendono

1 Le peculiarità del sistema economico italiano, insieme alla forte domanda di lavoro flessibile e non qualificato, sono considerate le principali cause di questo specifico modello d'inserimento lavorativo dei migranti, noto nella letteratura come Modello sud europeo o mediterraneo.

2 Sulla forza lavoro straniera nel suo complesso, la vasta letteratura sulla migrazione del lavoro ha evidenziato come nel nostro Paese, ma non solo, le nuove migrazioni abbiano contribuito a ridefinire la struttura delle disuguaglianze sociali. Questa ridefinizione si manifesta attraverso una crescente etnicizzazione della stratificazione e della mobilità sociale, sia intergenerazionale che intragenerazionale (Fellini e Guetto 2019; Avola e Piccitto 2020).

verificare alcune delle evidenze note in letteratura circa le dinamiche che intervengono nelle fasi di ingresso dei giovani stranieri nel mondo del lavoro. In tal senso, le analisi si soffermano sui tassi di accesso all'occupazione dei disoccupati stranieri tra i 18 e i 29 anni, in confronto con i disoccupati italiani di pari età. Le analisi sono inoltre condotte sulla base di fonti di tipo amministrativo, individuando la popolazione dei disoccupati tra gli individui che hanno sottoscritto per la prima volta una Dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro (DID). Tra questi ultimi vengono, inoltre, selezionati esclusivamente coloro che non presentano esperienze lavorative nei 3 anni precedenti alla data di sottoscrizione della DID. Viene così definita una popolazione di giovani inoccupati amministrativi che, come specificato di seguito, differisce dalla definizione usata dalla statistica ufficiale basata sulla RCFL dell'Istat. Nello specifico, nel primo paragrafo sono presentate le fonti utilizzate e vengono evidenziate le principali differenze tra la definizione amministrativa e statistica della disoccupazione. Nel secondo paragrafo sono riportate alcune analisi descrittive sulle caratteristiche della popolazione selezionata. Nel terzo paragrafo vengono riportati i principali risultati dell'analisi longitudinale relativi all'inserimento dei disoccupati italiani e stranieri nel mercato del lavoro nei primi 12 mesi dall'ingresso nella disoccupazione e alle caratteristiche dell'occupazione incontrata. Infine, nell'ultimo paragrafo sono riportate le principali evidenze emerse.

1. Definizioni e fonti utilizzate

Le analisi proposte utilizzano dati di fonte amministrativa contenuti nel Sistema informativo unitario (SIU) del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (MLPS), che permette l'interconnessione di diverse basi dati quali le Schede anagrafico-professionali (SAP), contenenti tutte le informazioni sugli individui che transitano dai CPI, le Dichiarazioni di immediata disponibilità al lavoro, utilizzate per individuare

la popolazione dei disoccupati amministrativi, e le Comunicazioni obbligatorie (CO), utilizzate per verificare gli episodi lavorativi prima e dopo la sottoscrizione della DID. L'archivio delle CO è già ampiamente conosciuto e utilizzato sia nella letteratura scientifica che nelle reportistiche istituzionali (Centra e Gualtieri 2017; Cirillo *et al.* 2019; Toti 2021; Tanzi 2023;), mentre l'archivio nazionale delle Dichiarazioni di immediata disponibilità è una fonte amministrativa costituita più recentemente³ e più raramente utilizzata per analisi sull'andamento dell'offerta di lavoro⁴ (Baronio e Mattei 2024). Per tale ragione, pare qui opportuno richiamare alcuni aspetti. Le statistiche ufficiali sulla disoccupazione, pubblicate mensilmente dall'Istat e stimate utilizzando i dati della Rilevazione continua sulle forze di lavoro (RCFL), si basano su una definizione standardizzata elaborata dall'Eurostat e compatibile con i criteri dell'International Labour Office (ILO). Secondo questa definizione, le persone sono classificate come disoccupati se sono prive di un impiego, dichiarano di cercarlo attivamente e sono immediatamente disponibili a lavorare. Oltre a questa misura statistica basata su una nozione economica di disoccupazione, in Italia, come in molti Paesi europei, si utilizza una seconda misura che ricorre ai dati di natura amministrativa e identifica i disoccupati con le persone destinatarie di interventi pubblici di sostegno al reddito o di supporto all'attività di ricerca di un impiego. Le due misure di disoccupazione sono solo in parte sovrapponibili. Per essere considerato disoccupato ai fini amministrativi, è necessario sottoscrivere la DID, requisito fondamentale per accedere ai servizi di inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro forniti dai Servizi per l'impiego, sia pubblici che privati accreditati⁵. L'uscita dalla condizione di disoccupazione amministrativa, che può essere temporanea o definitiva, si verifica mediante la sospensione o la revoca della DID, che avviene quando la persona trova un nuovo impiego, di durata rispettivamente inferiore o almeno pari a sei mesi, che supera una

3 Il rilascio della DID avviene per via telematica solo dal 4 dicembre 2017, permettendo così di ricondurre l'intero flusso di informazioni relative ai 'disoccupati amministrativi' a un unico archivio nazionale.

4 Si vedano, ad esempio, le Note congiunte redatte da Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, Banca d'Italia e Anpal sulla base delle Comunicazioni obbligatorie e delle Dichiarazioni di immediata disponibilità al lavoro o, a livello regionale, i bollettini periodici dell'Agenzia Veneto Lavoro o dell'Agenzia Piemonte Lavoro.

5 La sottoscrizione della DID è, inoltre, un requisito obbligatorio per poter accedere a diverse prestazioni di sostegno al reddito, come l'Indennità di disoccupazione (NASpl, DIS-COLL), il Supporto per la formazione e il lavoro (SFL), e l'Assegno di inclusione (AdI) o, in passato, il Reddito di cittadinanza (RdC).

soglia di reddito predefinita, o per applicazione della cosiddetta 'condizionalità'⁶. È bene precisare alcune significative differenze tra la definizione statistica e amministrativa della disoccupazione⁷: il primo aspetto è che i dati amministrativi non risentono direttamente dell'eventuale interruzione dell'attività di ricerca di lavoro, che invece determina, nella definizione statistica, l'uscita dalla condizione di disoccupato. Altro aspetto da considerare è che la certificazione dello 'stato di disoccupazione' è condizione necessaria per accedere al sistema di welfare e a gran parte degli ammortizzatori sociali e alle altre provvidenze pubbliche⁸ (incentivi, agevolazioni ecc.), il che può rendere la dichiarazione un puro atto formale, correlato esclusivamente alla regolamentazione per l'accesso ai benefici (Melis e Lüdeke 2006). Ciò premesso, il ricorso a fonti amministrative sulla disoccupazione offre il vantaggio di poter utilizzare una fonte di tipo censuario, e permette di condurre analisi in ottica longitudinale unitamente alla possibilità di matching con altre fonti amministrative. Inoltre, per la propria natura, l'analisi delle DID consente di fotografare anche periodi di disoccupazione di breve durata che normalmente non sono rilevati dalle survey (Lafuente 2020; Brancato 2016). Ai fini del presente lavoro, sono stati estratti i dati relativi ai primi ingressi di 18-29enni nella disoccupazione, vale a dire giovani che hanno presentato per la prima volta una DID, senza aver maturato alcuna esperienza lavorativa nei 36 mesi precedenti la data di sottoscrizione della stessa⁹. Le coorti analizzate si riferiscono alle annualità dal 2019 al 2022. L'entrata a regime del nuovo sistema di registrazione

nel 2018 ha determinato, per tale annualità, alcune anomalie e discontinuità nell'andamento nei flussi informativi. Aspetti che hanno consigliato di utilizzare solo le coorti di ingresso successive. Inoltre, dato il contesto del tutto peculiare determinato dalla crisi pandemica del 2020, gran parte dell'analisi sugli ingressi nel mercato del lavoro si concentrerà sulle coorti del 2021 e del 2022. Al fine di facilitare la lettura, nel seguito si utilizzerà il termine 'disoccupati' per indicare 'disoccupati amministrativi'. La componente straniera e italiana della popolazione è individuata attraverso l'informazione circa la cittadinanza riportata nell'Archivio. Poiché nello stesso non è presente il riferimento al Paese di nascita, si è scelto inoltre di evitare la più consueta distinzione tra *national* e *foreign born*. Tale scelta, in parte obbligata, permette del resto di individuare gruppi di popolazione più omogenei, ricomprendendo, nella definizione di stranieri, individui privi di cittadinanza italiana i cui comportamenti sono necessariamente vincolati a dettami legislativi comuni¹⁰.

2. I giovani disoccupati: platea e caratteristiche

Nel quadriennio considerato, sono poco più di 1,620 mln i 18-29enni che hanno sottoscritto per la prima volta la Dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro. Limitando l'analisi ai soli individui privi di esperienza lavorativa pregressa, la popolazione si riduce a poco più della metà, assestandosi a 883.583 individui, il 10,7% dei quali di cittadinanza straniera. I giovani di età compresa tra i 18 e i 24 anni rappresentano l'80% tra gli italiani a fronte del 64% dei soli stranieri e per

6 Il meccanismo di condizionalità prevede che chi riceve un sostegno al reddito si impegni e partecipi alle misure di politica attiva del lavoro, o accetti offerte di lavoro congrue, pena la riduzione o la perdita del sostegno economico e dello stato di disoccupazione (art. 21 - D.Lgs n. 150/2015).

7 La DID può essere sottoscritta anche da persone 'a rischio di disoccupazione', cioè i lavoratori dipendenti che hanno ricevuto comunicazione di licenziamento. Così come sono considerati in stato di disoccupazione anche i lavoratori con reddito da lavoro dipendente o autonomo inferiore a soglie predefinite. Individui che, in entrambi i casi, verrebbero invece classificati nella condizione di occupati dalla statistica ufficiale. Di contro, la statistica ufficiale considera come disoccupati i lavoratori in Cassa integrazione guadagni straordinaria (CIGS) a zero ore, mentre gli stessi soggetti non sono considerati disoccupati amministrativi, a meno che non abbiano ricevuto una comunicazione di licenziamento. Per un approfondimento della tematica relativa al confronto tra i dati ufficiali sull'occupazione e le statistiche derivanti dall'analisi delle DID, si vedano Anastasia *et. al* (2019) e Anpal (2021).

8 Cfr nota 5.

9 Tale verifica è effettuata ricorrendo all'Archivio delle CO del MLPS che raccoglie tutte le informazioni inerenti rapporti di lavoro alle dipendenze o in parasubordinazione. Pertanto, nel computo non rientrano eventuali esperienze relative al lavoro autonomo.

10 Tali vincoli riguardano in primo luogo la normativa che regola il rilascio e il rinnovo del permesso di soggiorno, ma anche aspetti che regolamentano l'accesso a sussidi, servizi o prestazioni sociali. Si pensi, ad esempio, all'accesso al Reddito di cittadinanza, misura che per gli stranieri presentava criteri particolarmente rigidi.

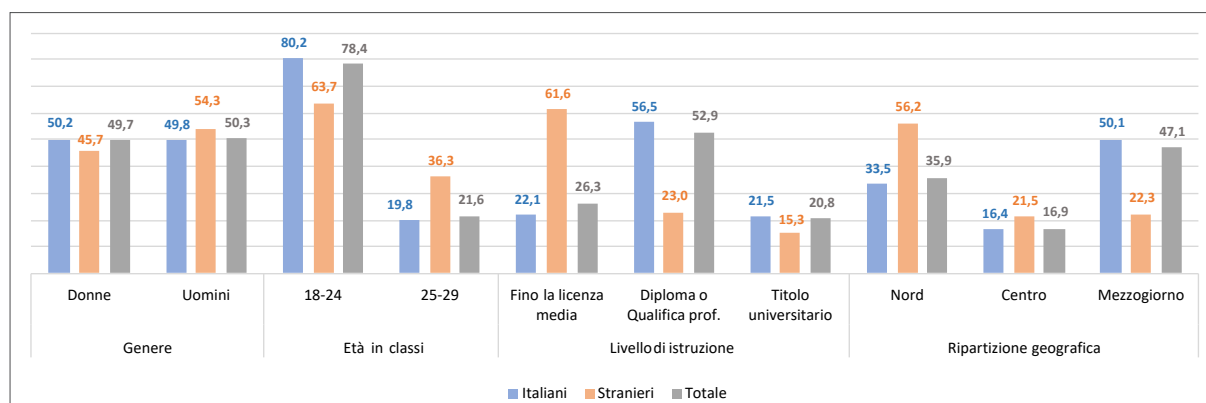
quel che concerne il titolo di studio è evidente la diffusa fragilità che caratterizza i primi ingressi nella disoccupazione dei giovani con cittadinanza straniera in cui a prevalere è la quota di individui con al massimo la licenza media (61,6%), a fronte di una quota molto più contenuta registrata per i giovani con cittadinanza italiana (22,1%) (figura 1). Per i giovani italiani, di contro, prevale la quota con un diploma o in possesso di una qualifica professionale (56,5%), a cui si aggiunge il 21,5% in possesso di un titolo di studio universitario. A livello territoriale il dato presenta una marcata variabilità, che riflette la diversa distribuzione delle due popolazioni sul territorio italiano. Com'è noto, i cittadini stranieri tendono a stabilirsi nelle aree territoriali più dinamiche (Panichella e Cantalini 2024). Non stupisce, quindi, che oltre la metà dei disoccupati stranieri risieda nella ripartizione dell'Italia settentrionale, mentre per gli italiani la distribuzione assume un andamento quasi speculare, con il 50% degli individui residenti nelle regioni dell'Italia del Sud e insulare.

3. I percorsi di ingresso al lavoro dei nuovi disoccupati amministrativi. Confronto fra italiani e stranieri

Al fine di studiare le traiettorie di ingresso e permanenza nel mercato del lavoro dei giovani disoccupati stranieri, sono stati analizzati, ricorrendo all'Archivio delle CO, gli episodi lavorativi sperimentati da questi ultimi nei 12 mesi successivi alla data di sottoscrizione della DID, impostando le analisi, in linea generale, in una prospettiva comparativa con

l'omologa popolazione di cittadinanza italiana. È bene tener presente che, a causa delle conseguenze della pandemia del 2020, il contesto economico negli anni di analisi risulta tutt'altro che omogeneo. Il lockdown introdotto inizialmente in alcune regioni italiane a fine febbraio di quell'anno e poi esteso all'intero territorio nazionale, ha di fatto ingessato il mercato del lavoro, fino al progressivo superamento delle restrizioni della cosiddetta 'fase 1' a partire dal 4 maggio in poi. Nel periodo in esame, i neo-disoccupati si sono trovati quindi a confrontarsi con situazioni estremamente eterogenee. Coloro che avevano sottoscritto una DID nei primi mesi del 2019 hanno risentito, nei 12 mesi successivi, solo in minima parte degli effetti della crisi pandemica. Al contrario, le coorti di ingresso nei mesi finali del 2019, e ancor più all'inizio del 2020, hanno dovuto affrontare quasi immediatamente l'impatto del lockdown sulle dinamiche del mercato del lavoro, per poi essere interessati dagli effetti della ripresa economica determinata dalla fine della 'fase 1'. Dalla fine del 2020 e soprattutto nei 3 anni successivi, la nuova dinamica economica ha favorito un ingresso nell'occupazione più veloce e tassi di permanenza più alti rispetto alle coorti precedenti. Gli effetti sull'occupazione della crisi pandemica, come peraltro già evidenziato in letteratura, hanno interessato in maniera particolarmente pesante la componente straniera della popolazione (Borjas e Cassidy 2020; Liao e Villarreal 2022; Quaranta *et al.* 2021). Tale dinamica trova riscontro anche nei tassi di accesso all'occupazione nelle diverse annualità qui considerate. Se si guarda alla quota di individui che hanno

Figura 1. Disoccupati amministrativi 18-29enni senza esperienze di lavoro per cittadinanza e caratteristiche individuali. Totale 2019-2022 (%)



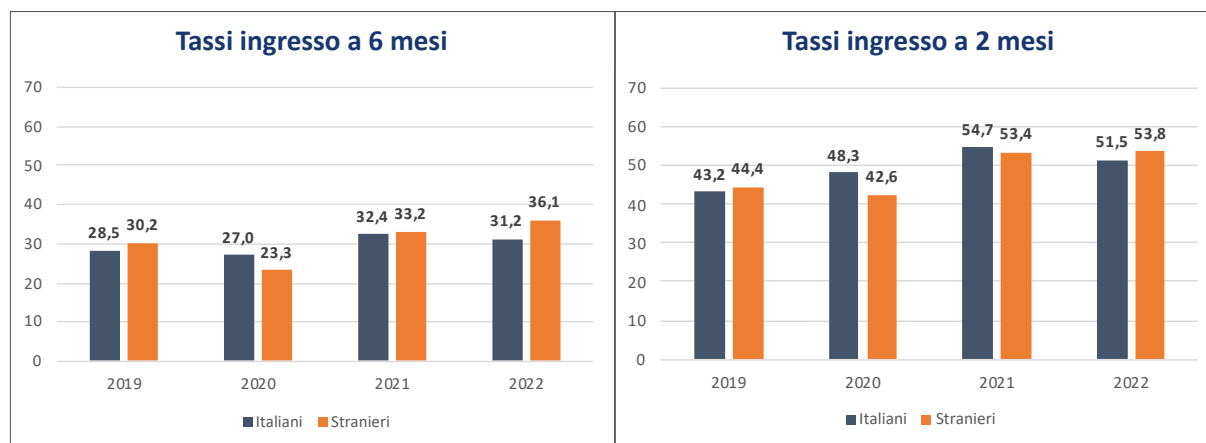
Fonte: elaborazione degli Autori su dati MLPS, Sistema informativo unitario

conosciuto almeno un episodio lavorativo nei primi 6 mesi dalla sottoscrizione della prima DID, la coorte del 2020 risente chiaramente degli effetti della crisi pandemica e degli interventi introdotti per fronteggiarla. Effetti che sono ben più marcati per i cittadini stranieri che, al contrario di quanto rilevato per l'annualità precedente, mostrano tassi di ingresso in occupazione inferiori a quelli degli omologhi italiani (figura 2). La progressiva uscita dal lockdown nel corso della seconda metà del 2020 ha determinato un elevato dinamismo della domanda di lavoro, protrattosi poi anche nell'anno successivo, determinando un recupero nei flussi di ingresso nell'occupazione. Anche in questo caso, però, la componente straniera della popolazione risulta in qualche modo svantaggiata: mentre i tassi di inserimento a 12 mesi per gli italiani della coorte del 2020 mostrano un aumento significativo, superando i livelli registrati per coloro che sono entrati in disoccupazione nell'anno precedente, per gli stranieri la percentuale di individui che hanno ottenuto almeno un'esperienza lavorativa nei 360 giorni successivi alla DID rimane ancora inferiore rispetto alla coorte del 2019.

Nelle due annualità successive, infine, si assiste ad un progressivo recupero anche negli ingressi in occupazione dei disoccupati stranieri. In particolare, già per la coorte del 2021, superano ampiamente quelli del 2019, mentre gli entrati nel 2022 presentano tassi di inserimento più elevati della corrispondente componente con cittadinanza italiana. Proprio in ragione della singolarità negli andamenti dell'eco-

nomia e del mercato del lavoro del 2020 determinata, si è quindi ritenuto opportuno escludere nelle analisi i soggetti con DID sottoscritte nel 2019 e nel 2020, trattando congiuntamente invece le coorti di ingresso nei 2 anni successivi. In tal modo si cercano di evidenziare gli aspetti più strutturali del fenomeno eliminando, per quanto possibile, quelli dovuti a elementi congiunturali esogeni. Complessivamente, i tassi di ingresso dei disoccupati riferiti al totale dei giovani che hanno sottoscritto una DID negli anni 2021 e 2022 non presentano particolari distinzioni per nazionalità, tanto che, a 360 giorni dalla sottoscrizione, la quota di italiani e stranieri che hanno attivato almeno un nuovo rapporto di lavoro è, per entrambi, intorno al 53% (figura 2). In realtà, i tassi di ingresso per cittadinanza mascherano andamenti fortemente differenziati se si guarda al genere dei soggetti. Gli uomini stranieri presentano, infatti, le performance marcatamente più elevate, con un tasso di inserimento a 360 giorni dall'ingresso in disoccupazione di oltre 6 punti percentuali superiore a quello degli uomini italiani, e di quasi 20 punti più alto di quello registrato per le donne straniere. Soltanto il 43% di queste ultime, infatti, risultava aver maturato almeno un'esperienza lavorativa, valore inferiore di oltre 6 punti percentuali rispetto alle donne italiane, peraltro già fortemente penalizzate se rapportate alla componente maschile dei disoccupati italiani. L'analisi conferma, quindi, le note difficoltà di accesso all'occupazione della componente femminile della popolazione. Difficoltà che assumono però

Figura 2. Disoccupati 18-29enni senza esperienze lavorative: tassi di ingresso in occupazione a 6 e 12 mesi dall'ingresso nella disoccupazione amministrativa per cittadinanza e anno di sottoscrizione della DID. Anni 2019-2022 (%)



Fonte: elaborazione degli Autori su dati MLPS, Sistema informativo unitario

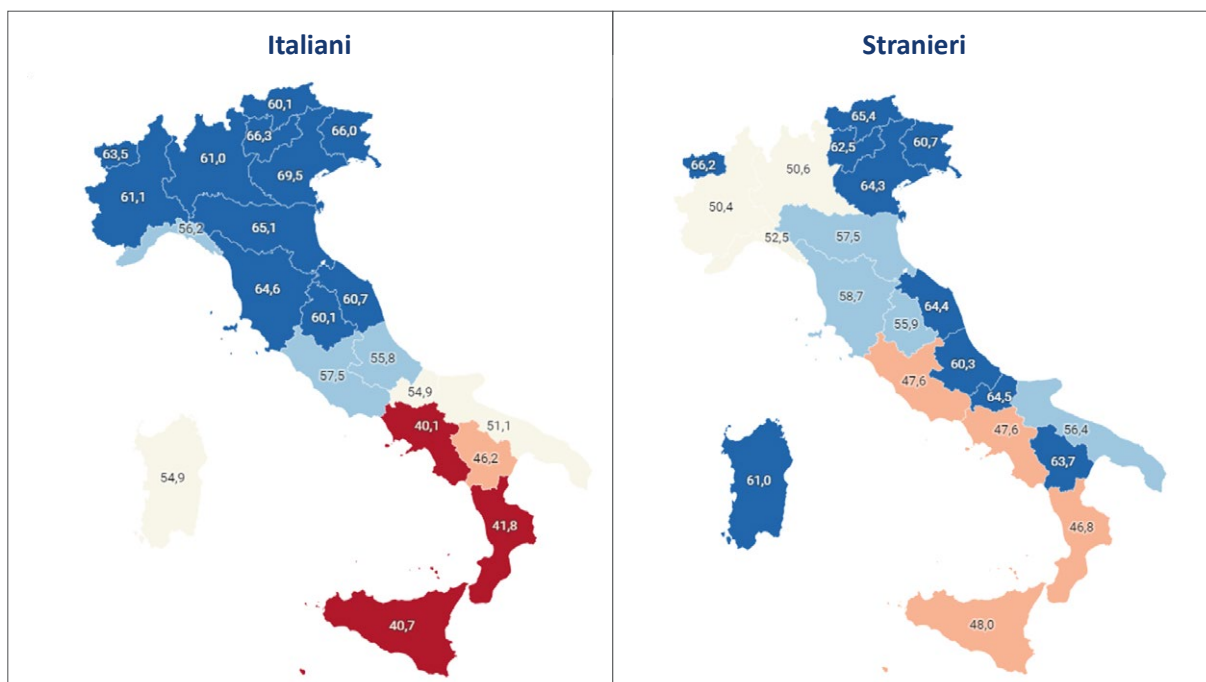
particolare evidenza per la popolazione non italiana, dove i differenziali di genere nei tassi di ingresso appaiono ben maggiori di quanto rilevato per gli italiani. Si evidenzia, quindi, come la doppia condizione di essere donna e straniera, il già richiamato *double disadvantage*, penalizzi in maniera significativa le donne immigrate nell'accesso al mercato del lavoro. Viene inoltre avvalorato il maggior dinamismo delle regioni centro-settentrionali rispetto a quelle meridionali, ma con differenziali meno penalizzanti per i cittadini stranieri che, proprio nelle regioni dell'Italia del Sud e insulare presentano tassi di ingresso superiori a quelli degli italiani. Per entrambe le popolazioni sono le regioni nord-orientali a presentare i mercati del lavoro più favorevoli, con tassi di ingresso che si attestano su valori sempre superiori al 60%. Ma, mentre per gli italiani tali condizioni si estendono anche alle restanti regioni del Nord Italia e a gran parte di quelle centrali, per gli stranieri questo accade solo parzialmente, registrando, al contrario, tassi di ingresso che raggiungono valori significativi anche in alcune regioni meridionali (figura 3).

Le differenze territoriali nei tassi di ingresso in oc-

cupazione tra cittadini stranieri e italiani sono in parte riconducibili ai differenti settori produttivi di riferimento dei rapporti di lavoro avviati dalle due popolazioni.

Se si guarda al primo contratto avviato nei 360 giorni successivi alla sottoscrizione della DID, i cittadini stranieri presentano un'evidente maggior concentrazione nel settore agricolo, delle costruzioni e in quello dell'alloggio e della ristorazione (il 40% degli stranieri accede alla prima occupazione in questi tre comparti, a fronte del 24% degli italiani). Comparti che rappresentano il 33% del complesso dei primi rapporti di lavoro attivati nell'Italia meridionale, contro il 19% e il 24% rispettivamente dell'Italia settentrionale e centrale (tabella A1 in Appendice¹¹). Nelle dinamiche di accesso al mondo del lavoro, va inoltre considerato che, come visto nel paragrafo 2, i disoccupati stranieri presentano un livello di scolarizzazione mediamente più basso degli italiani. A questo si aggiunga che spesso il percorso di istruzione portato a termine in un Paese straniero, soprattutto se non comunitario, risulta meno riconosciuto nei percorsi di inserimento lavorativo nel Paese di immigrazione. In altre parole,

Figura 3. Disoccupati amministrativi 18-29enni senza esperienze lavorative: tassi di ingresso nell'occupazione a 360 giorni per cittadinanza e regione. Totale 2021-2022 (%)



Fonte: elaborazione degli Autori su dati MLPS, Sistema informativo unitario

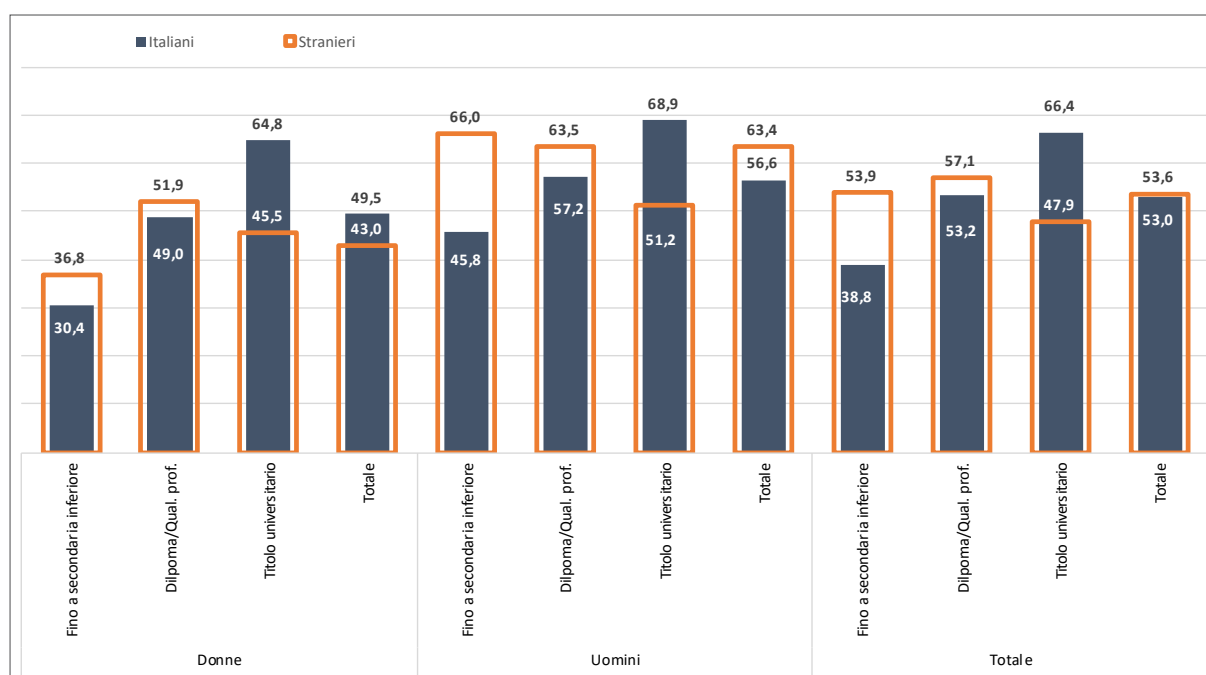
11 Per agevolare la lettura e migliorare la fluidità del testo, alcuni grafici e tabelle relativi ai dati trattati sono stati collocati in Appendice. Si invita il lettore a consultare tali sezioni per un'analisi dettagliata.

il capitale umano maturato all'estero viene meno apprezzato rispetto a quello ottenuto nel Paese ospitante (Friedberg 2000), con la conseguenza che, per un determinato lavoro, i datori di lavoro tendono a richiedere un livello di istruzione più elevato agli immigrati rispetto ai lavoratori nativi. La questione della *portability* del capitale umano si può tradurre, quindi, in un generalizzato sottoutilizzo delle competenze dei lavoratori stranieri. In effetti, l'investimento formativo risulta per i giovani disoccupati stranieri meno premiante che per gli omologhi italiani. Mentre per questi ultimi i tassi di ingresso in occupazione appaiono ampiamente correlati al livello di istruzione, per gli stranieri tale relazione si arresta al livello della scuola secondaria di secondo grado. Per il titolo terziario, infatti, i tassi di inserimento degli stranieri risultano più bassi non solo rispetto agli stranieri con titoli inferiori, ma anche agli omologhi italiani (figura 4).

Il fenomeno risulta ancor più preoccupante per la componente femminile della popolazione straniera, per la quale le laureate registrano un tasso di ingresso nei 360 giorni dalla sottoscrizione di una DID di oltre 19 punti percentuali inferiore a quello delle italiane. Il confronto tra i tassi di ingresso

nell'occupazione racconta, però, solo una parte delle dinamiche di accesso al mercato del lavoro dei disoccupati stranieri e italiani. Per quanto, in linea generale, l'accesso all'occupazione presenti andamenti tendenzialmente simili tra italiani e stranieri, le analisi mostrano come l'occupazione di questi ultimi si caratterizza per tassi di precarietà più elevati e per un generale basso livello di qualificazione. Per quanto comune ad entrambe le popolazioni, la precarietà contrattuale caratterizza in maniera più evidente i cittadini stranieri. Oltre il 60% di questi ultimi, infatti, entra nel mondo del lavoro attraverso un contratto di tipo precario, a fronte del 50% di quanto rilevato per gli italiani (tabella A2 in Appendice). Inoltre, per gli stranieri la quota dei soli contratti avviati a tempo determinato risulta superiore al totale dei rapporti di tipo permanente (a tempo indeterminato e apprendistato). Per quanto la quota di lavoro part-time coinvolga una parte considerevole dell'intera popolazione, la componente femminile immigrata presenta una quota di occupazione a tempo parziale particolarmente elevata (figura A1 in Appendice). Nella maggior parte dei casi, quindi, i primi rapporti di lavoro instaurati si caratterizzano per un elevato livello di precarietà e spesso con profili

Figura 4. Disoccupati 18-29enni senza esperienze lavorative: tassi di ingresso nell'occupazione nei primi 360 giorni per cittadinanza, genere e livello di istruzione. Totale 2021-2022 (%)



Fonte: Elaborazioni degli Autori su dati MLPS, Sistema informativo unitario

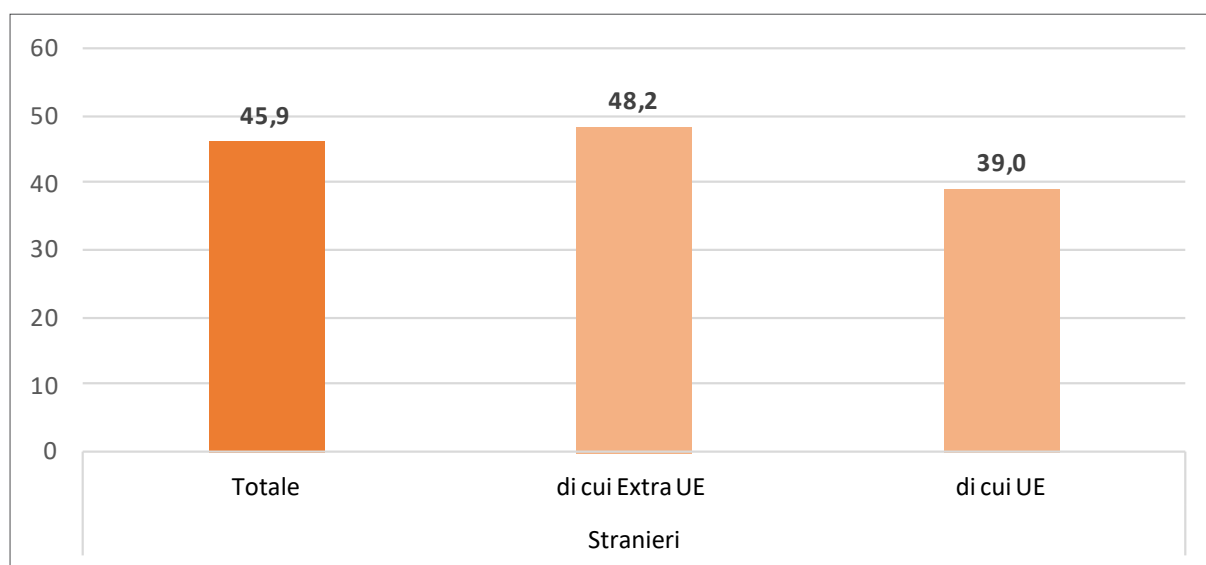
professionali a bassa qualificazione. Se si guarda ai livelli di competenze agite¹², risulta evidente come la prima occupazione sia generalmente concentrata su professioni che richiedono competenze basse o medio-basse, soprattutto per gli stranieri. Un terzo di questi ultimi, infatti, inizia la propria carriera lavorativa con lavori che richiedono un basso livello di competenze, contro il 12,9% degli italiani (figura A1 in Appendice).

In definitiva, nella lettura longitudinale trova conferma il modello di trade-off tra occupazione e qualità del lavoro, già richiamato in precedenza, con l'offerta di lavoro straniera che spesso, come rilevato da Ambrosini (2011), si trova a ricoprire posizioni lavorative caratterizzate dalle cosiddette '5P' (pesanti, pericolosi, precari, poco pagati, penalizzati socialmente). Questa condizione aumenta considerevolmente il rischio di overeducation tra i lavoratori stranieri (Amuedo-Dorantes e de la Rica 2006; Dell'Aringa e Pagani 2010): alla prima occupazione

incontrata, quasi il 46% dei cittadini stranieri risulta overeducated¹³ rispetto al profilo professionale ricoperto. Percentuale che supera il 48% se si guarda alla sola componente non comunitaria; vale a dire rispettivamente 10 e 14 punti percentuali (p.p.) più elevata di quella rilevata per gli italiani¹⁴ (figura 5).

Al fine di verificare la significatività statistica delle differenze emerse tra i giovani disoccupati italiani e stranieri nei percorsi di ingresso nell'occupazione, sono stati implementati tre modelli logistici. La variabile dipendente dei modelli è identificata nella variabile dicotomica d'ingresso nell'occupazione nei 12 mesi successivi alla data di sottoscrizione della DID. Nel primo modello, come predittori, sono state considerate le variabili precedentemente utilizzate nell'analisi descrittiva (ripartizione geografica, età, cittadinanza, genere e livello d'istruzione). Negli altri due modelli sono state utilizzate rispettivamente le interazioni *Cittadinanza*Genere* e *Cittadinanza*Livello di istruzione*, al fine di verificare la significati-

Figura 5. Disoccupati 18-29enni senza esperienze lavorative: incidenza di overeducated alla prima esperienza lavorativa avviata nei primi 360 giorni per cittadinanza. Totale 2021-2022 (%)



Fonte: elaborazione degli Autori su dati MLPS, Sistema informativo unitario

12 Per la definizione dei livelli di competenza, a seguito della transcodifica della professione dalla classificazione CP2011 a quella internazionale ISCO-08, è stata utilizzata la classificazione ILO che riclassifica in quattro livelli di competenze (Alto, Medio-alto, Medio-basso, Basso) i grandi gruppi professionali ISCO-08.

13 Per identificare i lavoratori overeducated, si è ricorsi qui a una definizione di tipo statistico. Nello specifico, ricorrendo ai dati della RCFL di Istat, sono stati individuati gli occupati che possedevano un livello di istruzione superiore rispetto a quello modale previsto da quella specifica professione (classificata in base alla codifica ISCO 3-digit). Tale definizione è solo una delle possibili rintracciabili in letteratura. Per una disamina delle diverse metodologie si rimanda, tra gli altri, a Hartog (2000) e Verhaest e Omeij (2006).

14 Il tasso di occupati overeducated è calcolato al netto dei soggetti in possesso al massimo della licenza media. Per costruzione, infatti, gli individui con tale livello di istruzione non rientrano mai nella classe degli overeducated.

Tabella 1. Regressione logistica binomiale: probabilità dei disoccupati 18-29enni di trovare un'occupazione nei 12 mesi successivi alla sottoscrizione della DID. Totale 2021-2022

Predittori	Modello 1		Modello 2		Modello 3		
	β	sign.	β	sign.	β	sign.	
(Intercept)	-0,019		0,339	***	-0,026		
Ripartizione geografica (Nord-Ovest)	Nord-Est	0,359	***	0,361	***	0,346	***
	Centro	0,046	***	0,044	***	0,032	***
	Sud	-0,469	***	-0,473	***	-0,474	***
	Isole	-0,486	***	-0,489	***	-0,483	***
Età	-0,015	***	-0,014	***	-0,019	***	
Cittadinanza (italiana)	Stranieri	0,057	***	-		-	
Genere (donne)	Uomini	0,418	***	-		0,417	***
Livello istruzione (licenza media)	Diploma	0,434	***	0,445	***	-	
	Tit. universitario	0,945	***	0,948	***	-	
Genere e cittadinanza (uomini italiani)	Donne Italiane	-		-0,357	***	-	
	Uomini stranieri	-		0,376	***	-	
	Donne straniere	-		-0,630	***	-	
Livello istruzione e cittadinanza (italiani con massimo la licenza media)	Stranieri con al massimo la lic. media	-		-		0,441	***
	Italiani con diploma	-		-		0,526	***
	Stranieri con diploma	-		-		0,539	***
	Italiani con titolo universitario	-		-		1,135	***
	Stranieri con titolo universitario	-		-		0,220	***
Metriche	Accuracy	0,602		0,606		0,604	
	Sensitivity	0,624		0,623		0,604	
	Specificity	0,577		0,587		0,605	
	Pos Pred Value	0,626		0,630		0,634	
	Neg Pred Value	0,576		0,578		0,574	

Fonte: elaborazione degli Autori su dati MLPS, Sistema informativo unitario

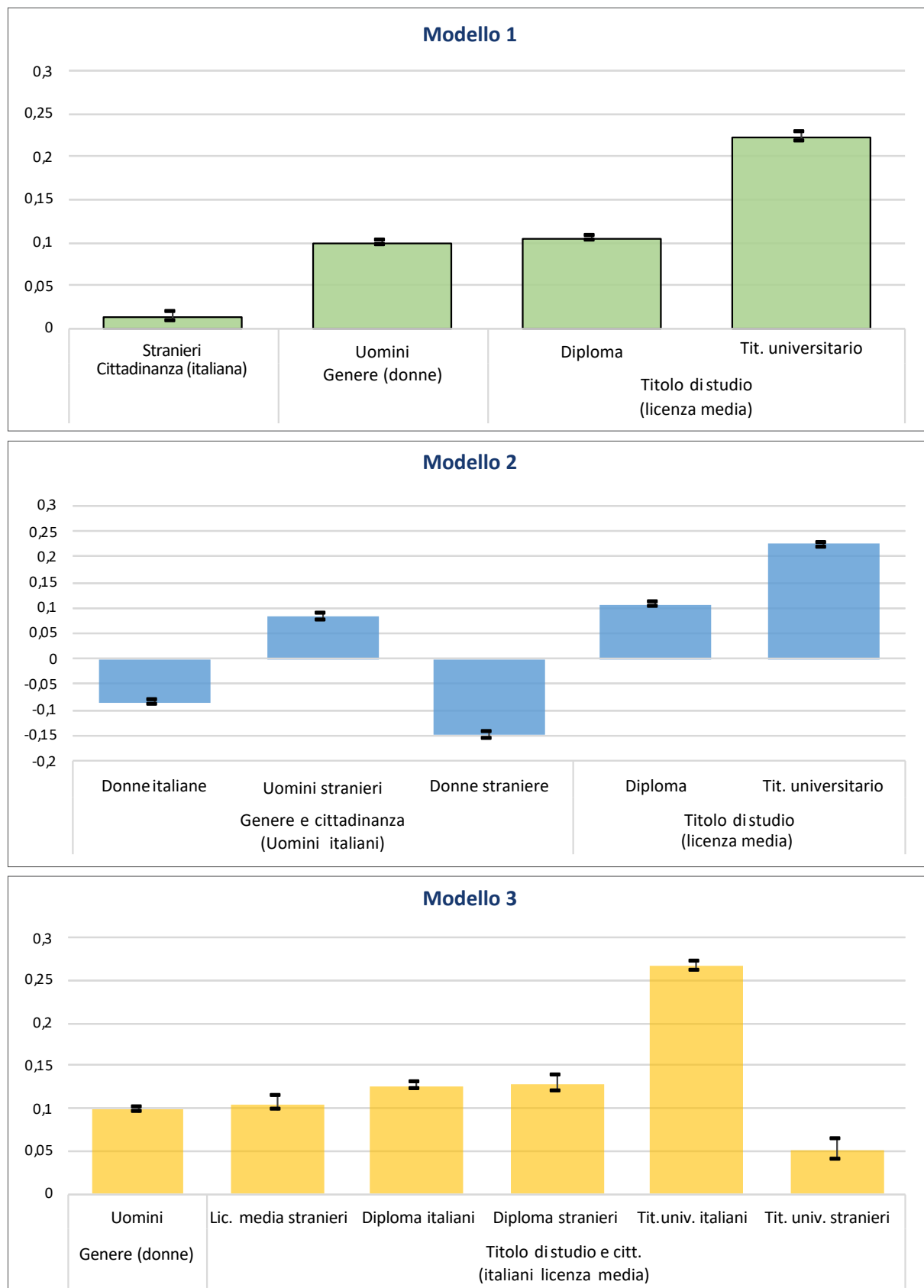
vità statistica delle principali evidenze precedentemente illustrate.

I risultati del primo modello (tabella 1 e figura 6) mostrano che a parità delle altre condizioni, avere la cittadinanza straniera aumenta leggermente la probabilità di trovare un'occupazione. Molto più consistente è il vantaggio rilevato per gli uomini rispetto alla sola componente femminile (+10 p.p.), così come viene confermato l'aumento della probabilità di ingresso nell'occupazione al crescere del livello di istruzione. Il secondo modello è finalizzato a isolare l'effetto congiunto del genere con la cittadinanza. Gli effetti marginali medi evidenziano il vantaggio, in termini di probabilità, di osservare un esito occupazionale positivo della componente maschile straniera e la forte penalizzazione delle donne straniere, non solo rispetto agli uomini, ma anche rispetto alle don-

ne italiane (-7 p.p.). Infine, il terzo modello evidenzia l'effetto dell'interazione del livello di istruzione con la cittadinanza: gli effetti marginali medi confermano come per i cittadini stranieri l'investimento in istruzione risulti efficace solo fino al diploma di scuola secondaria. Per i laureati stranieri, infatti, la probabilità di ingresso nell'occupazione risulta inferiore non solo rispetto agli stranieri in possesso di un diploma (-7,5 p.p.), ma anche rispetto a coloro che hanno conseguito al massimo la sola licenza media (-5 p.p.).

In definitiva, nel solco delle principali evidenze della letteratura citata, i risultati delle regressioni logistiche confermano quanto già emerso dalle analisi descrittive, ovvero la ricorrenza della doppia penalizzazione della componente straniera femminile e il limitato ritorno per i cittadini stranieri sull'investimento in livelli di studio più elevati.

Figura 6. Effetti marginali medi sulla probabilità dei disoccupati 18-29enni di trovare un'occupazione nei 12 mesi successivi alla sottoscrizione della DID. Totale 2021-2022



Fonte: elaborazione degli Autori su dati MLPS, Sistema informativo unitario

Conclusioni

Per quanto la condizione di disoccupato amministrativo presenti delle significative difformità rispetto a quella individuata dalla statistica tradizionale, lo studio della popolazione che ha sottoscritto una Dichiarazione di immediata disponibilità consente un ampio spettro di analisi, soprattutto in senso longitudinale, anche grazie all'arricchimento dato dall'utilizzo di altri dati di fonte amministrativa, primi fra tutti quelli relativi alle Comunicazioni obbligatorie.

Attraverso l'utilizzo di tali fonti, le analisi qui condotte hanno posto l'attenzione ai percorsi di primo ingresso nel mondo del lavoro di giovani disoccupati stranieri in confronto con gli italiani. Una prima evidenza emersa dalle analisi descrittive, in linea con quanto evidenziato anche da altri studi (Borjas e Cassidy 2020; Liao e Villarreal 2022; Quaranta *et al.* 2021), mostra come la componente straniera dei disoccupati abbia risentito maggiormente degli effetti dovuti alla crisi pandemica del 2020. Superata la fase emergenziale, le coorti di disoccupati del 2021 e 2022 si caratterizzano per tassi di inserimento simili tra italiani e stranieri, ma permane un ampio divario di genere, soprattutto per la componente straniera. Le analisi, inoltre, se da un lato confermano il vantaggio dei giovani stranieri, in particolare per la componente maschile, in termini di maggiore facilità di accesso al

lavoro (Fullin e Reyneri 2011a), dall'altro evidenziano tre aspetti: in primo luogo, il doppio svantaggio delle donne straniere, con tassi di ingresso significativamente inferiori non solo rispetto alla componente maschile, ma anche nei confronti delle donne con cittadinanza italiana (Brettell e Simon 1986; Castles e Miller 2003; Frattini e Solmone 2022). In più, si conferma come l'investimento formativo sia meno premiante per i disoccupati stranieri (Tiraboschi 2006; Dell'Aringa e Pagani 2010; Cnel 2012): per gli italiani i tassi di ingresso in occupazione mostrano un'evidente correlazione col livello di istruzione posseduto, per gli stranieri tale relazione si arresta al livello della scuola secondaria di secondo grado, con il paradosso che, per un cittadino straniero in possesso di un titolo terziario, gli esiti occupazionali risultano inferiori rispetto a quelli registrati per i meno istruiti. Infine, l'analisi logistica conferma il cosiddetto modello d'inserimento lavorativo dei migranti nel Sud europeo, caratterizzato da un trade-off tra occupazione e qualità del lavoro. Anche per i giovani stranieri alla prima esperienza lavorativa, l'occupazione tende a concentrarsi in posizioni caratterizzate dalle cosiddette '5P' (pesanti, pericolose, precarie, poco pagate, penalizzanti socialmente); condizione che, congiuntamente al basso ritorno dell'istruzione, aumenta notevolmente il rischio di overeducation tra i lavoratori stranieri.

Appendice

Tabella A1. Disoccupati 18-29enni senza esperienze lavorative: individui con almeno un'occupazione nei primi 360 giorni per cittadinanza e settore del primo rapporto di lavoro avviato. Valori percentuali. Totale 2021-2022 (%)

Settore	Italiani			Stranieri		
	Donne	Uomini	Totale	Donne	Uomini	Totale
Agricoltura (A)	1,3	2,4	1,9	3,1	10,1	7,4
Industria in senso stretto (B,C,D,E)	11,5	21,0	16,5	11,1	19,6	16,3
Costruzioni (F)	1,8	10,9	6,6	1,1	14,4	9,3
Commercio (G)	22,4	16,0	19,0	13,5	9,5	11,1
Alloggio e ristorazione (I)	18,0	13,2	15,5	27,5	21,1	23,6
Trasp., magazzinaggio e altri servizi (H,J,K,L,M,N)	26,2	29,0	27,7	26,8	20,2	22,7
Altri servizi (O-U)	18,9	7,5	12,9	16,8	5,1	9,6
Totale	100	100	100	100	100	100

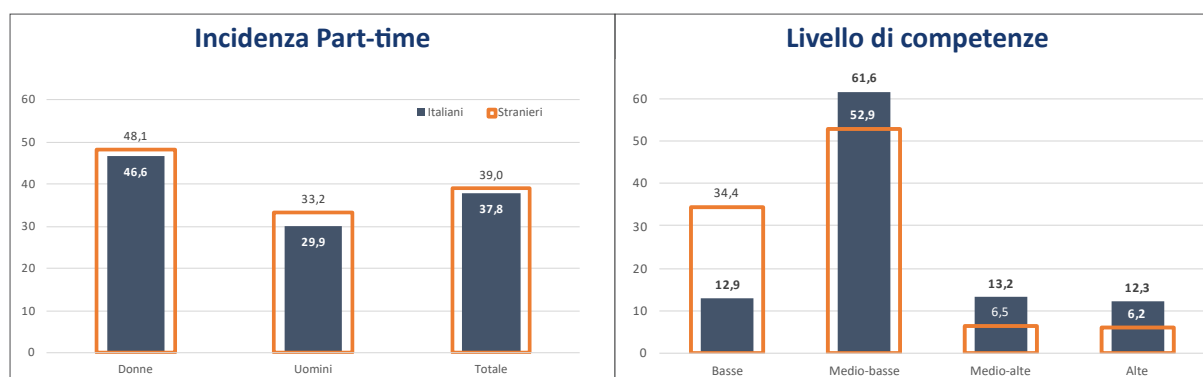
Fonte: elaborazione degli Autori su dati MLPS, Sistema informativo unitario

Tabella A2. Disoccupati 18-29enni senza esperienze lavorative: tipologia contrattuale del primo lavoro attivato nei primi 360 giorni. Totale 2021-2022 (%)

	Italiani	Stranieri	Di cui	
			Extra UE	UE
Tempo indeterminato	20,9	17,9	18,0	17,2
Apprendistato	28,9	21,9	20,7	28,1
Totale permanente (TI+APP)	49,7	39,8	38,7	45,4
Tempo determinato	37,0	45,2	46,3	39,7
Somministrati	10,2	13,0	13,1	12,7
Collaborazioni e altro lavoro autonomo non professionale	2,8	1,6	1,5	2,0
Altri contratti	0,3	0,4	0,4	0,2
Totale non permanente	50,3	60,2	61,3	54,6
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione degli Autori su dati MLPS, Sistema informativo unitario

Figura A1. Disoccupati 18-29enni senza esperienze lavorative: incidenza lavoro part-time e livello di competenze agite nel primo rapporto di lavoro attivato nei 360 giorni. Totale 2021-2022 (%)



Fonte: elaborazione degli Autori su dati MLPS, Sistema informativo unitario

Bibliografia

- Ambrosini M. (2011), *Sociologia delle migrazioni*, Bologna, il Mulino
- Ambrosini M., Panichella N. (2023), *Tendenze del lavoro dei migranti in Italia*, Roma, ILO - Ufficio per l'Italia e San Marino
- Ambrosini M., Panichella N. (2016), Immigrazione, occupazione e crisi economica in Italia, *Quaderni di Sociologia*, n.72, pp.115-134
- Amuedo-Dorantes C., de la Rica S. (2006), *Labor market assimilation of recent immigrants in Spain*, IZA Discussion Papers n.2104, Bonn, Institute for the Study of Labor (IZA)
- Anastasia B., Gambuzza M., Rasera M. (2019), *I disoccupati secondo i dati dei Centri per l'impiego*, Tartufi 47, Mestre, Veneto Lavoro
- Anpal (2021), *Disoccupazione amministrativa. Prima analisi delle DID online*, Focus Anpal n.103, Roma, Anpal
- Avola M., Piccitto G. (2020), Ethnic penalty and occupational mobility in the Italian labour market, *Ethnicities*, 20, n.6 <<https://doi.org/10.1177/1468796820909651>>
- Baronio G., Linfante G. (2020), *Approfondimenti Covid 19. Evidenze della crisi sanitaria sulla dinamica dei rapporti di lavoro*, Focus Anpal n.77, Roma, Anpal
- Baronio G., Mattei L. (2024), *Primi ingressi nella disoccupazione amministrativa*, Focus Anpal n.164, Roma, Anpal
- Borjas G.J., Cassidy H. (2020), *The Adverse Effect of the COVID-19 Labor Market Shock on Immigrant Employment*, NBER Working Paper n.27243, Cambridge (MA), NBER
- Brancato G. (a cura di) (2016), *Linee guida per la qualità dei processi statistici che utilizzano dati amministrativi*, Roma, Istat
- Brettell C.B., Simon R.J. (1986), *International migration: The female experience*, Totowa (NJ), Rowman e Allanheld
- Buonomo A., Gabrielli G., Gatti R., Strozza S. (2023), Occupational characteristics and trajectories of young immigrants' descendants in Italy, *Rivista Italiana di Economia, Demografia e Statistica*, LXXVII, n.4, pp.61-72
- 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.7 <DOI:10.1177/01979183221099481>
- Castles S., Miller M.J. (2003), *The Age of Migration*, Hampshire-London, MacMillan Press Ltd
- Centra M., Gualtieri V. (2017), Incentivi al lavoro permanente e contratto a tutele crescenti, *Sinapsi*, VII, n.1, pp.71-93
- Cirillo V., Raitano M., Ricci A. (2019), Pattern di innovazione e distribuzione del lavoro. Evidenze su dati employer-employee italiani, *Sinapsi*, IX, n.1-2, pp.37-53
- Cnel (2012), *Il ruolo degli immigrati nel mercato del lavoro italiano*, Roma, Organismo nazionale di coordinamento per le politiche di integrazione sociale degli stranieri, Cnel
- Dell'Aringa C., Pagani L. (2010), *Labour Market Assimilation and Over Education: The Case of Immigrant Workers in Italy*, Working papers series, Department of Economics University of Milan Bicocca
- Eurostat (2024), *Statistics on equality and non-discrimination in the EU. 2024 edition*, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- Fazio F., Weldemariam A.M. (2012), Young Workers in Recessionary Times, *Literature Review, E-Journal of International and Comparative Labour Studies*, n.3-4, pp.3-24
- Fellini I., Guetto R. (2019), Le traiettorie occupazionali degli immigrati nel mercato del lavoro italiano, *Mondi Migranti*, n.1, pp.143-16
- Frattini T., Solmone I. (2022), *6th Migration Observatory Report: "Immigrant Integration in Europe"*, Torino, Centro Studi Luca d'Agliano, Fondazione Collegio Carlo Alberto
- Friedberg R.M. (2000), You Can't Take It with You? Immigrant Assimilation and the Portability of Human Capital, *Journal of Labor Economics*, 18, n.2, pp.221-251
- Fullin G. (2012), Per una "etnicizzazione" degli studi del mercato del lavoro italiano. Alcuni esempi in tema di disoccupazione e segregazione occupazionale, *Sociologia del lavoro*, n.126, pp.53-69
- Fullin G., Reyneri E. (2011a), Low Unemployment and Bad Jobs for New Immigrants in Italy, *International Migration*, 49, n.1, pp.118-147
- Fullin G., Reyneri E. (2011b), Ethnic penalties in the transition to and from unemployment: A West European perspective, *International Journal of Comparative Sociology*, 52, n.4, pp.247-263

- Hartog J. (2000), Over-Education and Earnings: Where Are We, Where Should We Go?, *Economics of Education Review*, 19, 2, pp.131-147
- Heath A., Cheung S. Y. (2007), *Unequal chances: Ethnic minorities in Western labour markets*, Oxford, Oxford University Press
- Inapp (2023), *Rapporto Inapp 2023. Lavoro, formazione, welfare. Un percorso di crescita accidentato*, Roma, Inapp
- Istat (2023), Stranieri e naturalizzati nel mercato del lavoro italiano, *Statistiche Focus*, 3 febbraio
- Istat (2015), L'integrazione degli stranieri e dei naturalizzati nel mercato del lavoro. Il trimestre 2014, *Statistiche Report*, 28 dicembre
- Lafuente C. (2020), Unemployment in administrative data using survey data as a benchmark, *Journal of the Spanish Economic Association*, 11, n.2, pp.115-153
- Liao K.T., Villarreal A. (2022), Unequal effects of the COVID-19 epidemic on employment. Differences by immigrant status and race/ethnicity, *PLOS ONE*, 17, n.11, e0277005
- Melis A., Lüdeke B. (2006), *Registered unemployment (RU) compared with Harmonised unemployed (LFS)*, Eurostat Working Papers and Studies, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities
- 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. (2024), L'integrazione occupazionale dei lavoratori stranieri nel mercato del lavoro del Mezzogiorno e del Centro-Nord, *Sinapsi*, XIV, n.1, pp.20-35
- Piccitto G. (2023), The later, the better? The ethnic penalty on labor market achievement by migrant generation: evidence from Italy, *Sociologia del lavoro*, n.166, pp.79-101
- 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, pp 61-83
- Tanzi G.M. (2023), Scars of Youth Non-employment and Labour Market Conditions, *Italian Economic Journal*, 9, n.2, pp.475-499
- Tiraboschi M. (2006), Young People and Employment in Italy: The (Difficult) Transition from Education and Training to the Labour Market, *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 22, n.1, pp.81-116
- Toti E. (2021), *Incentivi all'assunzione garanzia giovani. Un'analisi valutativa*, Focus Anpal n.105, Roma, Anpal
- Verhaest D., Omev E. (2006), Discriminating between Alternative Measures of Overeducation, *Applied Economics*, 38, n.18, pp.2113-2120

Guido Baronio

g.baronio@inapp.gov.it

Ricercatore Inapp, con principali ambiti di interesse nell'analisi delle dinamiche del mercato del lavoro, delle politiche attive per l'occupazione e della valutazione delle politiche pubbliche. Fra le pubblicazioni recenti si segnala: *Primi ingressi nella disoccupazione amministrativa*, Anpal, 2024; *La vicinanza al mercato del lavoro dei beneficiari del Reddito di cittadinanza*, *EticaEconomia*, 2023.

Luca Mattei

l.mattei@inapp.gov.it

Tecnologo di ricerca presso l'Inapp, i suoi principali ambiti di ricerca riguardano prevalentemente l'analisi delle dinamiche del mercato del lavoro e delle politiche attive del lavoro e la valutazione delle politiche pubbliche. Fra le pubblicazioni recenti si segnala: *Primi ingressi nella disoccupazione amministrativa*, Anpal, 2024.

L'orientamento scolastico-professionale

Quale applicazione della riforma per gli studenti stranieri?

Giuseppe Gargiulo

Università degli Studi di Napoli Federico II

Giustina Orientale Caputo

Università degli Studi di Napoli Federico II

Fortuna Liccione

Università degli Studi di Napoli Federico II

Nel 2022 è stata emanata la riforma dell'orientamento con l'istituzione dei docenti tutor e orientatori. Le innovazioni incideranno sui progetti dei giovani con background migratorio? La formazione per gli insegnanti sarà sufficiente a promuovere pratiche orientate al contrasto di stereotipi etnici e alla valorizzazione delle aspirazioni di questi studenti? Con l'approccio della *street-level bureaucracy* ci proponiamo di indagare la discrezionalità dal disegno della riforma al recepimento a livello dell'istituzione scolastica, ipotizzando le possibili ricadute sui giovani con background migratorio.

In 2022, the guidance reform introduced the figure of tutor and guidance teachers. But will these innovations impact the educational trajectories of young people with a migrant background? Will teacher training be sufficient to promote practices aimed at countering ethnic stereotypes and supporting the aspirations of these students? Using the street-level bureaucracy approach, we aim to investigate how the reform is interpreted and applied, from its initial design to its implementation in schools, and to hypothesize its possible impact on young people with a migrant background.

DOI: 10.53223/Sinappsi_2024-03-3

Citazione

Gargiulo G., Orientale Caputo G., Liccione F. (2024), L'orientamento scolastico-professionale. Quale applicazione della riforma per gli studenti stranieri?, *Sinappsi*, XIV, n.3, pp.40-53

Parole Chiave

Orientamento scolastico-professionale
Street-level bureaucracy
Studenti stranieri

Keywords

School-Vocational guidance
Street-level bureaucracy
Foreign students

Introduzione

Nell'anno scolastico 2023-2024 è stata emanata la riforma dell'orientamento (D.M. n. 328 del 22 dicembre 2022) che, nelle scuole secondarie di primo e di secondo grado, ha introdotto moduli curriculari di orientamento formativo di 30 ore e, limitatamente al triennio della secondaria di secondo grado, ha istituito le due nuove figure di docente tutor e di docente orientatore.

Per la realizzazione della riforma, il Ministero dell'Istruzione e del merito ha fornito solo alcune indicazioni sull'istituzione delle figure di tutor e di orientatore ed è stata lasciata libertà ai docenti di aderire o meno alla formazione, propedeutica all'assunzione dell'incarico¹.

Questa libertà ha sortito come primo risultato una scarsa adesione da parte del corpo docente il che ha reso necessaria, per ben due volte, la proroga

* Il saggio è frutto di riflessioni comuni, tuttavia Orientale Caputo ha redatto l'Introduzione e il par. 1; Liccione i parr. 2 e 3 e Gargiulo i parr. 4, 5 e le Conclusioni.

1 Si veda in proposito la FAQ n. 7 pubblicata sul sito del Ministero dell'Istruzione e del merito: "È auspicabile che dirigenti e docenti promuovano all'interno delle proprie comunità scolastiche la cultura dell'orientamento, come un processo di coinvolgimento attivo intorno al quale tutta la comunità desidera di partecipare con senso di responsabilità collettiva degli esiti formativi degli studenti", https://docentitutor.istruzione.it/domande_frequenti.html.

delle scadenze per l'acquisizione delle candidature.

L'introduzione di queste nuove figure, il docente tutor e il docente orientatore, costituisce una novità rispetto alle linee guida del 2014 che, invece, prevedevano un'unica figura di sistema, già a partire dalla scuola primaria, con compiti precisi di organizzazione e coordinamento delle attività di orientamento (Margottini 2023).

In entrambi i documenti (Ministero dell'Istruzione e del merito 2022; Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca 2014), però, non vi è alcun riferimento agli studenti e alle studentesse con background migratorio, di conseguenza, le uniche indicazioni a disposizione degli insegnanti restano, esclusivamente, le linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri nelle quali è presente una sezione dedicata all'orientamento.

Gli orientamenti dello stesso Ministero a riservare agli studenti provenienti da contesti migratori un'attenzione speciale nelle attività di orientamento scolastico, unitamente alla necessità che nelle scuole venisse garantita la presenza di docenti appositamente dedicati e formati alle attività orientative, sono rimasti tuttavia, di fatto, del tutto disattesi (Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri e l'educazione interculturale 2022).

L'assenza di disposizioni specifiche riconosce agli insegnanti una forte autonomia: possono stabilire quali percorsi attivare, se prediligere attività che orientino al mondo del lavoro o all'istruzione terziaria e, quindi, quali competenze valorizzare; infine, possono decidere se optare o meno per una didattica di tipo orientativo e valutare quali metodologie e strumenti siano più adeguati per realizzarla.

I docenti, dunque, godono di un ampio potere discrezionale nello svolgimento delle proprie funzioni, tuttavia, il loro intervento non può prescindere dal contesto in cui lavorano, dalle caratteristiche degli alunni e delle classi, dal contesto organizzativo, dalle risorse disponibili, dalle proprie idee sull'orientamento e dalle problematiche da affrontare (Bertozzi *et al.* 2020).

Per queste ragioni, nel presente contributo, è stata posta al centro dell'analisi la discrezionalità delle nuove figure di docenti tutor e la loro capacità di produrre essi stessi le politiche in qualità di *street-level bureaucrats* (SLB).

Su quali basi le nuove linee guida riusciranno a produrre un cambiamento attribuendo all'orientamento il ruolo di "dispositivo a favore della dignità umana, della giustizia sociale e dello sviluppo sostenibile per tutti" (Soresi e Nota 2020, 9) non risulta immediatamente evidente, né appare chiaro se queste indicazioni si porranno in continuità con le precedenti del 2014 che l'avevano ancorato esclusivamente alle dinamiche del mercato del lavoro. Da ciò discendono diversi interrogativi.

Di fronte a quali alternative fra cui decidere si sono trovati gli insegnanti e che opzioni hanno scelto di praticare per la gestione dell'E-Portfolio e della piattaforma ministeriale Unica?

L'E-Portfolio è uno strumento di straordinaria valenza formativa che permette di ragionare sulle proprie competenze, conoscenze, abilità e di auto-valutarsi rispetto ai risultati raggiunti o mancati, nelle varie fasi del percorso formativo (La Rocca e Capobianco 2020). Come è stato interpretato da queste nuove figure?

Uno studente o una studentessa con background migratorio che ha frequentato in buona parte le scuole nel Paese di provenienza ha speranza che siano valorizzate le sue esperienze pregresse? E il docente sarà in grado di individuarle? Ma soprattutto, come si realizzano queste attività con ragazzi e ragazze neoarrivati, che non conoscono ancora la lingua italiana e che provengono da contesti pluriproblematici, in assenza del supporto di professionisti specializzati (psicologi e mediatori interculturali)?

Nella piattaforma Unica sono contenuti tutti i dati per consentire una scelta consapevole ma, considerate le maggiori difficoltà di comunicazione e di valutazione autonoma di studenti e famiglie provenienti da contesti migratori, basterà mettere 'semplicemente' a disposizione le informazioni?

Per rispondere a queste domande, seguendo l'approccio della *street-level bureaucracy* (Lipsky 1980), sono stati presi in esame gli strumenti per l'orientamento introdotti dalle linee guida, con un focus specifico sui docenti tutor e sul grado di discrezionalità che essi hanno utilizzato nell'attività di supporto agli studenti con background migratorio per l'elaborazione dell'E-Portfolio e l'utilizzo della piattaforma Unica.

La ricerca² realizzata ha riguardato tre Istituti di istruzione secondaria ubicati, rispettivamente, nella città di Napoli, di Agropoli (SA) e di Aversa (CE) e che in questa sede nomineremo Istituto Verde, Bianco e Rosso.

Per analizzare le modalità di implementazione di questa nuova misura e le eventuali difficoltà che i docenti hanno incontrato per la sua attuazione, è stato somministrato un questionario a 15 tutor e sono state realizzate 5 interviste semi-strutturate a docenti che hanno avuto in carico studenti con background migratorio; questo ha consentito di approfondire le principali criticità riscontrate nella gestione dell'E-Portfolio e della piattaforma Unica.

Il saggio è così organizzato: nel primo paragrafo si presenta il contesto nel quale si è svolta l'indagine; nel secondo è illustrata la cornice teorica entro cui inseriremo le nostre riflessioni; nel terzo si riflette sulle scelte discrezionali degli Istituti a partire dai criteri per la definizione delle nuove figure di tutor e orientatori. Nel quarto paragrafo, attraverso l'analisi della normativa e delle sue declinazioni a livello di scuola, si mette in evidenza l'esistenza di ampi spazi di manovra, particolarmente evidenti nella fase di progettazione e, poi, di realizzazione degli interventi di tutoraggio. Nel quinto si presentano i primi risultati della ricerca qualitativa, mettendo in luce gli spazi di discrezionalità (livello micro) dei docenti tutor nella relazione con gli studenti con background migratorio. Nelle conclusioni, infine, si prova a tracciare una linea per le prospettive che l'uso di questo strumento potrà avere, in che misura la significativa azione di scelte discrezionali da parte di soggetti diversi può rendere anche questa riforma non particolarmente efficace e foriera di risultati significativamente differenti, a seconda dei contesti, delle risorse, delle disponibilità e, in parte, anche della volontaria attivazione da parte dei decisori, in questo caso gli orientatori e i tutor.

1. Il contesto della ricerca

Il coinvolgimento degli istituti scolastici non è stato agevole ed è stato frutto di ripetute negoziazioni con i dirigenti che lamentavano un eccessivo carico

di impegni collegati ai progetti PNRR, adempimenti che si sono sommati alle ordinarie attività senza, però, che ci fosse stato un incremento del personale tecnico-amministrativo.

Dopo ripetuti incontri con i dirigenti, si è proceduto alla scelta dei tre Istituti scolastici da coinvolgere tenendo conto dei seguenti fattori:

- il numero di alunni 'con cittadinanza' non italiana;
- la dimensione urbana;
- i modelli di intervento relativi sia all'inclusione degli alunni con background migratorio che all'orientamento;
- la disponibilità dei dirigenti scolastici a collaborare.

Il primo dei tre Istituti scelti è un liceo – che denomineremo 'Verde' – situato nella IV municipalità della città di Napoli che raccoglie i quartieri S. Lorenzo, Vicaria, Poggioreale e Zona industriale, un'area molto popolosa caratterizzata da una forte presenza di residenti stranieri.

Nel 2022 le presenze non comunitarie a Napoli si concentravano nel secondo, terzo e quarto Municipio e, cioè, nei quartieri del centro storico e delle zone limitrofe alla stazione centrale, dove risiedeva il 60% circa del totale della popolazione dei non comunitari³.

Nell'anno scolastico 2021-2022 la presenza nell'Istituto scelto di alunni con background migratorio era di 65 unità, 36 frequentavano le classi del secondo biennio e quinto anno e vi era una netta prevalenza di non comunitari. Il liceo, inoltre, ha previsto l'istituzione di una figura strumentale per l'area "intercultura e inclusione alunni provenienti da altri Paesi", ha inserito nel Piano triennale dell'offerta formativa (PTOF) numerose attività dedicate all'educazione interculturale e adotta un 'protocollo di accoglienza' per gli alunni con background migratorio.

Il secondo Istituto individuato si trova nella città di Agropoli. Agropoli rientra nei Comuni medi italiani per numerosità della cittadina con 19.984 abitanti e con un'incidenza della popolazione straniera del 6% (in valore assoluto 1.327 individui); la maggior parte dei residenti stranieri proviene dal continente

2 La ricerca da cui scaturiscono le riflessioni di questo articolo è parte organica del lavoro di tesi di dottorato di Fortuna Liccione, XXXVIII ciclo dottorato in Scienze sociali e statistiche, Università Federico II di Napoli.

3 Si vedano i Rapporti sulla presenza migrante nelle Città metropolitane realizzati dalla Direzione generale dell'Immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, disponibili al link <https://integrazione-migranti.gov.it/it-it/Presenza-dei-migranti-nelle-città-metropolitane/anno/2022>.

europeo (61%) e, tra questi, il 58% da un Paese dell'Unione europea. Africa e Asia sono equamente distribuiti (rispettivamente 17,2% e 17%) e solo il 3% proviene dal continente americano.

Nell'anno scolastico 2021-2022 nell'Istituto scelto ad Agropoli, che denomineremo 'Bianco,' erano presenti 45 alunni con background migratorio, 23 presenti nelle classi del triennio, con una leggera prevalenza di non comunitari (51%). Il PTOF non prevede un'area specifica per l'intercultura, ma adotta un protocollo per l'inserimento degli alunni con bisogni educativi speciali e organizza attività di alfabetizzazione dell'italiano L2.

L'Istituto 'Rosso' si trova ad Aversa, anch'essa classificabile come una città di medie dimensioni con quasi 50 mila abitanti (49.815), la seconda per popolazione dopo il Comune capoluogo, con un'incidenza della popolazione straniera del 6%, un punto percentuale in più rispetto a Caserta. Le aree geografiche maggiormente rappresentate sono quelle dell'Europa centro-orientale e l'Africa settentrionale che, insieme, costituiscono il 61% del totale dei residenti.

Nell'anno scolastico 2021-2022 erano presenti nell'Istituto 53 alunni con background migratorio, di questi 23 iscritti nelle classi del triennio e, anche in questo caso, con una netta prevalenza di non-UE (77%). Il Piano triennale dell'offerta formativa non prevede un'area dedicata all'intercultura, esiste però un referente per gli alunni stranieri che afferisce all'area Inclusione (BES, DSA, alunni stranieri). La presenza significativa di alunni con background migratorio ha indotto l'Istituto ad ampliare l'offerta formativa con l'introduzione di laboratori extra-curricolari per l'alfabetizzazione dell'italiano L2 finanziati con il Fondo per il miglioramento dell'offerta formativa (MOF).

2. La street-level bureaucracy: una lente preziosa per esaminare l'implementazione della nuova riforma dell'orientamento

La teoria della *street-level bureaucracy* (Lipsky 1980) analizza il ruolo dei funzionari pubblici che operano a livello di base direttamente a contatto con i cittadini.

I burocrati di strada, come gli assistenti sociali, gli agenti di polizia e gli insegnanti, sono responsabili dell'implementazione delle politiche e dei programmi stabiliti dai livelli superiori di governo (Brodkin 2012).

Gli insegnanti rientrano nella categoria di *street*

bureaucrats in quanto nello svolgimento della loro funzione hanno un rapporto diretto con i destinatari dell'azione educativa (studenti e famiglie) e dispongono di un elevato potere discrezionale.

Discrezionalità, però, non significa arbitrarietà, perché i 'burocrati di strada' non possono fare ciò che vogliono o ciò che viene loro richiesto di fare dall'organizzazione in cui operano ma, dovendo gestire situazioni complesse, sono spesso costretti a fare ciò che possono e le loro scelte finiscono per caratterizzare i concreti interventi erogati, diventando l'essenza stessa della politica (Brodkin 2012).

La teoria si concentra su tre aspetti chiave del lavoro dei burocrati di strada:

- discrezionalità: i burocrati di strada hanno un certo grado di autonomia nel modo in cui applicano le norme e i regolamenti a ciascun caso individuale. Questo può influenzare significativamente l'esperienza dei cittadini con i servizi governativi;
- incertezza: i burocrati di strada spesso operano in condizioni di incertezza, con informazioni incomplete e risorse limitate. Questo può portare a decisioni basate sul giudizio e sull'esperienza personale, piuttosto che su rigide regole;
- conflitto di ruoli: i burocrati di strada si trovano spesso a dover conciliare molteplici obblighi e aspettative, tra cui le direttive dei loro superiori, le esigenze dei cittadini e le proprie convinzioni personali. Questo può creare tensioni e dilemmi etici.

La teoria della *street-level bureaucracy* ha avuto un impatto significativo sulla comprensione del funzionamento del settore pubblico e ha contribuito a evidenziare l'importanza del ruolo dei funzionari pubblici, sottolineando la complessità del loro lavoro.

Alcuni dei temi chiave emersi dalla teoria della *street-level bureaucracy* in Italia includono:

- il ruolo dei burocrati di strada nel mediare tra le politiche nazionali e le esperienze individuali dei cittadini;
- l'impatto delle risorse limitate e dei notevoli carichi di lavoro dei burocrati di strada;
- l'importanza della formazione e del supporto per i burocrati di strada;
- il ruolo della discrezionalità e del giudizio professionale nell'erogazione dei servizi pubblici.

Assumendo queste dimensioni come unità della nostra analisi, sono stati presi in esame i

dispositivi istitutivi della riforma (decreti, circolari e linee guida), al fine di evidenziare come gli spazi di agibilità siano presenti già entro il testo normativo e come questi si moltiplichino a cascata per ogni livello di recepimento successivo, finendo per affidare agli operatori e, nello specifico ai docenti, le responsabilità sui singoli casi e sugli esiti complessivi delle politiche.

Si delinea, in questo modo, uno spazio di autonomia che si configura come un imprescindibile strumento di adattamento del mandato istituzionale rispetto alla variabilità, specificità e imprevedibilità dei casi, delle situazioni e delle condizioni a cui esso deve essere applicato.

L'analisi documentale ha consentito di rilevare il condizionamento cui sono stati sottoposti i docenti (SLB) per i quali, quindi, il potere discrezionale si è configurato come una necessità cui ricorrere per fornire risposte adeguate per un'utenza sempre più numerosa e complessa, mediando tra disposizioni lacunose, insufficienza delle risorse, carico di lavoro e obbligatorietà di misurazione e rendicontazione dei risultati (Zhang *et al.* 2022).

Nei paragrafi successivi sarà illustrata l'implementazione della riforma nei diversi livelli: 'macro', corrispondente alle istituzioni scolastiche e alle modalità con le quali hanno (o non hanno) attuato la riforma; 'meso', per il quale si è osservato l'impatto della politica sulle singole organizzazioni; 'micro' al livello dell'operatore (SLB) direttamente a contatto con l'utente e, quindi, delle azioni e decisioni dei tutor nel rapporto con gli studenti.

3. La discrezionalità a livello macro: il recepimento della riforma nelle scuole coinvolte

Come già evidenziato nell'Introduzione, per l'istituzione dei tutor il Ministero ha fornito solo alcune indicazioni, la partecipazione alla formazione era libera, ma propedeutica all'assunzione dell'incarico e richiedeva il possesso di alcuni requisiti:

- essere in servizio con contratto a tempo indeterminato con almeno cinque anni di anzianità maturata con contratto a tempo indeterminato o determinato;
- avere svolto compiti rientranti in quelli attribuiti al tutor scolastico e al docente orientatore (funzione strumentale per l'orientamento, per il contrasto alla dispersione scolastica o per i Percorsi per le competenze trasversali e l'orientamento (PCTO);

- aver manifestato la disponibilità ad assumere la funzione di tutor e di docente orientatore per almeno un triennio scolastico.

Le attività formative sono state organizzate da Indire, hanno avuto una durata complessiva di 20 ore e sono state erogate in modalità asincrona attraverso la piattaforma Scuola Futura (<https://scuolafutura.pubblica.istruzione.it/>).

I percorsi sono stati articolati in moduli online e sono stati finalizzati a fornire agli insegnanti conoscenze riguardo a:

- processo di orientamento e figure coinvolte;
- metodologie e tecniche utilizzate nell'orientamento scolastico;
- normative e politiche educative nazionali e locali;
- strumenti utilizzati nel processo di orientamento;
- elementi di cornice culturale utili ad aggiornare i processi di orientamento.

A conclusione dell'attività di formazione, poi, il dirigente scolastico, osservando la procedura prevista nel PTOF per la nomina delle funzioni strumentali, ha proceduto alla nomina dei docenti tutor (con la contestuale assegnazione del raggruppamento di studenti individuato a livello di singola scuola) e del docente orientatore tra coloro che avevano positivamente concluso la formazione propedeutica.

Le istituzioni scolastiche, quindi, non erano vincolate a una specifica procedura e, in effetti, i tre Istituti coinvolti nella ricerca hanno adottato modalità differenti.

Il Liceo Bianco di Agropoli non ha individuato né l'orientatore né i tutor in quanto nessun docente ha presentato la propria candidatura per la formazione propedeutica.

Il Liceo Verde di Napoli, invece, ha utilizzato lo strumento della manifestazione di interesse invitando i docenti a presentare la loro candidatura per i corsi di formazione e a dare la disponibilità ad assumere la funzione di tutor e/o di docente orientatore (Circolare d'Istituto n. 194 del 12/04/2023), poi, il Collegio dei docenti ha attribuito gli incarichi, e la contestuale assegnazione del raggruppamento di studenti, a tutti coloro che avevano completato positivamente la formazione.

L'Istituto Rosso di Aversa, infine, per individuare i docenti da avviare alla selezione ha utilizzato lo

strumento dell'Avviso pubblico (Circolare d'Istituto n. 171 del 17/04/2023), quindi, sulla base dei criteri di valutazione stabiliti dal Collegio dei docenti, ha avviato una seconda fase di selezione (Circolare n. 1512 del 09/02/2024) che ha riguardato coloro che avevano completato la formazione e avevano presentato la propria candidatura per i ruoli di tutor e orientatore.

Tre Istituti, tre scelte differenti: il primo decide di non dare seguito alla riforma preferendo potenziare le precedenti esperienze e sperimentando, però, nuove pratiche; il secondo, pur nel rispetto delle procedure amministrative, opta per un procedimento più snello; il terzo predilige la strada dell'evidenza pubblica con l'emanazione di due bandi a cui è seguita la nomina di una commissione di valutazione delle candidature e la pubblicazione delle graduatorie dei vincitori, degli idonei e degli esclusi.

4. La discrezionalità a livello meso: la vaghezza della riforma e l'eterogeneità organizzativa

Nelle intenzioni del Legislatore, la nuova riforma dell'orientamento ha l'obiettivo di esaurire la fase delle 'iniziative episodiche' e creare 'un sistema strutturato e coordinato di interventi', ciò nonostante, ad oggi, essa risulta finanziata solo per l'anno scolastico 2023/2024, ed esclusivamente per il triennio delle scuole secondarie di II grado, con uno stanziamento delle risorse PNRR di 150.000.000 di euro (D.M. n. 63 del 5 aprile 2023).

Per gli anni a venire, il Ministero si è limitato a comunicare che eventuali ulteriori risorse saranno assegnate successivamente e che, in ogni caso, "per remunerare attività didattiche innovative sull'orientamento, le istituzioni scolastiche potranno accedere ai finanziamenti derivanti da altre voci di finanziamento del PNRR e della nuova programmazione PON"⁴.

Nelle intenzioni, dunque, se l'orientamento viene definito funzione strategica e sistemica, poi, però, non è stato predisposto un piano pluriennale che assegni risorse per i successivi anni scolastici e per tutti gli altri gradi di istruzione.

Il tema delle risorse non può essere considerato secondario in quanto pone l'istituzione scolastica, e nello specifico i docenti in quanto componenti degli organismi deputati alla progettazione e

programmazione, nella difficile posizione di dovere stabilire le priorità e, quindi, di operare delle scelte tra quelle iniziative che ritengono 'finanziabili' rispetto alle altre.

Per la definizione dei moduli di orientamento il Ministero ha fornito solo indicazioni generali, delegando a ciascuna istituzione scolastica, e nello specifico al Collegio dei docenti, "la progettazione dei percorsi di orientamento, da inserire all'interno del curriculum della scuola e da esplicitare nel Piano triennale dell'offerta formativa" (Nota dell'11 ottobre 2023 - Allegato B, *Indicazioni per il personale scolastico per l'attuazione delle Linee guida per l'orientamento*).

Il Collegio dei docenti, dunque, attraverso i suoi Dipartimenti, progetta i moduli orientativi, poi, una volta esaurita questa fase, ciascun Consiglio di classe individua e adatta i moduli alle caratteristiche degli alunni e dei singoli docenti, nonché alle discipline previste dal curriculum.

Alla realizzazione di queste attività, però, non sono state destinate risorse specifiche e la conseguenza è che esse sono fatte rientrare nelle 80 ore che il contratto di lavoro (art. 44 CCNL personale del comparto Istruzione e ricerca, 2019-2021) assegna alle cosiddette attività funzionali all'insegnamento: partecipazione alle riunioni collegiali, programmazione e progettazione, ricerca, valutazione, aggiornamento e formazione.

Gli insegnanti, quindi, devono operare delle scelte e decidere sull'eventualità di ridurre l'impegno per quelle attività considerate maggiormente attinenti alla professione docente (preparazione delle lezioni, delle verifiche, correzione degli elaborati ecc.) per ritagliare spazio e tempo per la progettazione orientativa.

Per le nuove figure di docenti tutor e orientatore, il Ministero ha riconosciuto alle singole istituzioni scolastiche una certa libertà anche se, per la valutazione del numero minimo e massimo di tutor da reclutare e dei criteri per la loro individuazione, le istituzioni scolastiche hanno dovuto tenere conto di alcuni parametri: il numero di docenti che avevano positivamente completato la formazione, la numerosità del raggruppamento di studenti da associare a ciascun tutor e le risorse finanziarie assegnate.

⁴ Si vedano in proposito le FAQ n. 12 e 14 pubblicate sul sito del Ministero: https://docentitutor.istruzione.it/domande_frequenti.html.

Se a ciascun tutor è stato assegnato un numero minimo e massimo di alunni e di alunne (da un minimo di 30 a un massimo di 50), le disposizioni sono state piuttosto vaghe in merito alla natura dei compiti da svolgere. Infatti, a eccezione di un generico riferimento al dialogo costante con lo studente, con la sua famiglia e con i colleghi coinvolti nell'attività didattica (Circolare n. 958 del 5 aprile 2023), non vi è alcun riferimento alle procedure, alle metodologie e, soprattutto, ai tempi da dedicare a ciascuno studente. Al tutor è lasciata piena autonomia nello stabilire come, dove e quando svolgere l'attività: può decidere di organizzare incontri individuali o di gruppo, a distanza o in presenza, durante l'orario curricolare o extra-curricolare e, infine, può stabilire quanto tempo dedicare a ogni studente.

Il docente tutor, quindi, la cui funzione primaria resta quella dell'insegnamento, nella definizione delle modalità e dei tempi da dedicare alle attività di orientamento, deve riuscire a conciliare tutte le esigenze che entrano in gioco: quelle degli studenti, delle famiglie, dei colleghi, dell'organizzazione nella quale opera, degli strumenti di cui dispone e, non da ultimo, le sue personali.

Un primo elemento relativo agli spazi di discrezionalità che si possono aprire consiste proprio nella programmazione e nelle modalità di organizzazione degli incontri: scegliere di realizzare l'attività in orario curricolare significa negoziare con i colleghi della classe, e con la dirigenza, la non partecipazione dello studente all'ora di lezione; di contro, optare per l'orario extra-curricolare comporta l'accertamento preventivo della disponibilità di aule e della presenza di personale dedicato alla sorveglianza e alla pulizia al di fuori dell'orario scolastico e di lavoro.

L'organizzazione di incontri a distanza, se da un lato consente di superare gli ostacoli di natura logistica, dall'altro potrebbe creare discriminazioni tra coloro che dispongono di strumenti digitali adeguati (device e connessioni) e coloro che, invece, ne sono sprovvisti.

Dalle interviste ai docenti tutor queste criticità sono emerse in maniera chiara:

“La maggiore difficoltà riguarda il tempo in cui svolgere le varie operazioni sulla piattaforma insieme ai ragazzi. Per loro deve essere un tempo curricolare, dunque spesso sono costrette a prelevare i ragazzi dalle varie classi nelle ore di

lezione, a scapito dei colleghi che in quelle ore stanno spiegando o facendo altre attività”.

“Ti dirò che nessuno ha fatto problemi, anche perché prima ne ho parlato con i colleghi chiedendo loro il permesso. Con tutte le ore che si ‘perdono’ facendo progetti, civica e orientamento... il fatto che un alunno perda 10-15 minuti di una lezione non sta creando problemi. In realtà però poi io ho creato una classroom e mi rapporto con ogni alunno prevalentemente tramite chat, quindi ci scriviamo”.

“Tante ore per fare un discreto lavoro, tante difficoltà con piattaforma, app, pc, tablet, Ipad, postazioni che la scuola non ha, strumenti che i ragazzi non hanno ecc. Cosa gratificante che conosco sempre più gli allievi con cui chiacchiero, motivo, rifletto, critico...”

La fase di elaborazione dell'E-Portfolio apre ulteriori spazi di discrezionalità innanzitutto per l'assenza di procedure: in questo caso è riconosciuto al tutor, ovviamente insieme allo studente, il compito di organizzarne i contenuti. In questa fase il fattore tempo diventa rilevante nella valutazione dei criteri per la selezione dei documenti e delle informazioni da inserire per rendere visibile non solo i risultati ottenuti, ma anche il percorso che ne ha consentito il raggiungimento.

Bisogna ricordare che la relazione tra docente e studente è di tipo asimmetrico, tra persone 'diseguali' (Foucault 2004) e che quest'asimmetria è tanto più accentuata quanto i destinatari presentano particolari fragilità (disabili, BES, stranieri), quindi, se nella compilazione dell'E-Portfolio il tutor deve assistere lo studente, nella pratica l'insegnante ha un ruolo tutt'altro che secondario, egli è considerato una figura di riferimento, che ne sa di più, quindi la sua opinione è ritenuta autorevole.

In questa fase, il docente fa una serie di valutazioni che possono determinare decisioni ad alto potenziale discrezionale: l'identificazione, secondo valutazioni del tutto soggettive, di eventuali elementi di forza o di debolezza del percorso di studi, del riconoscimento o meno di competenze acquisite in contesti non formali, della valorizzazione delle cosiddette *soft skills*, tutte scelte che possono incidere sulle traiettorie e sui futuri percorsi universitari o occupazionali.

L'ultimo aspetto dell'analisi riguarda il compenso dei tutor e, anche in questo caso, il Ministero ha semplicemente individuato un valore minimo e un valore massimo (lordo stato), decidendo di rinviare alla contrattazione integrativa d'Istituto la determinazione dei criteri nonché della quantificazione dell'ammontare delle remunerazioni.

Le attività sono state finanziate solo per il triennio della secondaria di secondo grado, una scelta che ha determinato una divisione tra i docenti appartenenti al grado di istruzione del primo ciclo e quelli del secondo ciclo e, tra questi ultimi, tra coloro che insegnano solo al primo biennio e coloro che, invece, operano anche nelle classi del secondo biennio e quinto anno.

Considerato che le risorse per le attività di orientamento hanno alimentato un fondo finalizzato alla valorizzazione del personale scolastico, la scelta ministeriale, del tutto discrezionale e probabilmente dettata dalla necessità di far quadrare i conti, potrebbe avere conseguenze sulla motivazione di quei docenti che, di fatto, sono stati esclusi solo per il fatto di non insegnare nelle classi terminali della scuola superiore.

Decisioni che rischiano di alimentare il disagio e l'insoddisfazione degli insegnanti e la percezione di scarso apprezzamento attribuito dalla società alla loro professione, caratterizzata da retribuzioni basse, perdita di prestigio sociale e non riconoscimento dell'effettivo carico di lavoro che rende necessario sommare alle ore lavorative contemplate dal contratto, quelle non retribuite ma ugualmente necessarie a svolgere efficacemente la propria attività (European Commission *et al.* 2018; Colussi 2021; OECD 2019; Cavalli e Argentin 2010).

5. L'orientamento dei tutor per gli studenti con background migratorio: la discrezionalità a livello micro

Nel mese di maggio 2024 è stato somministrato un questionario ai tutor dell'Istituto di Aversa; i rispondenti sono stati 15 – 13 insegnanti curricolari e 2 di sostegno – e di questi, 5 hanno avuto in carico alunni con background migratorio. Si tratta di docenti con molti anni di esperienza nella scuola e con un titolo di studio superiore (laurea magistrale o vecchio ordinamento).

Per quanto concerne la formazione ricevuta, i soddisfatti e gli insoddisfatti si dividono equamente,

ma per 11 di essi le 20 ore di formazione non sono state esaustive e hanno ritenuto di doverne autonomamente approfondire i contenuti.

Le disposizioni ministeriali sono state poco chiare per 10 insegnanti, in particolare per l'assenza di moduli formativi specifici per alunni con bisogni educativi speciali, ed è stato perciò necessario ricorrere alla discrezionalità (secondo 13 tutor), sia per consentirne l'adattamento ai casi particolari, sia come costruzione e interpretazione di una normativa generica e lacunosa.

La quasi totalità dei tutor considera l'orientamento estremamente utile per gli alunni e le alunne, ma la maggioranza dei rispondenti (12 docenti) non si ritiene soddisfatta dell'esperienza svolta soprattutto per l'aspetto economico.

La fase delle interviste ai docenti tutor che avevano avuto in carico studenti con background migratorio ha consentito di approfondire le principali criticità che essi hanno riscontrato nella gestione dell'E-Portfolio e dell'utilizzo della piattaforma Unica.

I task relativi all'attività di orientamento svolta dai tutor possono essere così schematizzati:

1. primo incontro per illustrare la riforma;
2. registrazione e primo accesso alla piattaforma;
3. supporto all'elaborazione dell'E-Portfolio in tutte le sue parti: percorso di studi, sviluppo delle competenze, capolavoro e autovalutazione.

Il primo incontro per illustrare la riforma

Ciascun tutor ha organizzato un primo incontro a distanza, attraverso uno spazio appositamente creato su Google classroom, per presentare le attività di orientamento che l'Istituto avrebbe realizzato nel corso dell'anno scolastico.

Eventuali incontri individuali e quelli con le famiglie, specialmente delle classi quinte, andavano concordati con il tutor e potevano svolgersi in presenza o a distanza.

Registrazione e primo accesso alla piattaforma

L'accesso alla piattaforma Unica avviene attraverso SPID, Carta d'identità elettronica (CIE), Carta nazionale dei servizi (CNS), Electronic IDentification Authentication and Signature (eIDAS) o registrandosi con il Codice fiscale.

In quest'ultimo caso, gli studenti dovevano essere in possesso di un indirizzo e-mail al quale veniva inviata la comunicazione con le credenziali di accesso.

Il possesso di documenti è una delle grandi difficoltà che incontrano le scuole con le famiglie e gli alunni con background migratorio. Come si sono comportati i tutor nel caso di ragazzi o ragazze i cui genitori non si trovavano in regola con il titolo di soggiorno o nel caso di neoarrivati in attesa di documenti?

Prof. 2: *Ad alcuni miei alunni risultava codice fiscale già in uso. Nonostante i ragazzi facessero recupero password, non si riusciva a risolvere perché alle loro e-mail non arrivava nessuna comunicazione.*

I: E poi avete risolto?

Prof. 2: *Sì, alla fine abbiamo capito che i genitori avevano fatto richiesta della carta per lo studente ed era stato caricato un indirizzo e-mail del genitore. Infatti, proseguendo il recupero password con il genitore abbiamo risolto.*

Prof. 4: *Un alunno straniero arrivato da circa un anno era in attesa di codice fiscale per cui non poteva fare l'ingresso in piattaforma.*

I: Da un anno non aveva il CF? E poi avete risolto?

Prof. 4: *I documenti personali sono esclusivamente a carico della famiglia e finché loro non sono in possesso del documento il ragazzo non può entrare nel sistema. Purtroppo, se la famiglia non riesce, anche per problemi di tempistica a fare il codice fiscale, noi non possiamo fare nulla.*

Prof. 5: *Un alunno straniero aveva solo il passaporto e nient'altro. La segreteria mi ha fornito il codice fiscale presente nel sistema, ma quando lo inserisco dà l'errore di non coincidenza tra i dati. Il sistema del Ministero non ha tenuto conto di questi ragazzi! Ho scritto all'assistenza della piattaforma Unica e la risposta è stata inutile.*

I: E alla fine?

Prof. 5: *Alla fine ho scoperto che c'è una app e, inserendo l'anagrafica corretta, genera il codice fiscale. Che facevo lo lasciavo fuori?*

La complessità di operare con alunni e alunne provenienti da contesti migratori richiede competenze specifiche e chiama in causa aspetti emotivi del lavoro di docente. La principale difficoltà che incontrano le scuole, soprattutto nella fase della prima accoglienza, è proprio relativa al possesso dei documenti. Non è raro, quindi, che al personale scolastico sia demandata la responsabilità di valutare

la documentazione degli alunni: titolo di soggiorno, certificati vaccinali, attestati di frequenza ecc.

Nel caso dei tutor, la problematica relativa ai documenti personali ha generato diversi esiti: per il prof. 4 l'impossibilità di venirne a capo lo ha indotto a operare una scrematura (c.d. *creaming*) abbandonando l'obiettivo ritenuto irraggiungibile. Nel caso dei prof. 2 e 5 la tensione a garantire l'equità, la non discriminazione e l'inclusione li ha spinti ad approfondire, indagare e cercare soluzioni alternative.

Il supporto all'elaborazione dell'E-Portfolio

Una volta effettuato l'accesso alla piattaforma gli studenti, con il supporto dei docenti tutor, si sono dedicati alla compilazione delle quattro sezioni dell'E-Portfolio: il percorso di studi, lo sviluppo delle competenze, il capolavoro e l'autovalutazione.

La prima sezione: il percorso di studi

La sezione relativa al percorso di studi dovrebbe riportare le informazioni relative al profilo scolastico, già presenti nel sistema informativo del Ministero, ma, nel caso di studenti con background migratorio neoarrivati, gli insegnanti hanno trovato tutte le informazioni?

Il 'Sistema informativo del Ministero' cui si riferiscono le linee guida è il SIDI (Sistema informativo dell'istruzione) che è implementato dal personale delle segreterie e questo introduce un ulteriore soggetto nel processo di costruzione dell'E-Portfolio, aggiungendo nuovi vuoti di indicazioni e dunque altri spazi di variabilità di azioni. In assenza di un 'passato' scolastico in Italia, come sono state inserite le informazioni relative agli alunni neoarrivati? Le scuole, e in particolare il personale delle segreterie, avevano a disposizione le informazioni necessarie per ricostruire il percorso pregresso non svolto nel nostro Paese? Ancora, chi ha dovuto prendere le decisioni ha poi inserito tutto o ha selezionato le informazioni che riteneva pertinenti escludendo quelle che ha considerato superflue? Infine, tutti coloro che si sono trovati a operare tali scelte erano in possesso delle competenze per farlo?

Prof. 2: *Io ho un ragazzo ucraino, nell'E-Portfolio non c'erano informazioni sul percorso scolastico pregresso, così, l'ho segnalato al docente orientatore.*

I.: Ed è cambiato qualcosa?

Prof. 2: *No. Alla fine sono andata in segreteria e ho chiesto di visionare il fascicolo, almeno per sapere quando era arrivato in Italia, quali informazioni avevamo, poi, però, ho ricostruito tutto parlando con il ragazzo. Ma dico io, è normale?*

I.: *Quindi, poi, una volta ricostruito il percorso è stato possibile visionarlo in piattaforma?*

Prof. 2: *No perché quelle informazioni andavano inserite, ho chiesto in segreteria e mi è stato detto che loro non potevano modificare nulla... Io poi non conosco il sistema quindi non posso dire nello specifico quale sia la difficoltà.*

Prof. 3: *Eh... Diciamo che le piattaforme non sempre dialogano anche perché alcune informazioni credo le inserisca la segreteria e con tutte gli adempimenti non sempre riescono... Poi diciamo che, come per gli italiani, si immettono tutte le notizie che abbiamo, altrimenti come si fa? Non si può fare un'indagine, se si volesse approfondire con tutti... è impossibile...*

Prof. 4: *Non è stato particolarmente complicato perché per gli alunni stranieri neoarrivati adottiamo un PDP (Piano didattico personalizzato n.d.r.), dobbiamo per forza avere delle informazioni sul ragazzo (o la ragazza), perché altrimenti come si fa il PDP? Insomma, quando è arrivato, quali scuole ha frequentato e cose così...*

I.: *Quindi la famiglia è stata coinvolta?*

Prof. 4: *Certo, per il PDP la famiglia deve essere coinvolta.*

Il tema del percorso di studi, in particolare per i neoarrivati, è un ulteriore esempio della peculiarità degli alunni con background migratorio e dell'eventualità che si determinino atti di discriminazione su cui la discrezionalità gioca un ruolo decisivo in termini di inclusione o esclusione. Alle istituzioni scolastiche, infatti, compete l'accertamento delle competenze linguistiche e della scolarizzazione pregressa al fine di valutare il migliore inserimento in classe; questo significa che al momento dell'iscrizione si devono acquisire informazioni sul passato dello studente, sul sistema scolastico di provenienza e tracciare un profilo linguistico. Nel caso del prof. 4, l'adozione di un Piano didattico personalizzato ha consentito di disporre rapidamente di questa tipologia di informazioni che,

altrimenti, si sarebbe dovuto procurare. Al contrario, nel caso del prof. 2, l'assenza di informazioni l'ha posto nella condizione di dover ricostruire il percorso ma, alla fine, ha dovuto cedere dinanzi alle decisioni (discrezionali) del personale amministrativo.

Da queste battute emerge che, già nella fase di accoglienza, si sono aperti spazi di autonomia decisionale che hanno posto i tutor dinanzi a situazioni del tutto differenti: da un lato un Consiglio di classe che ha deciso di adottare un PDP coinvolgendo la famiglia, dall'altro due che, invece, si sono limitati all'adempimento burocratico-amministrativo dell'inserimento in classe.

La seconda sezione: lo sviluppo delle competenze

In questa sezione sono state rilevate diverse criticità, innanzitutto, la declinazione in competenze di tutte quelle esperienze acquisite in contesti extra-scolastici. I tutor hanno dovuto valutare quali esperienze avessero generato nuove competenze e quali, invece, non avessero prodotto cambiamento. Secondo quali criteri è stata fatta questa selezione? In assenza di strumenti e di indicazioni ministeriali i tutor hanno operato in maniera del tutto discrezionale?

Il ricorso a forme di discrezionalità emerge, con particolare evidenza, per gli alunni con background migratorio, in merito alla rilevazione della conoscenza della lingua madre.

Prof. 2: *La conoscenza della seconda lingua è stato un problema. Allora io ho pensato che lo potevano caricare nelle informazioni non nelle certificazioni, specificando madrelingua dei genitori ... ma sull'app⁵ c'è solo una sezione informazioni personali che contiene esclusivamente data di nascita – senza il luogo – codice fiscale e indirizzo mail. Ho l'impressione che non ci sia modo di inserire nessuna informazione al di fuori di queste. Però, penso che sia una competenza importante per molti di loro, parliamo di lingue come l'arabo che aprono molte opportunità lavorative... alle aziende poco interessa come lo hanno imparato, ma se lo parlano e lo scrivono bene...*

Io: *E alla fine come ha risolto?*

Prof. 2: *Ho inserito nelle attività extra-scolastiche, anche se lì si richiede ente organizzatore,*

5 Unica ha previsto anche una versione app per mobile a disposizione di alunni e famiglie.

data e luogo dell'attività... proprio non sono considerate attività o competenze sviluppate al di fuori di corsi organizzati... Così ho inserito in 'Altro' perché c'è un campo libero, e lì ho descritto dettagliatamente.

Prof. 3: *La lingua madre non credo sia opportuno inserirla, se la ritrovano già. Non è frutto di miglioramento di sé. Paradossalmente sarebbero i progressi in italiano quelli da inserire.*

I.: *Ma se sono italofoeni perché nati in Italia ma hanno appreso una o più lingue in famiglia?*

Prof. 3: *Secondo me, la conoscenza di un'altra lingua va indicata nel curriculum. L'E-Portfolio documenta il percorso scolastico e quello extra purché con certificazioni e basta.*

Prof. 4: *Io ho un ragazzo straniero che non può permettersi corsi, ma a casa da autodidatta ha acquisito delle competenze importanti per l'uso di CAD e altri programmi di elettrotecnica... non si potevano caricare perché bisognava inserire 'organizzato da' ...*

I.: *Ed è riuscita a trovare una soluzione?*

Prof. 4: *Alla fine mi sono consultata con dei colleghi e ho deciso di inserire come studio autonomo e ho descritto in modo dettagliato.*

Questa sezione evidenzia come le scelte a livello macro (cosiddetta 'discrezionalità istituzionale') impattino sulle scelte degli operatori generando profili di discrezionalità operativa: nella progettazione della piattaforma non si è tenuto evidentemente conto della realtà multiculturale delle scuole italiane e i tutor intervistati hanno dovuto immaginare soluzioni per rilevare il bilinguismo, tipico degli studenti con background migratorio. Anche in questo frangente, però, emerge la diversa interpretazione dell'operatore: per il docente 2 il possesso di un'altra lingua madre è una competenza da valorizzare, al contrario, per il docente 4 bisogna rilevare solo le competenze certificate o comunque acquisite in contesti formali.

La terza sezione: il 'Capolavoro'

Che cos'è 'un capolavoro' e come si riconosce? Il capolavoro è un prodotto intellettuale, esperienziale, relazionale? Come lo hanno inteso i docenti?

Prof. 1: *Un lavoro di gruppo, un incontro di formazione, un'attività di PCTO, un viaggio d'istru-*

zione, un'esperienza lavorativa, uno spettacolo teatrale... tutto ciò che per ciascuno di loro è stato particolarmente significativo per la crescita e la formazione... tutto ciò che può aver aiutato a comprendere il proprio cammino futuro.

Prof. 2: *Qualsiasi cosa che hanno prodotto e loro ritengono sia il loro capolavoro. Ad esempio, una ragazza era in crisi perché non sapeva cosa inserire, poi, abbiamo chiacchierato, le ho chiesto se ha delle passioni, degli hobby e ho scoperto che fa volontariato e che a Natale è stata impegnata nella distribuzione dei pasti ai poveri, così le ho detto: ecco il tuo capolavoro! È stata così contenta!*

La definizione del capolavoro è stata la parte più complicata e quella che ha generato una sorta di 'discrezionalità creativa': il capolavoro è un prodotto dell'esperienza scolastica come un compito fatto bene o una verifica eccellente oppure no e, quindi, poteva trattarsi di un viaggio all'estero, un concerto, l'organizzazione di un evento? Ancora, era un prodotto dell'anno in corso o poteva riferirsi agli anni passati? Per venirne a capo i docenti sono ricorsi al confronto, allo scambio di opinioni e, alla fine, come emerge anche dalle dichiarazioni dei tutor, la soluzione è risultata quella più semplice e immediata: dare voce agli studenti e, attraverso la narrazione e l'approccio biografico, individuare qualcosa che li ha resi contenti, soddisfatti, fieri.

La quarta sezione: autovalutazione

Questa sezione è stata aperta solo alla metà di giugno quando, ormai, le attività didattiche si erano concluse e, quindi, gli studenti non hanno avuto l'opportunità di implementarla.

Conclusioni

"La scuola ha la responsabilità di accompagnare la decisione di ciascuno al fine di realizzare al meglio i talenti di ognuno" ha scritto il Ministro Valditara in una lettera inviata ai genitori degli alunni dell'ultimo anno della secondaria di primo grado, per accompagnarli nella scelta degli studi dei loro figli. Il Ministro, assumendo il ruolo di consigliere e orientatore, forniva, "senza alcuna pretesa di esaustività, alcune statistiche relative alle prospettive occupazionali dei diplomati, ovvero al

rapporto tra percorsi formativi e occupabilità, e alle principali tendenze del mercato del lavoro”⁶.

La scelta della scuola superiore, quindi, deve tenere conto della domanda di lavoro e delle esigenze di manodopera delle aziende che lamentano enormi difficoltà nel reperimento di alcune figure professionali: fabbri ferrai, artigiani e operai specializzati del tessile e dell’abbigliamento, costruttori di utensili e assimilati, fonditori, saldatori, lattonieri, calderai, montatori carpenteria metallica.

Certo, aggiunge il Ministro, mancano “anche gli ingegneri in generale, i tecnici della gestione dei processi produttivi di beni e servizi così come gli specialisti in scienze matematiche, informatiche, chimiche, fisiche e naturali, i tecnici della distribuzione commerciale e quelli informatici, telematici e delle telecomunicazioni”.

L’orientamento, al di là della retorica sulla valorizzazione dei talenti, deve garantire l’incontro tra domanda e offerta di lavoro, in questo modo, l’istruzione diviene funzionale principalmente al mercato del lavoro e la sua efficacia, in un sistema così strutturato, appare solo se commisurata alla capacità di produrre occupazione (eventualmente), meno rispetto a quella di creare individui liberi e consapevoli.

La funzione di incanalare (e non di orientare), viene esercitata sin dalla secondaria di primo grado e il suo compito sarà, probabilmente, quello di dissuadere le ragazze e i ragazzi dagli studi a bassa occupabilità (ad esempio, quelli umanistici) e indirizzarli verso percorsi appetibili per il mercato: quelli scientifici e tecnico-professionali.

Anche se negli ultimi anni l’indirizzo liceale è stato scelto dalla maggioranza degli studenti di terza media, esso resta ancora poco frequentato da coloro che hanno un background migratorio, soprattutto dai maschi e appartenenti alla prima generazione. Le scelte di questi ultimi, e in misura minore di quelli di seconda, si differenziano da quelle degli studenti italiani e rimandano quindi a una presenza di effetti secondari, collegati alle origini sociali, che contribuiscono alla riproduzione delle disuguaglianze (Argentin *et al.* 2020).

Considerato che nella formulazione dei consigli

orientativi è nota la minor propensione degli insegnanti a suggerire il percorso liceale agli studenti stranieri, l’orientamento scolastico può essere visto come un’attività volta a filtrare l’accesso ai diversi indirizzi di scuola superiore (Romito 2014; Argentin *et al.* 2020) e, poiché il tipo di scuola superiore che si è intrapreso non è neutrale rispetto alla possibilità di scegliere se proseguire gli studi universitari (e quali) o immettersi sul mercato del lavoro, esso diviene un dispositivo di selezione precoce dei futuri lavoratori e non dei talenti.

Nel corso di queste brevi riflessioni, come detto in premessa, ci siamo serviti del costruito teorico della *street-level bureaucracy* che, nel caso specifico, ci è servito per leggere in che modo fin dalla stesura del testo buona parte del compito che la riforma si pone è lasciata alla definizione delle singole scuole e dei singoli docenti tutor.

In questo senso ci è sembrato ripetersi – come se quella fosse stata una sperimentazione valida e quindi da replicare – quanto abbiamo visto accadere non molti anni fa per l’inclusione scolastica degli studenti stranieri: la responsabilizzazione dell’inclusione demandata tutta agli operatori in prima linea e a diretto contatto con gli studenti, ossia agli insegnanti.

E se da un lato si incoraggiano le scuole a costruire alleanze e a sfruttare le risorse del territorio, dall’altro si ripropone l’idea per la quale la scuola basti a se stessa e che siano sufficienti venti ore di formazione aggiuntive per i docenti, e l’inserimento nei moduli di qualche ora di psicologia, perché essi si sostituiscano a professionisti come psicologi, counselor e orientatori.

Non sarebbe stato più ragionevole, come anche suggerito dall’Ordine degli Psicologi⁷, utilizzare le risorse PNRR per accogliere, finalmente, le richieste che da tempo provengono dal mondo della scuola e introdurre figure qualificate a supportare i docenti nella promozione delle risorse dei ragazzi, dell’ascolto e della prevenzione?

E come si concilia la necessità di assicurare continuità alle figure di docenti tutor con l’estrema variabilità degli organici delle scuole determinata

6 Lettera ai genitori del Ministro Valditara del 19 dicembre 2022, <https://www.miur.gov.it/-/la-grande-alleanza-l-orientamento-e-le-opportunita-dei-territori-lunedì-a-tutte-le-famiglie-la-lettera-del-ministro-valditara>.

7 Audizione del 30 gennaio 2024 del Presidente del Consiglio nazionale dell’Ordine degli Psicologi alla Commissione Cultura, scienza e istruzione della Camera dei Deputati nell’ambito dell’esame delle proposte di legge per l’istituzione della figura professionale dello psicologo scolastico nelle scuole di ogni ordine e grado.

dalla mobilità del personale e dal consistente ricorso al lavoro precario?

Questo ripetersi del meccanismo che attribuiva, nei fatti, agli insegnanti quasi tutta la responsabilità dell'integrazione (con tutti i limiti che le ricerche hanno individuato) oggi sembra avere una valenza anche più pesante in termini di impatto sui soggetti: se in quella fase l'attribuzione del carico agli insegnanti si basava sull'idea della 'conoscenza' di cui era portatrice la singola scuola, intesa come comunità di persone che forma la cultura dei contesti sociali in cui essa stessa si esprime e si sostanzia, con una discrezionalità basata sul buon senso (che comunque non è neutrale nell'impattare negativamente sui destini degli studenti), oggi questa riforma appare mossa dalla necessità di rispondere alle esigenze del mercato del lavoro tanto che, improvvisamente, la figura dell'insegnante diventa quella di intermediario tra un'offerta di lavoro che deve essere formata e una domanda di

lavoro espressa (o non espressa) del contesto locale.

Sembra di assistere a uno spostamento di focus da una discrezionalità ben intenzionata a una discrezionalità regolata dalla domanda di lavoro (da una discrezionalità come fine a una come mezzo). Tutto sommato, e al di là delle retoriche con cui essa viene proclamata e della terminologia con cui è espressa, pare che non importi tanto il *come* si orienti (con che strumenti e con che grado di competenze specifiche o di sapere rispetto alle dinamiche così mutevoli di un mercato del lavoro mai così fluido e in trasformazione come quello attuale) e ancora meno importi il *chi* si orienti (che caratteristiche, che storie, che aspirazioni, che sogni e che bisogni esprimano più o meno esplicitamente i giovani da orientare), ma che il vero interesse sia *verso cosa* si orienti e questo, appare evidente, è strettamente definito da logiche di mercato, di collocazione specifica e per posizioni mirate.

Bibliografia

- Argentin G., Aktaş K., Barbetta G.P., Barbieri G., Colombo L.V. (2020), Le scelte scolastiche al termine del primo ciclo di istruzione. Un nodo cruciale per gli studenti di origine immigrata, in Santagati M., Colussi E. (a cura di), *Alunni con background migratorio in Italia. Rapporto nazionale*, Report ISMU 2/2020, Milano, Fondazione ISMU, pp.63-79
- Bertozzi R., Santagati M., Saruis T. (2020), I dilemmi degli insegnanti nella scuola multiculturale. Un approfondimento teorico ed empirico in prospettiva street-level, *Professionalità Studi*, n.3, pp.90-116
- Brodin E.Z. (2012), Reflections on street-level bureaucracy: past, present, and future, *Public Administration Review*, 72, n.6, pp.940-949
- Cavalli A., Argentin G. (a cura di) (2010), *Gli insegnanti italiani: come cambia il modo di fare scuola: terza indagine dell'Istituto IARD sulle condizioni di vita e di lavoro nella scuola italiana*, Bologna, il Mulino
- Colussi E. (2021), La formazione in servizio degli insegnanti. Proposte formative istituzionali, in Colussi E. (a cura di), *La formazione interculturale dei docenti: professionalità, risorse e sfide globali*, Milano, Fondazione ISMU, pp.33-42
- European Commission, EACEA, Eurydice (2018), *Teaching Careers in Europe: Access, Progression and Support. Eurydice Report*, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- Foucault M. (2004), *Security, territory, population: Lectures at the Collège de France, 1977-78*, Basingstoke, Palgrave Macmillan
- La Rocca C., Capobianco R. (2020), ePortfolio: la promozione di competenze strategiche in ambito universitario, in Pellerey M., Margottini M., Ottone E. (a cura di), *Dirigere se stessi nello studio e nel lavoro. Competenzestrategie. it. Strumenti e applicazioni*, Pedagogia interculturale e sociale n.12, Roma, RomaTre Press, pp.89-101
- Lipsky M. (1980), *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russell Sage Foundation
- Margottini M. (2023), Orientare e orientarsi. Una lettura critica delle "Linee guida per l'orientamento", *Pedagogia Oggi*, 21, n.2, pp.201-206
- Ministero dell'Istruzione e del merito (2022), *Linee guida per l'orientamento*, Roma, Ministero dell'Istruzione e del merito
- Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca (2014), *Linee guida nazionali per l'orientamento permanente*, Roma, Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca
- OECD (2019), *TALIS 2018 Results (Volume I): Teachers and School Leaders as Lifelong Learners*, TALIS, Paris, OECD Publishing <<https://doi.org/10.1787/1d0bc92a-en>>

- Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri e l'educazione interculturale (a cura di) (2022), *Orientamenti interculturali. Idee e proposte per l'integrazione di alunni e alunne provenienti da contesti migratori*, Roma, Ministero dell'Istruzione e del merito
- Romito M. (2014), Migrazioni, marginalizzazione e resistenze nei processi di orientamento scolastico, *Mondi Migranti*, n.2, pp.31-56
- Soresi S., Nota L. (2020), *L'orientamento e la progettazione professionale: modelli, strumenti e buone pratiche*, Bologna, il Mulino
- Zhang H., Yang L., Walker R., Wang Y. (2022), How to influence the professional discretion of street-level bureaucrats: transformational leadership, organizational learning, and professionalization strategies in the delivery of social assistance, *Public Management Review*, 24, n.2, pp.208-232

Giuseppe Gargiulo

giuseppe.gargiulo2@unina.it

PhD in Scienze sociali e statistiche, è assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Scienze sociali dell'Università degli Studi di Napoli Federico II. Fra le pubblicazioni recenti: con Buonomo A., Orientale Caputo G. e Gabrielli G., Lyceum and university aspirations among migrants and non- migrants in Italy, *British Educational Research Journal*, 2024, con Berritto A., L'orientamento scolastico nel PNRR per il contrasto alla povertà educativa. Una riflessione sulle capacità di agency e di empowerment dei minori in Caputo A. (a cura di), *Pensare al futuro. Percorsi di orientamento alle scelte post-diploma*, Franco Angeli, 2023.

Giustina Orientale Caputo

oriental@unina.it

Professoressa Associata di Sociologia dei processi economici e del lavoro, è coordinatrice del CdL in Sociologia e membro del Dottorato di ricerca in Scienze sociali e statistiche all'Università degli Studi di Napoli Federico II. Fra le pubblicazioni recenti: con Buonomo A., Gabrielli G., Gargiulo G., Lyceum and university aspirations among migrants and non-migrants in Italy, *British Educational Research Journal*, 2024; con Corradini S., Il lavoro sommerso in Italia: evoluzione del fenomeno e trasformazioni socio-economiche, *Rivista Giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n.3, 2023.

Fortuna Liccione

fortuna.liccione@unina.it

PhD in Scienze sociali e statistiche presso il Dipartimento di Scienze sociali dell'Università degli Studi di Napoli Federico II. Fra le pubblicazioni recenti: con Orientale Caputo G. e Capecchi S., The school work transition of young people with migration background, in Scuola Democratica (eds.), *Book of Abstracts of the International Conference of the journal "Scuola Democratica". Reinventing Education*, Roma, Associazione "PerScuola Democratica", 2024.

Nicchie etniche e gerarchie razziali

Lavoratori migranti in un distretto florovivaistico siciliano

Tindaro Bellinvia

Università degli Studi di Messina

La crisi pandemica da Covid-19 ha reso più evidenti sia l'esigenza del sistema produttivo di poter contare sui lavoratori stranieri per i settori essenziali, sia le disparità esistenti tra lavoratori con la concentrazione dei neri o *non bianchi* nei settori dove il lavoro è meno tutelato, più faticoso ed esposto a maggiori rischi. Nel contributo si mettono in luce i rischi di razzializzazione e sfruttamento soprattutto dell'ultima stratificazione di lavoratori migranti rappresentata dai subsahariani in un'enclave agricola esportatrice siciliana specializzata nel florovivaismo.

The Covid-19 pandemic crisis has further highlighted both the production system's reliance on foreign workers for essential sectors and the existing disparities between workers, with Black or non-white individuals concentrated in sectors where work is less protected, more physically demanding, and exposed to greater risks. This article highlights the risks of racialisation and exploitation, particularly affecting the most recent stratification of migrant workers, represented by sub-Saharanans, in a Sicilian agricultural export enclave specialised in floriculture.

DOI: 10.53223/Sinappsi_2024-03-4

Citazione

Bellinvia T. (2024), Nicchie etniche e gerarchie razziali. Lavoratori migranti in un distretto florovivaistico siciliano, *Sinappsi*, XIV, n.3, pp.54-66

Parole chiave

Diritti dei lavoratori
Discriminazione razziale
Sfruttamento del lavoro

Keywords

Workers' rights
Racial discrimination
Labour exploitation

Introduzione

L'articolo ha come focus il lavoro migrante di giovani subsahariani che si misurano con sfruttamento e razzismo nel periodo temporale della pandemia da Covid-19 nel contesto geografico-territoriale della fascia tirrenica messinese. Il loro impiego in lavori essenziali, come la produzione agricola sia in fase pandemica che post-pandemica, ha reso particolarmente 'visibili' e 'utili' dei soggetti considerati, per lo più fino a quell'emergenza, 'invisibili', pericolosi per l'ordine pubblico o usurpatori di welfare e spazi pubblici. Il contesto territoriale prescelto, ricadente nel comprensorio Barcellona Pozzo di Gotto-Milazzo e oggetto per la prima volta di indagine sociale, è caratterizzato da un'enclave d'esportazione di piante ornamentali,

soprattutto agrumi e ulivi, ma anche di altre piante d'arbusto e fiori recisi che, dalla fine degli anni Ottanta ad oggi, ha assorbito manodopera migrante di varie nazionalità, dai tunisini agli albanesi, dai marocchini ai romeni, fino ad arrivare ai subsahariani e bangladesi.

Sulla scorta del lavoro dei teorici del capitalismo razziale e degli studi decoloniali (Wallace *et al.* 2020; San Román e Molinero-Gerbeau 2023; Robinson 2023; Salvo 2024; Jenss 2024), delle analisi sull'agricoltura del Sud Europa tra esternalizzazione e specializzazione produttiva come tra informalità e inclusione differenziale (Mezzadra e Nielson 2013; Corrado *et al.* 2016; Sajir *et al.* 2022; Palumbo *et al.* 2022), questo articolo si propone di esaminare il nesso tra il processo istituzionale e socio-culturale

costituito dalla razzializzazione dei migranti e dal loro sfruttamento.

In premessa occorre ribadire come questi processi di razzializzazione caratterizzino svariati settori economici e lavorativi, tanto da non poter essere ritenuti esclusivi del mondo agricolo, sebbene quest'ultimo sia tra i più esposti a fenomeni di precarizzazione e sfruttamento. Le ricerche sociologiche condotte in altri contesti con forte presenza di lavoro migrante – dall'edilizia alla ristorazione, dai servizi alla persona a settori particolari come la macellazione – hanno contribuito ad arricchire le analisi sul rapporto tra capitalismo contemporaneo e razzializzazione: “La comprensione delle reciproche interconnessioni tra i luoghi di lavoro e la società, non solo in termini di classe, ma anche in termini di razza e altre divisioni sociali, aiuta a gettare nuova luce sulla natura politica dei processi lavorativi e consente l'ulteriore sviluppo della teoria del processo lavorativo come dispositivo euristico produttivo per comprendere meglio il ‘capitalismo razziale’” (Piro e Sacchetto 2021).

Dalle interviste ai giovani subsahariani impiegati nel distretto florovivaistico in questione, è emersa non solo una realtà di rapporti con i datori di lavoro dominata da stereotipi razziali per cui i neri devono faticare di più e rendere di più a fronte di salari risicati, ma anche la difficile convivenza nei vivai dove la prevalenza di lavoratori bianchi rispetto a braccianti subsahariani esita nella strutturazione di una vera e propria linea del colore (Du Bois 2010; Piro 2020; Mezzadra 2013), con il conseguente corollario di umiliazioni e sottomissioni. Certamente la pandemia ha dato rilevanza anche a un diritto alla salute già ordinariamente compromesso, sia dall'uso di prodotti pericolosi, quali i fitofarmaci non sempre erogati con tutti i dispositivi di sicurezza, sia dalle ore eccessive trascorse nei vivai con posture dannose per il corpo dei lavoratori, soprattutto nelle fasi di invasatura.

Se la crisi pandemica non ha migliorato le condizioni di salute e sicurezza dei lavoratori migranti, sicuramente ha influito sulla crescita della contrattualizzazione dei braccianti. I relativi dati Inps dei Comuni del comprensorio indagato indicano un chiaro incremento, successivo al 2020, anno del lungo lockdown, dovuto molto probabilmente al rischio sperimentato da molti vivaisti di non poter contare su una parte dei braccianti per l'impossibilità dei mi-

granti di recarsi nei vivai senza documenti e senza contratto di lavoro.

1. Il lavoro migrante dentro la pandemia globale

“Nel bel mezzo di questa pandemia globale, centinaia di migliaia di giamaicani, portoricani, messicani, sudafricani e altre persone provenienti da Paesi colonizzati e precedentemente colonizzati nella periferia del mondo stanno lavorando nelle fattorie di tutto il Nord America e dell'Europa per rifornire gli scaffali dei negozi di alimentari”. Così scriveva nel numero di marzo 2021 della *Monthly Review* la sociologa Zophia Edwards (2021) e, rifacendosi agli autori classici dei *Black Studies* quali Esther Cooper Jackson e W.E.B. Du Bois, Oliver Cromwell Cox ed Eric Williams, Edwards evidenziava nell'articolo come l'accumulazione primitiva del sistema capitalistico fondata sullo sfruttamento razzializzato e coloniale si riproduca nel mondo contemporaneo tramite sempre più elaborate forme di spossessamento.

La crisi pandemica, dunque, si rivela come momento di crisi che rende più evidenti le disparità esistenti tra lavoratori, la concentrazione dei neri o *non bianchi* nei settori dove il lavoro è meno tutelato, più faticoso ed esposto a maggiori rischi (Palumbo e Corrado 2020). Essa si caratterizza per una fase di apparente contraddizione nel discorso pubblico e politico, come hanno messo in rilievo Ippolito, Perrotta e Raeymaekers (2021), in cui coesistono politiche di chiusura dei confini e di espulsione dei migranti irregolari (Ambrosini 2021) e un livello normativo in cui fioriscono numerosi provvedimenti governativi ad ogni livello per favorire la circolazione dei lavoratori, soprattutto migranti o appartenenti alle minoranze stigmatizzate, impegnati nei settori chiave per la produzione dei prodotti essenziali e per la riproduzione sociale. Una fase di apparente contraddizione perché, come evidenziato da Mezzadra e Neilson (2013), le leggi restrittive sull'immigrazione non servono a chiudere totalmente le frontiere (cosa che comunque sarebbe impossibile), ma a produrre forme di ‘inclusione differenziale’ al mercato del lavoro: “In questo contesto, gli scarti di mobilità producono inediti meccanismi di filtraggio e gerarchizzazione della forza lavoro, dando luogo a nuovi regimi di sfruttamento che, lungi dall'essere liminali residui del passato, costituiscono le nuove frontiere dell'accumulazione e sono al centro dell'azione tattica e strategica del capitalismo estrattivo contemporaneo” (Anderlini *et. al.* 2022, 9).

Ma, focalizzando l'attenzione dal contesto globale ai processi di inserimento lavorativo nei Paesi del Sud Europa divenuti negli ultimi decenni meta di importanti flussi migratori, quale situazione troviamo? In questi Paesi, caratterizzati da un maggior grado di informalità (Reckinger 2019), vi sono stati processi di inserimento differenziale nel mercato del lavoro agricolo dipendenti in gran parte dallo sviluppo capitalistico dell'agricoltura (Corrado *et al.* 2016). Nell'agricoltura del Sud Europa sono decisivi gli anni Ottanta poiché si intensificano in questo periodo le forme capitalistiche di produzione caratterizzate da esternalizzazione e specializzazione produttiva (Avallone 2017, 26-27). In Italia, in particolare nei trent'anni successivi, cresce il lavoro salariato e le aziende agricole si riducono da 3 milioni nel 1982 a 1,1 nel 2016; tra il 2000 e il 2010 le aziende diminuiscono ulteriormente del 32,4%, si riduce del 20% la superficie agricola utilizzata, cresce la dimensione aziendale da 5 a 8,4 ettari e le aziende con più di 50 ettari aumentano del 22% (Corrado 2021, 26-27).

Le aziende agricole del Sud Europa si inseriscono sempre più nelle catene globali del valore in cui le multinazionali produttrici di macchine agricole e prodotti fitoterapici e la grande distribuzione organizzata hanno un ruolo decisivo. Con gli anni Ottanta cresce il numero di braccianti stranieri in agricoltura con chiari processi di segmentazione del lavoro (Colucci 2021). Ma l'impatto della pandemia da Covid-19 sulle *enclaves* agricole esportatrici di prodotti e importatrici di manodopera si sostanzia in modo diverso nei vari territori sulla base delle pregresse condizioni di inserimento lavorativo, ma soprattutto abitativo. L'impatto è, con tutta evidenza, più duro laddove prevalgono gli insediamenti informali poiché nelle *bidonville*¹ manca spesso l'acqua corrente (oltre all'energia elettrica), primo presidio di prevenzione nella diffusione del Covid-19 (Tagliacocco *et al.* 2020; López-Sala 2022).

Le possibili limitazioni della circolazione dei lavoratori migranti impiegati in agricoltura paventate a seguito della diffusione del contagio (ancor prima della fase di lockdown particolarmente stringente tra marzo e maggio del 2020) mettono in allarme le organizzazioni datoriali degli agricoltori italiani. Già a fine febbraio 2020 la Coldiretti disegna uno

scenario cupo, addirittura denunciando la mancanza di 370.000 lavoratori, mentre il 20 marzo la Confagricoltura ridimensiona l'allarme indicando una carenza di 200.000 lavoratori (Ippolito *et al.* 2021, 175). La Commissione europea, il 30 marzo 2020, diffonde delle linee guida per favorire la circolazione dei lavoratori cosiddetti essenziali. La questione emerge per effetto delle restrizioni di movimento adottate tra Stati, per cui una parte dei lavoratori stagionali rimangono bloccati nei loro Paesi anche se provvisti di documenti che ne permettono, in tempi ordinari, la circolazione², mentre le restrizioni di movimento interno, con conseguenti controlli quotidiani da parte delle forze di polizia, rischiano di scoraggiare i lavoratori senza documenti, o senza contratti, a recarsi al lavoro (Fasani e Mazza 2020; Macri 2020).

In questo contesto contraddittorio il Governo Conte II (5 settembre 2019 - 13 febbraio 2021) promuove una sanatoria tramite il decreto-legge del 19 maggio 2020 n. 34 a firma della Ministra dell'Agricoltura Bellanova (Vergnano 2023). Ma la limitazione della regolarizzazione a badanti-colf e lavoratori agricoli non solo è stata una forma di discriminazione per tutti gli altri lavoratori e un incoraggiamento "a una schiera di datori di lavoro di comodo, pronti a offrire contratti di assunzione fittizi dietro compenso" (Ambrosini 2020, 22), ma, alla fine, ha comportato la regolarizzazione di un esiguo numero di braccianti privi di permesso di soggiorno in quanto solo 30.000 domande su 207.000 riguardavano il settore agroalimentare (Coresi *et al.* 2023). A seguito di queste 207.000 domande, a maggio 2023 risultavano rilasciati 65.166 permessi di soggiorno, cioè solo il 31,5% delle domande, mentre venivano respinte 30.535 domande, il 14,75% del totale. In verità, il provvedimento prevedeva anche una seconda modalità di accesso alla regolarizzazione, direttamente presentata dal lavoratore e molto più semplice come procedura, che, su 12.986 domande presentate, ha prodotto il rilascio di 10.548 permessi di soggiorno temporanei. Di questi, 8.781 sono stati poi convertiti in permessi di soggiorno per lavoro e 1.040 in permessi di soggiorno per attesa occupazione, mentre 1.721 domande sono state respinte. Il quadro normativo offerto dalla legge n. 77 del 2020 non era tale

1 Gli insediamenti informali sono un classico dei processi migratori e Abdelmalek Sayad (2019) lo ha magistralmente raccontato con il suo *Una Nanterre algerina, terra di bidonville* disponibile anche con la traduzione italiana.

2 Molti lavoratori hanno scelto di non partire per il timore di rimanere bloccati nei Paesi dove svolgono lavori stagionali.

da poter consentire la regolarizzazione dei 600.000 migranti privi di permesso di soggiorno di cui si era discusso nel dibattito pubblico, e le assunzioni di impiegati a tempo determinato e in somministrazione fatte dalle questure e prefetture non potevano rispondere alla mole di lavoro prodotta dal provvedimento, per cui parte delle domande probabilmente non sono state lavorate.

2. Metodologia

Questo contributo è frutto di una ricerca in corso dall'inizio del 2021 centrata sui percorsi lavorativi di giovani migranti (in particolare di origine subsahariana) impegnati nel distretto florovivaistico sviluppatosi attorno ai due Comuni più popolosi della provincia di Messina: Barcellona Pozzo di Gotto e Milazzo (rispettivamente 39.981 e 30.128 abitanti nel 2023 e individuabili nella cartina della figura 1). La ricerca si è avvalsa soprattutto di una pratica etnografica (svoltasi ininterrottamente dall'inizio del 2021 ad oggi) basata sui legami relazionali sviluppati negli anni precedenti all'interno di un'esperienza di lavoro nel sistema di seconda accoglienza, superando così i classici problemi di accesso al campo (Harrington

2003; Marzano 2006), e di interviste in profondità rivolte a lavoratori migranti originari di diversi Paesi (27 provenienti dall'area subsahariana: Mali, Gambia, Guinea, Nigeria, Guinea Bissau, Ghana e Sierra Leone; 3 giovani del Bangladesh; 2 lavoratori adulti del Marocco, impegnati da più di dieci anni nel settore florovivaistico, al fine di avere una visione più ampia temporalmente). Inoltre, dal 2021 ad oggi, sono state realizzate 15 interviste a imprenditori del settore, amministratori locali, funzionari delle organizzazioni del sindacato e del patronato, funzionari di enti di controllo, attivisti, operatori dell'accoglienza e dei progetti contro lo sfruttamento in agricoltura. Le interviste ai braccianti sono state svolte in gran parte tra la primavera del 2021 e l'autunno del 2022 presso le loro case in affitto, ma anche nelle strutture di accoglienza, in bar e in altri luoghi pubblici. Per la disamina delle interviste si è utilizzata una codifica per temi senza l'uso di software d'analisi.

Si è svolta osservazione partecipante anche nelle varie occasioni pubbliche di confronto sui temi dello sfruttamento lavorativo organizzate in occasione della presentazione o della chiusura dei progetti sociali attivi sul territorio quali Prisma, Su.Pre.Me,

Figura 1. Cartina con i Comuni di Barcellona Pozzo di Gotto, Falcone, Furnari, Mazzarrà S. Andrea, Merì, Milazzo, Pace del Mela, Rodi Milici, S. Filippo del Mela



Fonte: Google Maps 2023

Su.Pre.Me plus, Diagrammi Sud e Nuvole Reloaded, ma anche nelle iniziative promosse da organi professionali e organizzazioni datoriali e sindacati dei lavoratori. La ricerca si è avvalsa anche di analisi dei principali indicatori statistici per descrivere la filiera florivivaistica e l'impatto dei lavoratori agricoli migranti su essa, a partire da dati Istat, Ismea, Inps e Banca d'Italia.

3. Lockdown e ipervisibilità dei lavoratori subsahariani

“Non so quanti di voi tra le 5:30 e le 6:30 percorrono la strada che va verso Terme Vigliatore ... è un fiume di ragazzi di colore con biciclette o monopattini (spesso senza luci e dispositivi di sicurezza) che vanno a lavorare nei vivai. Io, recandomi da Barcellona alla mia azienda a Mazzarrà S. Andrea, nella statale ne supero almeno una quarantina ogni mattina”. L'attuale Presidente della CIA (Confederazione italiana agricoltori) di Barcellona Pozzo di Gotto, pronuncia queste parole nel suo intervento in occasione del convegno *Agricoltura e lavoro dignitoso per tutti* del 26 ottobre 2023, organizzato dall'Ordine dei Dottori commercialisti nella stessa città. Se, come racconta l'imprenditore agricolo sopramenzionato, in giornate ordinarie, la mattina presto e a metà pomeriggio, la presenza di giovani subsahariani con le loro bici e monopattini elettrici sulla statale che collega i Comuni tirrenici è di grande impatto, questa stessa presenza nei giorni del lockdown tra il marzo e il maggio del 2020 e negli altri periodi di chiusura tota-

le delle attività è stata ancora più visibile. L'esponente della CIA racconta l'episodio per rimarcare come sul territorio in questione solo il vivaismo continui a crescere e a richiedere sempre più manodopera, mentre tutto il resto del comparto agricolo conosce una profonda crisi.

La disamina del responsabile della CIA sulla crisi del settore agricolo tradizionale aiuta a capire il contesto socioeconomico in cui i lavoratori subsahariani arrivati negli ultimi anni si sono inseriti: “In agricoltura c'è un problema evidente di ricambio generazionale. Diversi decenni fa Barcellona viveva di agricoltura con una forte capacità di esportazione, con magazzini di confezionamento sparsi in tutto il territorio e con la capacità di inviare in mezza Europa giornalmente numerosi vagoni di prodotti agricoli (soprattutto agrumi, n.d.A.). Oggi, nel triangolo Mazzarrà-Terme Vigliatore-Milazzo, è solo un susseguirsi di vivai. Io con il mio agriturismo nella zona di Mazzarrà S. Andrea sono in mezzo a questi vivai e posso dire che la parte paesaggistica è compromessa dalla loro presenza”.

Secondo il Registro ufficiale della Regione siciliana dell'anno 2020, il vivaismo concentrato in questi Comuni della fascia costiera tirrenica di Messina conta ben 456 vivai con 644,7 ettari coltivati, il più alto di tutte le province siciliane come numero, ma non come superficie coltivata, poiché il vivaismo della provincia di Catania, che conta 'solo' 185 imprese, si estende su 829,8 ettari. Questi dati mettono in luce il particolare frazionamento delle

Figura 2. Veduta del Comune di Terme Vigliatore con i suoi numerosi vivai



Fonte: foto dell'Autore, 2023

imprese vivaistiche ancora presente sul territorio messinese che è caratterizzato da poche imprese medio-grandi collocate soprattutto nei Comuni di Terme Vigliatore (nella figura 2 è evidente l'impatto importante dei vivai sul contesto territoriale), Furnari e Milazzo e centinaia di piccole imprese a gestione familiare presenti su Mazzarrà S. Andrea³ e sui Comuni vicini. Le imprese, se da una parte collaborano, dall'altra entrano in conflitto a causa di un sistema di filiera in cui le microimprese si sentono spesso schiacciate dalla forza commerciale e logistica delle aziende più importanti del territorio, ben presenti nelle più grandi fiere del settore e nel mercato internazionale e dunque determinanti nel fissare il prezzo alla produzione⁴.

Come rilevato da Siniscalchi (2021, 79) spesso "la complementarità, ma anche la cooperazione e l'orizzontalità immaginate" rispetto ai distretti (siano essi industriali o agricoli) tendono ad occultare i rapporti di potere tra le stesse imprese e tra lavoratori e imprenditori, rapporti la cui conoscenza è fondamentale per capire i meccanismi di sfruttamento e di autosfruttamento.

Nell'ultimo decennio, nei Comuni più coinvolti, come Terme Vigliatore e Furnari, è emerso anche un vero e proprio conflitto di interessi tra produzione intensiva soprattutto di piante ornamentali, ma in parte anche di piante 'industriali' (cioè da arbusto) e fiori recisi, e le attività economiche legate al turismo, per cui sono stati emanati regolamenti comunali restrittivi rispetto alla nascita di ulteriori vivai. Con tutta evidenza, negli anni sono sempre più emersi i danni ambientali dovuti all'intensa produzione vivaistica in termini di inquinamento dell'aria, del suolo e delle falde acquifere e, quindi, problemi anche per la balneabilità del mare con ricadute non positive per tutte le attività turistico-alberghiere attive nel comprensorio (Bellinvia 2023). L'attrattività

soprattutto turistico-balneare, tra l'altro, è uno dei motivi per cui in alcuni Comuni, come Terme Vigliatore e Milazzo, dopo l'implementazione importante di B&B, si stanno diffondendo moltissimo gli affitti brevi con conseguenti gravi difficoltà per i lavoratori migranti nel trovare casa per tutto l'anno e a prezzi ragionevoli. Per questo, se la produzione vivaistica e le medie e piccole imprese sono concentrate nei Comuni di Terme Vigliatore, Furnari e in quello storico di Mazzarrà S. Andrea, molti braccianti stranieri singoli o con famiglia affittano casa a Barcellona Pozzo di Gotto e nel piccolo Comune di Merì per spostarsi giornalmente verso i Comuni dove hanno sede le aziende vivaistiche. Se i lavoratori appartenenti alle prime stratificazioni migratorie, ovvero tunisini e marocchini negli anni Ottanta, albanesi negli anni Novanta e rumeni negli anni Duemila, sono in gran parte organizzati con auto di proprietà o di amici e parenti, i giovani subsahariani giunti negli anni 2010 si spostano con monopattini elettrici e soprattutto in bici, con la novità nell'ultimo periodo di spostamenti misti bici-treno, grazie all'utilizzo di vetture attrezzate di apposite postazioni.

L'autonomia negli spostamenti e la contiguità tra vivai e centri abitati ha sicuramente ridotto la possibilità di infiltrazione del caporalato nei rapporti di lavoro che si strutturano con le piccole e medio-grandi aziende vivaistiche. Si sono formate delle 'nicchie etniche' con i loro aspetti positivi, ovvero la facilità con cui grazie alle reti forti tra connazionali avviene l'inserimento lavorativo, e con i loro aspetti discutibili legati alla difficoltà di uscirne anche quando istruzione e competenze potrebbero supportare il passaggio verso altri settori lavorativi (Waldinger 1994). Inoltre, ai legami molto forti all'interno delle comunità nazionali sembra corrispondere una tendenza alla scarsa collaborazione o ancor di più alla diffidenza tra lavoratori di diverse diaspore.

3 Il Comune di Mazzarrà S. Andrea, esteso su una superficie di 6,69 km quadrati, nel 2023 conta 1.382 abitanti di cui 184 stranieri (tra questi, 125 dal Marocco e 46 dalla Romania). Il Comune, già dall'autonomia da Castoreale raggiunta nel 1812, si caratterizzava per la presenza di produzione vivaistica, anche se le origini dell'arte dell'innesto delle piante di agrumi viene fatta addirittura risalire alla presenza dapprima araba e poi soprattutto spagnola. Gli storici locali considerano particolarmente importante per lo sviluppo di un vero e proprio vivaismo la realizzazione nella seconda metà dell'Ottocento di acquedotti per l'irrigazione, mentre la diffusione del vivaismo negli altri Comuni del comprensorio è iniziata molto lentamente negli anni Trenta del Novecento per poi diffondersi rapidamente a partire dagli anni Settanta-Ottanta, con l'utilizzo delle fitocelle e dunque della produzione delle piante fuori terra (La Rosa 2016).

4 In un'intervista al Sindaco e al Presidente del Consiglio comunale di Mazzarrà S. Andrea è emerso come l'idea di fare un marchio di qualità comunale (DECO) nasca dalla voglia di commercializzare direttamente i propri prodotti. Attualmente, invece, una parte considerevole della produzione consiste nel mettere a dimora le proprie piante di agrumi, farle crescere per circa 18 mesi e, da ultimo, già innestate, venderle alle più strutturate imprese di Furnari e Terme Vigliatore per soli 3-4 euro. Le stesse piante vengono rivendute dopo sei mesi di ulteriori rifiniture a 12 o 14 euro.

4. La linea del colore nei vivai

Dalle interviste ai giovani migranti subsahariani emerge uno spaccato di rapporti di forte subordinazione influenzati dalla linea del colore sia con i datori di lavoro italiani che con i capisquadra di altre nazionalità. Gli albanesi figurano sul territorio e nell'attività vivaistica del distretto fin dagli anni Novanta, costituendone la nazionalità più numerosa in base alle statistiche dei Comuni di Barcellona Pozzo di Gotto (il più popoloso del comprensorio) per il periodo dal 2004 al 2023. Gli albanesi, infatti, pur essendo diminuiti in percentuale dal 42,54% al 21,58% rispetto alla popolazione straniera triplicatasi da 891 a 2.757 unità, in termini numerici sono aumentati da 379 a 595 residenti. Nella vicina Milazzo si sono ridotti in percentuale dal 38,4% del 2004 al 12,03% del 2023, ovvero in termini numerici da 206 unità a 138, perdendo però il primato della prima nazionalità a favore dei bangladesi solo nel 2022. Dall'esame dei dati amministrativi dell'Inps del 2023 relativi ai braccianti a tempo determinato gli albanesi risultano primi non solo nei due Comuni più grandi (150 contratti per Barcellona Pozzo di Gotto e 79 per Milazzo), ma anche nell'insieme dei Comuni del comprensorio interessati dal florovivaismo con 302 su 912 contratti lavorativi riguardanti gli stranieri nel 2023 (come si

può vedere nella tabella 1). I subsahariani sono giunti in modo consistente su questo territorio grazie al circuito dell'accoglienza soprattutto a partire dal 2014/2015 e solo negli ultimi 3-4 anni sono stati regolarizzati un numero consistente di braccianti (124 nel 2023 in base ai dati aggregati degli elenchi Inps). Pertanto, già solo i dati quantitativi testimoniano una presenza importante nelle aziende vivaistiche da parte degli albanesi rispetto ai migranti africani giunti da poco tempo, con un conseguente dislivello di potere che la ricerca qualitativa ha confermato. In luogo delle vere generalità verranno usati pseudonimi per garantire l'anonimato di tutti gli intervistati e nel caso dei braccianti verrà indicata genericamente l'appartenenza a Paesi subsahariani perché in alcuni casi la notazione sulla nazionalità potrebbe far identificare facilmente la persona coinvolta nella ricerca.

Il seguente stralcio di intervista è esplicativo dei rapporti di subordinazione delineati:

Il tuo primo lavoro in Italia è stato in un vivaio...

Hai trovato tu questo lavoro?

Sì. Sì. Qui il problema del nero è che si lavora sempre in campagna. Ci sono tanti africani che sono andati a scuola, che conoscono tante cose... ma quando vengono qua devono lavorare in campa-

Tabella 1. Operai stranieri a tempo determinato del comparto agricolo dei Comuni del Distretto*

Paese di provenienza	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Albania	301	306	286	328	307	302
Marocco	112	112	150	168	160	162
Romania	170	150	169	162	135	134
Tunisia	67	66	74	89	90	93
Bangladesh	18	33	23	41	54	62
Nigeria	6	14	24	29	35	40
Mali	2	11	12	22	28	34
Senegal	8	10	15	21	25	22
Gambia	3	7	16	14	19	15
Altri Paesi Est Europa	25	24	26	23	23	18
Altri Paesi Africa subsahariana	10	9	9	10	14	16
Altri Paesi asiatici	7	11	11	16	12	12
Altri Paesi	4	4	3	4	2	2
Totale	733	757	818	927	904	912

Nota: *Barcellona Pozzo di Gotto, Falcone, Furnari, Mazzarrà S. Andrea, Merì, Milazzo, Pace del Mela, Rodì Milici, S. Filippo del Mela.

Fonte: dati estratti e rielaborati sulla base degli elenchi nominativi degli operai agricoli a tempo determinato pubblicati annualmente sul portale Inps, suddivisi secondo il Comune di residenza

gna. Qui per un nero trovare un lavoro che non è campagna non è facile. Noi qui quando andiamo a lavoro facciamo un lavoro duro ma loro non ci pagano per quanto il lavoro è duro. Se vengono altri a lavorare italiani, albanesi o rumeni vengono pagati bene.

Forse però è una questione di anzianità e di esperienza. Italiani o albanesi sono pagati di più perché sono più esperti...

No, secondo me se lo stesso giorno va a lavorare un italiano, un albanese e un nero vedrai che quel nero verrà pagato di meno anche se sono tutti e tre al primo giorno di lavoro.

Il nero deve lavorare di più e accettare di prendere di meno.

Quindi è una questione di pelle proprio secondo te... non c'entra neanche con i documenti o la cittadinanza. Se sei nero sei trattato in modo diverso...
Io veramente mi sono trovato in diverse aziende e diverse situazioni. Un giorno mentre lavoravo un collega albanese viene da me e mi dice: Ma tu sei pazzo? Io l'ho guardato e gli ho risposto: Perché? E lui: non si lavora così. Piano, piano. E io: in che senso?

Se poi viene il principale a me dice: perché non stai lavorando? E io mi metto nei guai...

Insomma è un problema di nomea pure?

No, è il problema che secondo loro noi neri non abbiamo testa...

Tutti i posti dove io sono andato in campagna si vede questa cosa... Se io imparo bene a fare le cose dopo un po' di mesi e magari meglio di un albanese... il principale dirà sempre che devo seguire quello che dice l'albanese perché lui sa cosa fare.

Eppure alcuni ragazzi intervistati negano questa differenza di trattamento da parte dei datori di lavoro...

Ma io non dico che tutti sono così, però 70% sì...

7 su 10 sono così secondo te?

Sì, secondo me sì.

Cioè hanno l'idea che il nero deve fare solo lavori di fatica...

Sì, loro dicono il nero è forte ma non può prendere i soldi come gli altri...

Ma le tue prime esperienze sono state tutte così?
Un giorno siamo andati con Buba a lavorare in un vivaio a togliere l'erba. Nel pomeriggio Buba si è fatto male, gli sanguinava la gamba e si è fermato. È arrivato il fratello del principale, lo ha visto fermo e subito ci ha detto di andarcene perché non voleva gente sfaticata. (T., arrivato da Minore straniero non accompagnato (MSNA) in Italia a fine 2017 da un Paese subsahariano, intervistato il 10/05/2021 presso la sede principale dello Sprar di Barcellona Pozzo di Gotto).

In diverse interviste di subsahariani emerge anche come la strutturazione di nicchie etniche di albanesi in alcune aziende vivaistiche abbia reso difficile la vita ai giovani neri che tentano di inserirsi in queste imprese.

Nel 2021 ho trovato il lavoro da giardiniere e vivaista in una azienda qui a Barcellona dove i proprietari sono italiani, ma ci lavorano da tanti anni alcuni albanesi che nel tempo hanno fatto assumere tanti loro parenti. Ragazzi neri c'eravamo solo io e un altro ragazzo che ancora ci lavora perché a differenza mia diciamo che spesso fa finta di non capire. Io ci ho lavorato un anno e mezzo, ma poi ho deciso per evitare che succedesse qualcosa di brutto, di lasciare l'azienda anche se il principale non voleva. Il principale capiva secondo me che ogni tanto i due capisquadra albanesi dicevano cavolate su di noi, ma chiaramente loro ormai sono lì da tanti anni e deve fidarsi di loro. Se loro sbagliano un lavoro sempre si può sistemare senza problemi e magari senza neanche dirlo al principale, ma se siamo noi a sbagliare allora sono guai. Se facciamo però un lavoro particolarmente bene al principale i capisquadra non dicono niente. L'idea dei due capisquadra è che se serve personale devono venire altri albanesi loro parenti o conoscenti, ma certo non neri come noi. Anch'io tante volte ci sto allo scherzo, alla fine ci può pure stare qualche battuta sul lavoro, ma quando la cosa diventa 'pesante' e 'continua' non ci sto più. (I. arrivato nel 2016 come MSNA a Messina, intervista in casa privata a Barcellona Pozzo di Gotto del 10/07/2023).

Rappresentativo in tal senso anche un episodio raccontato da un operatore del sistema di seconda accoglienza riguardante un'altra azienda e un altro gruppo di lavoratori. Il racconto nasce dalla richiesta di un aggiornamento sulla situazione di due beneficiari-lavoranti nei vivai, intervistati a ottobre e novembre del 2021:

La situazione a livello contrattuale dei beneficiari è complessa, diciamo. Dei due intervistati del progetto posso dire che F. continua a lavorare mentre M. vive di lavoretti: giornate di raccolta, pulizia di giardini, qualche trasloco. Piccoli lavoretti. Non riesce più ad avere occasioni stabili di lavoro. Anche lui lavorava a Mazzarrà e aveva un piccolo contratto, ma quando si è fatto sindacalista di tutto il gruppo di ragazzi che lavoravano in questa azienda, tutti nigeriani – visto le condizioni terribili in cui lavoravano – chiedendo più garanzie e un migliore trattamento economico, la risposta del datore di lavoro è stata “ti chiudo il contratto e non ho più bisogno di te”. Da giugno (2022 n.d.A) non ha più un contratto semplicemente perché ha chiesto il riconoscimento dei loro diritti. Lui e altri cinque ragazzi hanno perso il lavoro in un solo attimo. La protesta secondo M. è nata per la palese discriminazione che sorgeva nel trattamento diverso tra il loro gruppo e tutto il resto del personale. Sembra una forma di apartheid sul posto di lavoro. (Intervista a N., operatore SAI di Terme Vigliatore del 2/05/2023).

Nell'intervista a M. del 29 ottobre 2021 era emersa la difficoltà da parte del lavoratore e dei suoi compagni nigeriani di ottenere un contratto di lavoro. Aveva iniziato a maggio e per tutto l'anno non aveva avuto alcun contratto, mentre i lavoratori bianchi italiani e romeni erano contrattualizzati. Con il 2022 aveva ottenuto su sua insistenza un contratto a 51 giorni, poco rappresentativo del numero di giornate lavorate e, tra l'altro, insufficiente per poter richiedere un permesso di soggiorno per lavoro. Questa storia mette in evidenza come aprire una controversia con un datore di lavoro, per ottenere dei benefici contrattuali e salariali, senza aver acqui-

sito esperienza professionale individuale e di gruppo dentro l'azienda e senza un supporto di un'organizzazione sindacale, è molto rischioso, soprattutto se si appartiene a una minoranza stigmatizzata.

5. Questione sanitaria e sicurezza sul lavoro

Se la crisi pandemica da Covid-19 ha messo a dura prova ed esposto ai maggiori rischi proprio i lavoratori più vulnerabili per status legale e salariale-contrattuale (IOM 2019; Perocco 2021; Cánovas et al. 2022), certamente i maggiori rischi si sono sperimentati in contesti dominati da situazioni abitative estreme caratterizzate da informalità (Medu 2019). Nel contesto studiato, essendo la situazione abitativa meno precaria e caratterizzata da ordinarie abitazioni in affitto, i rischi erano dovuti alla condivisione di spazi ristretti soprattutto in presenza di molti coabitanti. I rischi di contagio, tuttavia, si sono sensibilmente ridotti in quanto gran parte dei braccianti hanno continuato a lavorare nelle aziende agricole, dove gli spazi di lavoro sono ampi e di solito ben ventilati, dunque refrattari alla diffusione del virus. Piuttosto i problemi di salute sono nati, come per il resto della cittadinanza, soprattutto nella prima fase di pandemia per la minore accessibilità dei servizi sanitari di base. Ad essere i più colpiti dalla paralisi dell'assistenza sanitaria di base sono stati i migranti con tesserino provvisorio (STP), in quanto privi di documenti regolari e in grave difficoltà ad ottenere una semplice prescrizione di un farmaco o di una visita specialistica (Bellinvia 2022). Gli sportelli per stranieri, infatti, istituiti appositamente per i migranti senza medico di base, sono diventati in sostanza inaccessibili. I braccianti, dunque, anche se spesso sono stati 'messi a lavoro' nonostante i lockdown pandemici grazie ad una certa tolleranza anche di chi gestiva sulle strade i controlli per la consapevolezza che bloccare gli irregolari significava paralizzare tutto un settore economico, sono stati spesso privati di quasi ogni assistenza sanitaria.

Altro dato preoccupante per la salute dei lavoratori dei vivai nel periodo pandemico e successivo è stato il totale abbandono dell'impegno nei controlli da parte di enti che, come lo Spresal (Servizio prevenzione salute e lavoro)⁵, con i suoi medici del lavoro e tecnici della prevenzione può monitorare la

⁵ Lo Spresal è parte del complesso di enti e agenzie che devono monitorare l'applicazione del Testo Unico n. 81 del 2008, integrato successivamente dai decreti legislativi n. 81 e n. 106 del 2009, per garantire la sicurezza dei lavoratori.

situazione di salubrità dei contesti lavorativi e sanzionare le aziende (Bellinvia 2016). Eppure, da informazioni provenienti da altri enti emerge come i giovani braccianti siano spesso impegnati nell'utilizzo di pericolose sostanze chimiche senza adeguati dispositivi e il rispetto di tutte le regole. In effetti però da alcune testimonianze raccolte (in particolare un imprenditore vivaista di Rodì e un lavoratore marocchino di un'azienda di Terme Vigliatore) si evince che prima del periodo pandemico i tecnici della prevenzione e i medici del lavoro si recano periodicamente nelle aziende vivaistiche ufficialmente registrate. Come ha fatto notare l'imprenditore, però, lo stesso non avviene in quei numerosi vivai spesso attigui a quelli controllati che non sono tracciati dal Registro ufficiale della Regione siciliana e che tendenzialmente sfuggono a tutti i controlli. Inoltre, anche nei vivai più grandi spesso i lavoratori sentiti sul posto dai funzionari impegnati nei controlli, per paura di ritorsioni dei datori di lavoro o dei capi reparto, tendono a edulcorare le condizioni reali in cui svolgono le loro mansioni.

6. Pandemia e contrattualizzazione dei braccianti

Le dinamiche sui salari non sono molto dissimili rispetto ad altri contesti studiati in Sicilia, ad esempio quello ragusano indagato da Piro (2014). La prassi di regolarizzazione adottata solitamente dagli imprenditori consiste nel contrattualizzare i lavoratori inizialmente con le 51 giornate annue, per poi incrementarle a 101 e nei casi migliori arrivare fino a 151-162, ma raramente di stipulare dei contratti a tempo indeterminato superando le 180 giornate. La paga quotidiana va dai 40 ai 45 euro per almeno 8 ore di lavoro, nonostante i contratti collettivi di categoria prevederebbero circa 70 euro per 6 ore e mezzo. Ci sono braccianti (tunisini, marocchini, albanesi) che hanno trascorso tutta la loro vita lavorativa sempre con contratti a giornata. Come rilevato altrove, sono gli stessi imprenditori ad instradare i lavoratori verso

i sussidi di disoccupazione e altre forme di sostegno economico (Sanò 2015), alle volte persino presentando ai braccianti i predetti sussidi di disoccupazione come compensazione di salari inadeguati.

Il distretto floro-vivaistico della provincia di Messina nel periodo della pandemia da Covid-19 non ha subito particolari contraccolpi dal punto di vista produttivo, poiché il mercato delle piante ornamentali ha registrato un aumento della domanda legata proprio ai ripetuti lockdown, essendo maggiore il tempo dedicato dai consumatori alla cura delle piante. La crisi delle aziende impegnate nella produzione di fiori recisi è durata solo per un anno ed a essa ha fatto seguito un intensificarsi della domanda al momento della ripresa regolare dei riti civili e religiosi di matrimoni e funerali. Nel post pandemia da Covid-19 (nel 2021) si è registrato un aumento dei contratti dei braccianti di tutte le nazionalità (ad eccezione dei romeni ormai impegnati da alcuni anni da un processo di movimenti migratori secondari e di ritorni nel Paese di origine), poi stabilizzatosi nel 2022 e 2023, soprattutto per i lavoratori di più recente inserimento nel vivaismo quali bangladesi e subsahariani. Infatti, aggregando i dati dei vari Comuni del distretto, si è passati da 818 contratti di lavoratori stranieri a tempo determinato del 2020 a 927 nel 2021, per scendere di nuovo leggermente nel 2022 a 904 e nel 2023 a 912.

Sicuramente qualche problema è stato arrecato dallo scoppio il 20 febbraio del 2022 della guerra in Ucraina, non solo perché la Russia era uno dei mercati nuovi in cui si stavano indirizzando le esportazioni delle piante ornamentali⁶, ma soprattutto per il sovrapprezzo sugli approvvigionamenti energetici che ha portato a sua volta ad un aumento dei costi dei prodotti utilizzati in tutta la filiera. Gli imprenditori hanno fortemente lamentato l'aumento dei prezzi di molti prodotti indispensabili alla produzione delle piante⁷, per cui l'interruzione del trend in crescita dei contratti di lavoro (relativa, secondo la tabella 1, solo

6 L'intervista a uno dei più importati imprenditori del distretto floro-vivaistico si è svolta il 10 febbraio 2022, solo pochi giorni prima dell'invasione dell'Ucraina da parte della Russia. Nella sede della sua azienda sita nel Comune di Furnari, il vivaista ha affrontato diversi temi: il ruolo fondamentale nella seconda metà degli anni Ottanta dei migranti tunisini tra i primi stranieri a lavorare nel vivaismo del comprensorio, la fuoriuscita di tanti esperti lavoratori rumeni impegnati in movimenti migratori secondari, le nuove prospettive nelle esportazioni delle piante ornamentali rappresentate dal mercato russo in via di rafforzamento alla vigilia della guerra.

7 Durante l'intervista svolta il 21 ottobre 2022 presso un vivaio di Rodì Milici (Comune limitrofo a Mazzarà S. Andrea), il proprietario dell'azienda e il fratello suo collaboratore hanno con insistenza messo in rilievo il problema dell'aumento preoccupante di tutti i costi della produzione, soprattutto a seguito della guerra in Ucraina, ma già precedentemente in crescita, ad eccezione del lavoro, unico costo rimasto invariato negli ultimi anni.

ad albanesi e romeni) potrebbe giustificarsi con il tentativo di fare economia tagliando sul costo del lavoro.

Tracce conclusive

Le storie di vita dei giovani lavoratori subsahariani impegnati nell'enclave esportatrice di piante ornamentali e da arbusto sviluppatasi in questa porzione di Sicilia Nord-Orientale, soprattutto a partire della seconda metà degli anni Ottanta con l'inserimento dei primi migranti tunisini, hanno messo in luce una strutturata gerarchizzazione razziale dei lavoratori nei vivai.

I braccianti subsahariani, ultimo anello assieme ai bangladesi, della stratificazione etnico-nazionale strutturata nel distretto florovivaistico dal 1986 ad oggi, hanno subito, da una parte forme di ostracismo dai gruppi di lavoratori più organizzati come gli albanesi (decisi a difendere la solida nicchia etnica organizzata in trent'anni di lavoro nei vivai) e, dall'altra, forme più o meno gravi di sfruttamento da parte dei vivaisti per l'esigenza dell'agricoltura capitalistica contemporanea di creare profitto grazie alla messa al lavoro di soggetti legalmente vulnerabili e 'razzializzabili'.

L'attività di indagine etnografica pluriennale ha permesso non solo di 'registrare' esperienze quotidiane di forti ineguaglianze e di vere e proprie discriminazioni vissute dai giovani subsahariani nel contesto socioeconomico locale, ma anche espliciti pregiudizi di numerosi datori di lavoro convinti che bassi salari, assenza di contratti o contratti 'ridotti' debbano essere accettati dagli *ultimi arrivati* senza poter esercitare nemmeno velate forme di dissenso.

Lamentele o timide forme di protesta rispetto

al trattamento economico e contrattuale possono essere, al massimo, tollerate dai datori di lavoro se provengono da lavoratori bianchi, ma diventano intollerabili se agite da 'non bianchi'. Discorsi fortemente razzisti emergono anche quando i giovani subsahariani optano per l'abbandono dell'azienda come forma di protesta estrema a fronte del mancato miglioramento delle condizioni lavorative. In questo caso, nella lettura degli eventi da parte dei datori di lavoro si fa spazio un *frame* abbastanza consolidato, cioè la mancanza di gratitudine, l'idea di aver accolto e di essere stati traditi. Raramente tra gli imprenditori emerge la consapevolezza di avere trascurato/sottovalutato le ripetute richieste dei lavoratori migranti su questioni contrattuali e salariali o il loro evidente disagio rispetto a trattamenti differenziali nella vita quotidiana dell'azienda ad opera di familiari o capisquadra di altre nazionalità.

Miguel Mellino, a commento di *Black marxism* di Cedric J. Robinson, ha scritto: "La logica di accumulazione capitalistica non ha prodotto l'omologazione o l'universalizzazione dei rapporti di produzione e della forza lavoro globale, bensì un'incessante differenziazione e gerarchizzazione di soggetti, popolazioni e territori" (Mellino 2023, 728). I dati raccolti in questa ricerca danno conferma empirica di quanto prospettato dai teorici del capitalismo razziale già da diversi anni, ovvero della necessità del modello produttivo contemporaneo, al fine di prosperare, di nutrirsi anche di segmentazioni e gerarchizzazioni della forza lavoro, fatto che rende davvero arduo il compito dei lavoratori, seppur già divenuti coscienti della propria posizione, di difendere e far progredire i propri diritti (Gardini 2021).

Bibliografia

- Ambrosini M. (2021), The battleground of asylum and immigration policies: a conceptual inquiry, *Ethnic and Racial Studies*, 44, n.3, pp.374-395
- Ambrosini M. (2020), L'immigrazione al tempo della pandemia: nuove difficoltà, scoperte impreviste, opportunità insperate, *Mondi Migranti*, n.2, pp.9-26
- Anderlini J., Filippi D., Gilberti L. (2022), *Borderland Italia. Regime di frontiera e autonomia delle migrazioni*, Roma, DeriveApprodi
- Avallone G. (2017), *Sfruttamento e resistenze. Migrazioni e agricoltura in Europa, Italia, Piana del Sele*, Verona, Ombre Corte
- Bellinvia T. (2023), Crisi socio-ecologica e capitalismo contemporaneo tra sfruttamento ed estrazione. Il caso del distretto florovivaistico messinese, in Calabrò V., Calogero M., Novarese D. (a cura di), *"Are you green?" Noi e il mondo che ci circonda (ieri, oggi, domani)*, Napoli, Editoriale scientifica, pp.269-280
- Bellinvia T. (2022), Operatori-attivisti, burocrazie e migranti, *Cartografie Sociali. Rivista di Sociologia e Scienze Umane*, n.13, pp.147-162
- Bellinvia T. (2016), *Lasciar morire: burocrazie minime, ambiente, territorio e lavoro in Sicilia*, Milano, Mimesis
- Cánovas A.P., Sánchez-García M.A., Gadea Montesinos M.E., de Castro Pericacho C. (2022), Purity and Danger in Spanish Agriculture: Farm Workers During the Pandemic, *Estudios Geográficos*, 83, n.293, e108
- Colucci M. (2021), *Storia dell'immigrazione in Italia dal 1945 ai nostri giorni*, Roma, Carocci
- Coresi S., Mason F., Portoghese F.D. (2023), Regolarizzazione 2020: Il bilancio della campagna ero straniero, in Idos, *Dossier Statistico Immigrazione 2023*, Roma, Idos, pp.124-126
- Corrado A. (2021), Un nuovo regime alimentare, in Ippolito I., Perrotta M., Raeymaekers T. (a cura di), *Braccia rubate all'agricoltura. Pratiche di sfruttamento del lavoro migrante*, Torino, Edizioni SEB27, pp.23-38
- Corrado A., de Castro C., Perrotta D. (a cura di) (2016), *Migration and agriculture. Mobility and change in the Mediterranean area*, New York, Routledge
- Corrado A., Perrotta D. (2012), Migranti che contano. Percorsi di mobilità e confinamenti nell'agricoltura nel Sud Italia, *Mondi migranti*, n.3, pp.103-128
- Dines N., Rigo E. (2015), Postcolonial Citizenships and the "Refugeeization" of the Workforce: Migrant Agricultural Labor in the Italian Mezzogiorno, in Pnzanesi S. and Colpani G. (eds) *Postcolonial Transitions in Europe: Contexts, Practices and Politics*, Lanham, Rowman & Littlefield, pp.151-172
- Du Bois W.E.B. (2010), *Sulla linea del colore. Razza e democrazia negli Stati Uniti e nel mondo*, Bologna, il Mulino
- Edwards Z. (2021), Racial Capitalism and Covid-19, *Monthly Review*, 72, n.2
<<https://monthlyreview.org/2021/03/01/racial-capitalism-and-covid-19/>>
- Fasani F., Mazza J. (2020), *A Vulnerable Workforce: Migrant Workers in the COVID-19 Pandemic*, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- Gardini E. (2021), Questione di coscienza. Emancipazione e capitalismo, in Pellegrino V., Massari M. (a cura di), *Scienze sociali ed emancipazione. Tra teorie e istituzioni del sapere*, Genova, Genova University Press, pp.17-21
- Harrington B. (2003), The Social Psychology of Access Ethnographic Research, *Journal of Contemporary Ethnography*, n.32, pp.592-626
- IOM (2019), The determinants of migrant vulnerability, in IOM, *Handbook on Protection and Assistance for Migrants Vulnerable to Violence, Exploitation and Abuse*, Geneva, International Organization for Migration
- Ippolito I., Perrotta M., Raeymaekers T. (2021), I braccianti migranti e la crisi sanitaria da Covid-19, in Ippolito I., Perrotta M., Raeymaekers T. (a cura di), *Braccia rubate all'agricoltura. Pratiche di sfruttamento del lavoro migrante*, Torino, Edizioni SEB27, pp.171-186
- Jenss A. (2024), The Coloniality of Capitalism, *Sociology of Race and Ethnicity*, 10, n.4, pp.587-592
- La Rosa B. (2016), *Mazzarrà Sant'Andrea: la mia terra, la mia gente*, Terme Vigliatore, Giambra
- López-Sala A. (2022), Voices From the Fields. Migrant Agriculture Workers During Covid-19 in Spain and New Forms of Activism for Dignity, *Estudios Geográficos*, 83, n.293, e107
- Macrì M.C. (a cura di) (2020), *Le misure per L'emergenza COVID-19 e la manodopera straniera in agricoltura*, Roma, Crea
- Marzano M. (2006), *Etnografia e ricerca sociale*, Bari, Laterza
- Medu (2019), *La cattiva stagione. Rapporto sulle condizioni di vita e di lavoro dei braccianti nella Capitanata*, Ottobre 2019, Roma, Medu-Medici per i diritti umani
- Mellino M. (2023), Dal marxismo nero al marxismo e ritorno: dal capitalismo al capitalismo razziale, dal capitalismo razziale alla tradizione nera, in Robinson C.J. (2023), *Black marxism. Geneologia della tradizione radicale nera*, Roma, Alegre, pp.715-738
- Mezzadra S. (2013), Questione di sguardi. Du Bois e Fanon, in Mellino M. (a cura di), *Fanon Postcoloniale. I dannati della terra oggi*, Verona, Ombre Corte, pp.189-205

- Mezzadra S., Nielson B. (2013), *Border ad Method, or, the Multiplication of Labor*, Durham, Duke University Press
- Palumbo L., Corrado A. (a cura di) (2020), *COVID-19, agri-food systems, and migrant labour: the situation in Germany, Italy, The Netherlands, Spain, and Sweden*, New York, Open Society Foundations
- Palumbo L., Corrado A., Triandafyllidou A. (2022), Migrant Labour in the Agri-Food System in Europe: Unpacking the Social and Legal Factors of Exploitation, *European Journal of Migration and Law*, 24, pp.179-192
- Perocco F. (2021), The Consequences of COVID-19 Pandemic on Racial Health Inequalities and on Migrants, in Della Puppa F., Sanò G. (eds.), *Stuck and Exploited. Refugees and Asylum Seekers in Italy Between Exclusion, Discrimination and Struggles*, Venezia, Edizioni Ca'Foscari, pp.239-262
- Perrotta D. (2015), Agricultural Day Laborers in Southern Italy: Forms of Mobility and Resistance, *South Atlantic Quarterly*, 114, n.1, pp.195-203
- Piro V. (2020), La qualità. La costruzione della "bianchezza" nelle linee di macellazione della carne, in Ascari P. (a cura di), *Oggetti contesi. Le cose della migrazione*, Milano-Udine, Mimesis, pp.55-70
- Piro V. (2014), Che cos'è la giusta paga? Negoziatori sul prezzo del lavoro in una serra siciliana, *Etnografia e Ricerca Qualitativa*, n.2, pp.219-244
- Piro V., Sacchetto D. (2021), Subcontracted racial capitalism: the interrelationship of race and production in meat processing plants, *Work in the Global Economy*, 1, n.1-2, pp.33-53
- Reckinger G. (2019), Migrazione trasmediterranea e sfruttamento dei lavoratori itineranti africani nell'Italia meridionale, *Cartografie Sociali*, n.2, pp.49-63
- Robinson C.J. (2023), *Black marxism. Geneologia della tradizione radicale nera*, Roma, Alegre
- Sajir Z., Molinero-Gerbeau Y., Avallone G. (2022), Everything changes, everything stays the same. The governance of migrant labour in Spanish and Italian agriculture in the first year of the Covid-19 pandemic, *Estudios Geográficos*, 83, n.293, e114
- San Román Á., Molinero-Gerbeau Y. (2023), Anthropocene. Capitalocene or Westernocene? On the Ideological Foundations of the Current Climate Crisis, *Capitalism Nature Socialism*, 34, n.4 <<https://doi.org/10.1080/10455752.2023.2189131>>
- Sanò G. (2015), Immigrazione e agricoltura trasformata nella Sicilia sud-orientale, *Archivio Antropologico Mediterraneo*, 17, n.2, pp.59-66
- Santoro E., Stoppioni C. (2022), Lo sfruttamento lavorativo e la protezione delle sue vittime, in Idos, *Dossier Statistico Immigrazione 2022*, Roma, Idos, pp.284-290
- Sayad A. (2019), *Una Nanterre algerina, terra di bidonville*, Pisa, Edizioni ETS
- Siniscalchi V. (2021), Spazi economici, spazi dell'impresa, in Mollona M., Papa C., Redini V., Siniscalchi V., *Antropologia delle imprese. Lavoro, reti, merci*, Roma, Carocci, pp.71-109
- Tagliacocco 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
- Torre S. (2024), *Il pensiero decoloniale*, Milano, Utet
- Vergnano C. (2023), The 'Long Spring' of migration management: Labour supply in the pandemic-induced EU border regime, *Politics*, 44, n.2 <<https://doi.org/10.1177/02633957231162822>>
- Waldinger R. (1994), *The making of an immigrant niche*, *International Migration Review*, 8, n.1, pp.3-30
- Wallace R., Liebman A., Chaves L.F. (2020), Covid-19 and Circuits of Capital, *Monthly Review*, 72, n.2 <<https://doi.org/10.14452/MR-072-01-2020-05>>

Tindaro Bellinvia

tindaro.bellinvia1@unime.it

Dottore di Ricerca in Sociologia, è dal 2021 assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Scienze politiche e giuridiche dell'Università degli Studi di Messina sul tema: Migrazioni, generazioni, cittadinanza e mercato del lavoro nel mediterraneo globalizzato. Collabora con il Centro studi e ricerche Idos di Roma per il progetto Fami Migrastat. Ha pubblicato per le riviste: *Studi Emigrazioni*, *Mondi Migranti*, *Etnografia e Ricerca Qualitativa*, *Cartografie Sociali*. Con L. Lo Schiavo ha di recente pubblicato: Transforming double absence into double presence. Young migrants' resistance to subordination: a case study in Barcellona Pozzo di Gotto and Milazzo (Sicily), *REMHU. Revista interdisciplinar da mobilidade humana*, 32, 2024.

Assistere i cittadini di Paesi terzi in condizione di irregolarità

Una rassegna di progetti per favorire l'emersione e contrastare condotte illegali

Maria Parente

INAPP

Il fenomeno del lavoro irregolare/sommerso nel settore agricolo è un problema che riguarda diverse realtà territoriali del nostro Paese, e che coinvolge molti lavoratori stranieri. Al fine di favorirne l'emersione facilitandone l'inclusione socio-lavorativa, sono molte le iniziative che sono state messe in atto, diverse delle quali hanno riguardato progetti nell'ambito dell'agricoltura sociale. In questo contributo si intende darne conto, cercando di sottolineare gli elementi che caratterizzano la buona riuscita degli interventi.

The phenomenon of irregular/undeclared work in the agricultural sector is a problem that affects various territorial areas of our Country, and which involves many foreign workers. In order to promote their emergence by facilitating their socio-employment inclusion, many initiatives have been implemented, several of which have involved projects within the field of social agriculture. This contribution seeks to offer an overview of some of them, aiming to highlight the elements that characterise the success of the interventions.

DOI: 10.53223/Sinappsi_2024-03-5

Citazione

Parente M. (2024), Assistere i cittadini di Paesi terzi in condizione di irregolarità. Una rassegna di progetti per favorire l'emersione e contrastare condotte illegali, *Sinappsi*, XIV, n.3, pp.67-81

Parole chiave

Inclusione sociale
Lavoratori stranieri
Lavoro sommerso

Keywords

Social inclusion
Foreign workers
Undeclared work

Introduzione

È ormai una realtà consolidata il contributo strategico che i lavoratori stranieri danno al settore agricolo nazionale, come confermano i dati Istat riportati da un recente Rapporto del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali: la presenza complessiva di occupati stranieri nel settore agricolo è, infatti, pari al 18%; in buona parte si tratta di lavoratori di cittadinanza non comunitaria (Ministero del Lavoro e delle politiche sociali 2024).

A questi vanno sommati i lavoratori immigrati irregolari che sfuggono alle statistiche ufficiali,

vittime di pratiche illegali di reclutamento e di organizzazione del lavoro.

Lo sfruttamento lavorativo, infatti, benché sia presente in molti settori economici, è particolarmente diffuso nel settore agricolo per una serie di motivi: l'elevata stagionalità, la distanza delle imprese dai centri abitati, l'assenza di adeguati servizi di collocamento, trasporto e alloggio, nonché l'iniqua distribuzione del potere contrattuale tra gli attori delle filiere.

Secondo i dati di Altro Diritto/Flai-CGIL, nel periodo 2011-2021, su oltre 450 inchieste e procedimenti

giudiziari, quasi la metà ha riguardato l'agricoltura (Adir e Flai-CGIL 2021).

Nel 2021, secondo i più recenti dati Istat, il valore dell'economia non osservata, ovvero della somma di economia sommersa e attività illegali, raggiunge 192 miliardi di euro. L'economia sommersa si attesta a poco meno di 174 miliardi di euro, mentre le attività illegali superano i 18 miliardi. Rispetto al 2020, il valore dell'economia non osservata cresce di 17,4 miliardi, ma la sua incidenza sul PIL resta invariata (10,5%) (Istat 2023).

Al fine di contrastare il fenomeno del lavoro nero e dello sfruttamento lavorativo in agricoltura e armonizzare le diverse norme esistenti in materia, è stata introdotta la legge n. 199/2016 che punisce chiunque si avvantaggi di prestazioni lavorative attraverso lo sfruttamento del lavoratore in stato di bisogno e svolga (o si avvalga) di forme di intermediazione illecita. Nel 2020 il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali ha inoltre approvato il primo *Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato* con l'obiettivo di promuovere legalità e dignità del lavoro, potenziando gli investimenti nelle filiere agroalimentari. Il Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso prevede anche il raggiungimento, entro il 2024, di due obiettivi quantitativi, consistenti nell'aumento del 20% delle ispezioni effettuate nel periodo 2019-2021 e nella riduzione del lavoro sommerso di almeno 2 punti percentuali nei settori oggetto del documento. L'attività di contrasto al fenomeno delineata nel Piano nazionale non si basa esclusivamente sull'aumento delle ispezioni (per le quali è comunque previsto un potenziamento del personale dell'Ispettorato nazionale del lavoro), ma anche su misure di politica attiva per i lavoratori vulnerabili, al fine di prevenire il fenomeno.

Il presente lavoro, desunto da dati originali raccolti in seno alle attività del Tavolo Caporalato nel periodo 2021-2022 (il cui Piano rappresenta in realtà un antefatto logico e programmatico del Piano per la lotta al sommerso), intende analizzare e sistematizzare una serie di *case studies* che in diverse aree del nostro Paese hanno perseguito obiettivi di assistenza e protezione dei cittadini di Paesi terzi in stato di irregolarità; l'analisi, particolarmente significativa per il settore agricolo, mira a evidenziare aspetti positivi ma anche eventuali criticità, mettendo in luce gli elementi

comuni e la loro eventuale riproducibilità in contesti diversi da quelli in cui sono stati generati.

Partendo da un'analisi di contesto della presenza dei lavoratori stranieri nel settore agricolo, si approfondisce il tema dello sfruttamento lavorativo e del caporalato nel settore primario. I progetti di agricoltura sociale, successivamente analizzati, vengono considerati quali possibili strumenti di integrazione ed emersione dal lavoro sommerso per i lavoratori stranieri.

1. I lavoratori stranieri nel settore agricolo

Il sistema produttivo agricolo dei Paesi del Mediterraneo, tradizionalmente caratterizzato da frammentazione del territorio, colture permanenti come olivi, vigneti e frutteti e da piccole aziende agricole con bassi livelli di sviluppo tecnologico, ha subito in anni più recenti importanti trasformazioni nelle forme di lavoro e di produzione, che hanno comportato un massiccio reclutamento di manodopera migrante. La produzione agricola di frutta e vegetali freschi è passata, nel giro di pochi decenni, dall'essere fornita da piccole aziende di tipo familiare, alla produzione industriale su scala globale (Gertel e Sippel 2017).

Numerose aziende agricole si sono specializzate nelle colture intensive di prodotti ortofrutticoli e nell'allevamento, grazie alla crescita di densità di piantagione, meccanizzazione ed espansione delle superfici irrigue.

La trasformazione, in realtà, è stata duplice: da una parte del Mediterraneo, alcuni Paesi, tra cui Marocco, Tunisia ed Egitto oltre alla Turchia, hanno sperimentato l'accaparramento di terre legato agli investimenti privati esteri o alle riforme agrarie, generando un impoverimento generale e una diminuzione dei mezzi di sussistenza rurali. Nei Paesi europei del Mediterraneo si è verificata, invece, una liberalizzazione del mercato strettamente legata ai cambiamenti del commercio al dettaglio e alla creazione di numerose catene agroalimentari. Queste ultime controllano ormai la distribuzione e hanno dato vita a veri e propri monopoli, acquistando prodotti agricoli a buon mercato in varie parti del mondo, esasperando, così, la concorrenza tra gli agricoltori di diversi Paesi. Ciò ha avuto come effetto di emarginare le imprese agricole di piccole e medie dimensioni che non sono in grado di soddisfare i requisiti dei supermercati per i prodotti (standardizzazione delle merci, bassi costi

di produzione e in grandi volumi), alla portata solo dei fornitori più grandi.

La risposta di molte aziende agricole del Sud Europa alla pressione delle grandi catene alimentari è stata ricorrere a manodopera straniera flessibile.

Le migrazioni stagionali di lavoratori agricoli svolgono un ruolo cruciale per le coltivazioni intensive, assorbendo i picchi di lavoro: il costo della manodopera rappresenta infatti, soprattutto in questi casi, un aspetto importante dei costi di produzione e il mercato del lavoro ideale per i datori di lavoro è quello flessibile di braccianti che si possano assumere e licenziare facilmente e non rappresentino un costo fisso (Berlan 1987).

La disponibilità di forza lavoro migrante stagionale consente ai coltivatori di specializzarsi in alcune monoculture, con minore rischio di perdite economiche rilevanti. La flessibilità del lavoratore straniero è tale, infatti, da accettare anche un salario al di sotto del minimo previsto, per la necessità di sostenere se stesso e la famiglia rimasta nel Paese di origine (Berlan 1986).

Quello del lavoro stagionale è un ambito particolarmente a rischio di segregazione, che può portare i lavoratori nel tunnel dei '3d job' (*dirty, dangerous and demanding*). L'irregolarità costituisce una conseguenza necessitata dell'assenza di canali di accesso legali facilmente percorribili, che crea uno scollamento tra le esigenze reali del mercato del lavoro e i provvedimenti attuati (Chiaromonte *et al.* 2020).

Anche gli strumenti tradizionali del sindacato mal si adattano a questo segmento del mercato del lavoro, caratterizzato da irregolarità, occasionalità ed estrema precarietà. Addirittura, talvolta, le istanze della manodopera sono ad uno stadio che si potrebbe definire proto-sindacale, limitandosi al riconoscimento del salario pattuito col datore di lavoro, spesso molto al di sotto degli standard degli accordi collettivi (Campanella 2018).

2. I lavoratori stranieri e il lavoro sommerso in agricoltura

In Italia, come in altre aree rurali dei Paesi che si affacciano sul Mediterraneo, i processi di intensificazione della produzione agricola e di liberalizzazione dei mercati in un contesto di globalizzazione, si sono tradotti in una crescente dipendenza dal lavoro migrante. Negli anni della crisi economica, mol-

ti immigranti espulsi dalle fabbriche hanno trovato occupazione nel lavoro agricolo, prevalentemente non qualificato. In alcuni contesti locali l'industrializzazione dei processi di produzione e la valorizzazione di specifiche varietà colturali hanno favorito l'emergere di una forte offerta di lavoro agricolo, a volte non più solo stagionale, e il conseguente insediamento semi stanziale e stanziale di una quota sempre più rilevante di popolazione migrante. Ciò ha portato alla creazione di insediamenti informali, intorno a fabbriche o casolari abbandonati, o a strutture emergenziali, deputate all'accoglienza di lavoratori stagionali, divenuti però sempre più stanziali (Corrado 2018).

In Italia, come in altri Paesi dell'Europa mediterranea, si è sviluppata un'agricoltura intensiva su larga scala (Corrado *et al.* 2017): una produzione agricola organizzata su caratteristiche di stagionalità, con massiccio ricorso a impieghi temporanei e scarsamente qualificati, ma fisicamente pesanti, inevitabilmente soddisfatto da forza lavoro immigrata, spesso irregolare, ricattabile, flessibile, organizzata per nazionalità.

In molti casi si è inoltre verificata quella che viene definita la 'rifugizzazione' della manodopera, cioè la parziale sostituzione legata alla progressiva indisponibilità dei 'tradizionali' lavoratori stagionali immigrati, provenienti dai Paesi comunitari, a causa della forte diminuzione degli ingressi regolari per lavoro, e della dinamica di immobilità forzata a cui i rifugiati e richiedenti asilo in Italia sono costretti. Tale processo sembrerebbe essersi consolidato in seguito alla pandemia, che ha ulteriormente modificato (o interrotto) le traiettorie dei lavoratori comunitari, accelerando, così, il reclutamento di rifugiati e richiedenti asilo (Della Puppa e Piovesan 2023).

Dai dati di un Rapporto dell'Osservatorio Placido Rizzotto emerge l'ampiezza della distribuzione territoriale del lavoro sommerso in agricoltura: nel 2021 ha riguardato circa 234 mila occupati. Il lavoro "nero o grigio" è risultato particolarmente concentrato in alcune regioni meridionali quali Puglia, Sicilia, Campania, a cui si affiancano il Lazio, con un'incidenza superiore al 40%, e zone consistenti di attività lavorative irregolari nelle grandi regioni produttive del Nord e del Centro, con tassi oscillanti tra il 20% e il 30% (Lombardia, Piemonte, Emilia-Romagna, Veneto e Toscana) (Osservatorio Placido Rizzotto e Flai-CGIL 2023).

Secondo i dati di Altro Diritto/Flai-CGIL sono l'85% delle inchieste e dei procedimenti giudiziari avviati tra il 2011 e il 2021 ad aver riguardato cittadini di origine straniera. Si tratta soprattutto di cittadini extraeuropei (76% dei casi), in prevalenza regolarmente soggiornanti e con un documento attestante la formale sussistenza del rapporto di lavoro, che non rispecchia, però, le reali condizioni di lavoro (Adir e Flai-CGIL 2021).

Le dinamiche di sfruttamento, laddove presenti, sono multidimensionali, ossia riguardano diversi ambiti dell'esistenza, materiali e immateriali, di chi le subisce (lavoro, abitazione, salute, famiglia, socialità ecc.) (Iref 2023).

Secondo i dati del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e dalla Fondazione Cittalia dell'Anci, in Italia sarebbero almeno 10 mila i lavoratori agricoli stranieri a vivere in insediamenti informali, luoghi di sfruttamento, di privazione dei diritti essenziali, oltre ad essere privi dei servizi sociosanitari di base (Ministero del Lavoro e delle politiche sociali *et al.* 2022).

3. Il caporalato

Il caporalato è un fenomeno presente da più di un secolo nell'agricoltura di varie zone d'Italia, applicato alla gestione delle migrazioni stagionali della manodopera agricola, prima italiana, oggi principalmente straniera (Crea 2020).

Questa forma irregolare di intermediazione è tanto più presente quanto maggiore è la distanza, geografica o linguistica, tra aziende agricole e persone in cerca di lavoro, oppure nei casi in cui la logistica e l'organizzazione del lavoro in squadre sono di difficile gestione perché particolarmente complesse (Perrotta 2015a). La raccolta manuale del pomodoro da industria, ad esempio, prevede che vengano mobilitate contemporaneamente decine di squadre di braccianti e trasportate sui campi all'occorrenza, servizio che difficilmente un ufficio di collocamento pubblico sarebbe in grado di offrire (Perrotta 2015b).

Il caporalato non costituirebbe, quindi, un'anomalia nel sistema agroalimentare italiano, ma una delle forme attraverso le quali le aziende ottengono maggiore flessibilità, diminuendo il costo del lavoro (Corrado *et al.* 2018).

Per eliminare il fenomeno del caporalato è necessario, allora, soprattutto analizzarne le cause che rendono vulnerabile il lavoratore straniero

mettendolo in una posizione di debolezza e dipendenza rispetto ai caporali. Perrotta considera prima di tutto, come dimensione, la vulnerabilità giuridica: un immigrato senza permesso di soggiorno è rimpatriabile e quindi immediatamente ricattabile; ma anche un immigrato con permesso di soggiorno è titolare di diritti, ma teme di diventare irregolare a causa della perdita del contratto di lavoro. Un secondo elemento è poi la sproporzione tra domanda e offerta di lavoro che induce alla concorrenza tra immigrati di diverse nazionalità e status giuridici e che rende difficili mobilitazioni comuni. Un'altra questione da considerare è poi la segregazione abitativa e sociale dei lavoratori stagionali, lontani dai servizi, dalle istituzioni, dalle sedi sindacali, dagli ospedali. In mancanza di servizi di trasporto pubblici nelle campagne, essi devono ricorrere ai caporali per muoversi. C'è poi la stagionalità del lavoro agricolo e la conseguente presenza degli immigrati su un territorio solo per alcuni mesi all'anno. Ciò rende improbabile la creazione di legami stabili con aziende agricole locali e complica eventuali vertenze sindacali (Perrotta 2015b).

4. L'inserimento lavorativo dei lavoratori immigrati nell'agricoltura sociale

In condizioni di regolarità lavorativa, l'agronomia moderna potrebbe offrire, invece, molte opportunità di inclusione di soggetti vulnerabili (Ismu 2022). L'agricoltura sociale, in particolare, costituisce uno degli strumenti utilizzati per favorire l'inclusione sociale e lavorativa degli immigrati.

L'Unione europea, a partire dall'Agenda 2000, definisce l'agricoltura sociale come "il nesso fondamentale tra agricoltura sostenibile, sicurezza alimentare, equilibrio territoriale, conservazione del paesaggio e dell'ambiente, nonché garanzia dell'approvvigionamento alimentare" e ne ribadisce lo status di soggetto privilegiato per le politiche di welfare dei suoi Stati membri (Commissione europea 1997).

L'agricoltura sociale comprende l'insieme di attività che, grazie all'utilizzo delle risorse dell'agricoltura, realizzano azioni di rilevanza sociale, sanitaria ed educativa nei confronti di persone interessate da disagi di natura fisica, psico-fisica e/o a rischio di esclusione sociale.

Si tratta dunque di interventi che, attraverso il recupero delle funzioni sociali dell'agricoltura, offrono opportunità socio-lavorative, oltre che

servizi educativi e sociosanitari, alle fasce più vulnerabili della popolazione, contribuendo, con le istituzioni locali, a garantire servizi di welfare in grado di rispondere in maniera più incisiva alle esigenze della collettività (Giarè *et al.* 2020).

L'agricoltura diventa, in questo modo, uno strumento efficace nello stimolare processi di sviluppo sociale ed economico delle aree territoriali al fine di valorizzare e riqualificare le aree rurali, spesso a rischio di desertificazione, coinvolgendo il mondo delle imprese private, dell'imprenditoria sociale e del settore pubblico.

Nelle esperienze passate, l'attenzione dell'agricoltura sociale è stata focalizzata soprattutto sulla disabilità fisica e psichica, sulle problematiche psichiatriche, sulla detenzione e sulle dipendenze (prevalentemente da droghe). Successivamente, proprio grazie all'attitudine a intervenire sulle fragilità delle persone, sono nate esperienze finalizzate all'inclusione socio-lavorativa anche di altri soggetti: immigrati, donne vittime di violenza, neet, persone con dipendenza da gioco e altre tipologie (Crea 2020).

I lavoratori migranti, in particolare, sono stati espressamente inseriti nel 2022¹ tra i beneficiari delle attività di agricoltura sociale, al fine di consentire a quelli presenti in Italia di usufruire di livelli adeguati di assistenza sociosanitaria, educativa e di supporto nell'inserimento socio-lavorativo.

Si tratta di percorsi di inclusione che utilizzano strumenti quali tirocini extracurricolari, nuove modalità di mediazione culturale, orientamento, formazione, inserimento lavorativo, supporto abitativo. L'obiettivo è quello di creare un circolo virtuoso in cui i lavoratori stranieri possano migliorare la propria condizione grazie a una maggiore inclusione e integrazione sociale, le aziende agricole contemporaneamente possano avere a disposizione una manodopera quasi immediatamente produttiva, i servizi pubblici, i servizi sociali e di accoglienza possano condividere i costi relativi alle progettazioni e prese in carico, mentre si contrasta lo spopolamento delle aree in cui le attività sono localizzate (Gnan e Pasquinelli 2023).

5. Casi studio

I progetti presi in esame svolgono un ruolo importante tra le iniziative di contrasto al caporalato

e allo sfruttamento dei lavoratori migranti, non solo perché possono offrire opportunità di inserimento sociale e lavorativo, ma soprattutto perché si pongono l'obiettivo di sensibilizzare gli attori locali, coinvolgendoli in processi territoriali di accoglienza e inclusione.

Molte ricerche (Cagioni 2020; De Martino *et al.* 2016; Omizzolo 2019), sostengono che il caporalato si insinui laddove ci sono le precondizioni allo sfruttamento: non solo difficoltà occupazionali, ma anche mancanza di adeguati servizi di trasporto e di accesso ad un alloggio adeguato e dignitoso. Per questo motivo è necessario agire con iniziative che operino a più livelli, tramite un sistema integrato, fornendo una pluralità di servizi.

Il progetto Rural Social Act, ad esempio, coordinato da CIA-Agricoltori italiani, è stato organizzato con una cabina di regia nazionale con il compito di controllarne la realizzazione e gestire l'interlocuzione con l'Autorità di gestione del Fondo, affiancata da una governance tecnica articolata in hub territoriali. Il progetto ha visto un momento iniziale in cui gli immigrati sono stati coinvolti grazie alle reti territoriali (hub, unità mobili), per poi essere accompagnati con azioni di orientamento, formazione, supporto legale e abitativo, mediazione culturale, oltre che di inserimento lavorativo nelle aziende. Queste ultime, insieme agli attori pubblici e privati, sono state sollecitate a svolgere un ruolo attivo durante il percorso, in modo da affiancare gli operatori nel processo di inclusione. Il lavoro nei territori è stato avviato con una mappatura degli attori, che ha consentito di mettere in contatto molti soggetti che in alcuni casi non avevano mai collaborato tra loro, oltre che l'identificazione dei luoghi in cui avviene lo sfruttamento. L'elaborazione di modelli definiti di attività ne ha anche reso possibile la riproducibilità su diversi territori.

Un elemento importante, per la buona riuscita dell'intervento, è stato il contesto territoriale: la fitta rete di relazioni con le aziende agricole locali, oltre che con i servizi sociosanitari, rende agevole, infatti, raggiungere un numero elevato di inserimenti socio-lavorativi e attuare efficacemente anche le altre azioni previste dal progetto (Macrì 2023).

Il progetto P.E.R.L.A. (Percorsi di emersione

1 L'inserimento dei migranti e rifugiati tra i beneficiari delle attività di inserimento socio-lavorativo di cui all'art. 2, comma 1, lett. a) della legge n. 141/2015 è stato disposto con decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, coordinato con la legge di conversione 15 luglio 2022, n. 91.

regolare del lavoro in agricoltura), organizzato in un partenariato di cui la Regione Lazio è capofila, ha previsto, tra le attività, dei laboratori volti alla occupabilità di cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti sul territorio regionale, vittime o potenziali vittime di sfruttamento lavorativo e titolari di protezione internazionale, sussidiaria e umanitaria. I laboratori hanno trattato i temi dell'autoimprenditorialità e startup d'impresa. Oltre allo studio della lingua italiana, sono stati approfonditi temi quali nozioni generali sull'imprenditorialità, sui diritti dei lavoratori, sulle tipologie di contratto di lavoro. Un altro servizio previsto è stato quello di mediazione interculturale, attraverso la creazione e/o implementazione di Punti di accesso ai servizi con l'ausilio di mediatori interculturali. Sono stati, inoltre, avviati 30 percorsi di agricoltura sociale, un servizio di consulenza gratuita per l'orientamento ai servizi sociosanitari e di promozione alla salute, lo sviluppo di Piani di azione individuali per l'emersione, l'integrazione lavorativa e l'accompagnamento all'autonomia. Per promuovere percorsi di legalità e contrastare lo sfruttamento dei braccianti agricoli, sia sul fronte della produzione che del consumo, si segnala, infine, l'adozione, nell'ambito del progetto, di uno strumento incentivante, ovvero il Bollino etico sociale rilasciato alle aziende che non fanno ricorso al lavoro nero.

Anche il progetto FARm (Filiera dell'agricoltura responsabile) è composto da iniziative multilivello. L'iniziativa, che si pone l'obiettivo di creare un circolo virtuoso tra ricerca e azione, ha coinvolto le Università di Bolzano, Milano Statale, Trento e Verona, imprese, Partì sociali e istituzioni. Il progetto ha visto una fase di emersione di persone in condizioni di sfruttamento lavorativo (3.394 individui) e interventi a carattere informativo e formativo nei confronti di lavoratori in situazioni di vulnerabilità. Sono stati erogati corsi di lingua italiana, nozioni di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, diritti e doveri del lavoratore, informazioni sui canali regolari di incontro domanda-offerta, con focus sul lavoro in agricoltura. Ulteriori interventi del progetto hanno riguardato agevolazioni dell'accesso per gli stranieri agli alloggi di edilizia residenziale pubblica e il potenziamento dei servizi di trasporto (Bonardi *et al.* 2023).

Il progetto Demetra, coordinato da Coldiretti Toscana e promosso da diversi enti privati e pubblici,

prevede, tra le diverse attività, l'intervento delle Unità di strada come presidio di legalità delle potenziali vittime. L'iniziativa si compone di una fase di rilevazione del circuito delle aziende agricole disponibili ad accogliere i soggetti fragili, una di consulenza aziendale per la regolarizzazione delle aziende agricole e la formazione dei propri dipendenti, al fine di beneficiare di incentivi economici e di sostegno nelle fasi di maggior criticità produttiva tramite l'attivazione di tirocini, borse lavoro e alternanza scuola-lavoro. Vengono forniti percorsi di orientamento e avviamento al lavoro, per poi facilitare l'inserimento lavorativo in azienda tramite tutor aziendali. Un altro elemento importante del progetto consiste nello stimolare e favorire l'auto-imprenditorialità dei lavoratori, facilitando la costituzione di cooperative, oltre che di sensibilizzare i consumatori nei confronti del mercato dei prodotti di filiera corta ad alto valore sociale, promuovendo la nascita di un marchio di tracciabilità etica (Laboratorio sulle Disuguaglianze Università di Siena 2023).

La creazione di una rete molteplice di presidi e servizi territoriali caratterizza anche il progetto Sipla (Sistema integrato di protezione per i lavoratori agricoli). Si tratta di una rete formata da oltre 50 soggetti del Terzo settore, che creano un sistema integrato in grado di agire a più livelli: quello nazionale attraverso la promozione di accordi e protocolli d'intesa con le aziende e la grande distribuzione; quello locale con la costruzione di interventi integrati di orientamento, assistenza, formazione e accoglienza nella tutela dei diritti dei lavoratori a livello regionale e multiregionale. La rete è organizzata geograficamente in Sipla Nord e Sipla Sud.

Un altro progetto che agisce a vari livelli è Diagrammi (Diritti in agricoltura attraverso approcci multi-stakeholder e multidisciplinari per l'integrazione e il lavoro giusto). Diagrammi Nord, a cui partecipano Consorzio Nova onlus (ente capofila) con una rete di partner, tra cui Flai-CGIL, Inca-CGIL, Iom, Adir - L'Altro diritto, Agci, Terra, Oxfam, Porto Alegre, si compone di un intervento di *capacity building* con l'obiettivo di comprendere la dimensione del fenomeno, le pratiche implementate, le criticità evidenti, gli attori istituzionali, ma anche le imprese agricole da coinvolgere nel progetto. Il secondo step prevede focus su interventi emersivi di prossimità, attraverso azioni di sensibilizzazione, con potenziamento di punti di accesso ai servizi e reti multiagency per

l'emersione. Vengono introdotte azioni di orientamento, programmi di protezione sociale per vittime di tratta all'interno di situazioni di sfruttamento, integrazione linguistica e civica, oltre che iniziative di supporto all'autonomia abitativa e attenzione ai servizi di trasporto per i beneficiari del progetto. La terza fase consiste nello sviluppo di misure di sostegno all'inserimento lavorativo regolare, attraverso l'attivazione di bilanci di competenze, sviluppo di progetti individualizzati di accompagnamento all'autonomia, azioni di informazione sul mercato del lavoro, sulle opportunità di formazione e occupazione, laboratori per lo sviluppo delle competenze dei destinatari, acquisizione di competenze spendibili nel settore agricolo, laboratori di sostegno all'imprenditorialità nel settore agricolo, con realizzazione di percorsi di inserimento lavorativo per i destinatari del progetto. Infine, vengono proposti interventi per il supporto all'adesione alla rete del lavoro agricolo di qualità, con azioni di sostegno all'elaborazione di piani operativi aziendali, utilizzo delle opportunità per le imprese agricole, realizzazione di azioni pilota nel campo dell'agricoltura sociale innovativa. Diagrammi Nord è un segmento di un'azione dedicata allo sfruttamento lavorativo in agricoltura che comprende anche un progetto simile: Diagrammi Sud, legato ad altre progettualità già attive nelle regioni meridionali interessate, in collaborazione con il Consorzio Nova (Puglia, Campania, Basilicata, Calabria e Sicilia).

Un'altra iniziativa multilivello di contrasto al caporalato è 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). Il partenariato del progetto è guidato dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali – Direzione generale Immigrazione (lead partner) coadiuvato dalla Regione Puglia (coordinating partner) insieme alle Regioni Basilicata, Calabria, Campania e Sicilia e l'Ispettorato nazionale del Lavoro, l'Organizzazione internazionale per le migrazioni e Nova consorzio nazionale per l'innovazione sociale.

Il progetto ha avuto come finalità l'introduzione di soluzioni abitative volte al superamento degli insediamenti informali, l'emersione di situazioni di sfruttamento in agricoltura, la predisposizione di servizi sociosanitari, informativi e di trasporto, la promozione di processi di integrazione sociale ed

economica e la creazione di modelli di governance del fenomeno.

A integrazione di Su.Pr.Eme. è stato attivato P.I.U. Su.Pr.Eme. (Percorsi individualizzati di uscita dallo sfruttamento), un intervento localizzato nelle aree a maggior presenza di lavoratori stagionali stranieri nel settore agricolo e nelle aree urbane nelle 5 regioni del Sud Italia coinvolte. L'iniziativa ha agito per potenziare gli sportelli di informazione, orientamento e presa in carico, per la realizzazione di interventi di *outreaching* nei luoghi di lavoro, per la creazione di un'agenzia sociale di intermediazione alloggiativa e di un helpdesk informativo e per lo sviluppo di interventi di microcredito sociale.

I lavoratori stranieri protagonisti del progetto P.I.U. Su.Pr.Eme. hanno dato vita, nel 2022, alla cooperativa Afriscilia, grazie all'acquisizione di tecniche agrarie, ma anche di nuove consapevolezza sui diritti del lavoro, sulle normative del settore ortofrutticolo, sulla gestione dei budget che sono tenuti ad amministrare. Con il supporto di Coldiretti i prodotti raccolti vengono destinati ad entrare nei mercati a chilometro zero della città di Catania.

Tra le attività previste da P.I.U. Su.Pr.Eme. e Su.Pr.Eme. troviamo l'helpdesk interistituzionale anticaporalato per l'informazione e l'accesso ai servizi, rivolto ai cittadini di Paesi terzi vittime o potenziali vittime di sfruttamento lavorativo e che può contare sulla professionalità di mediatori interculturali e operatori che forniscono supporto in ambito legale, giuslavorista, sindacale e amministrativo. Tramite un'applicazione viene fornito un servizio multilingue sulle modalità di emersione, sull'accesso ai servizi territoriali e sulle possibilità di inserimento nelle azioni progettuali.

Il progetto A.G.R.I.-L.A.B., nato come laboratorio tra partecipazione di 16 partner appartenenti a 8 diverse regioni italiane, ha avuto come obiettivo di promuovere un'agricoltura etica e sociale basata su una 'economia circolare'. Gli oltre 540 cittadini di Paesi terzi raggiunti dalle attività del progetto hanno usufruito di percorsi formativi di inclusione e di orientamento, di tutoraggio con percorsi personalizzati per favorire l'inserimento lavorativo in aziende della filiera agricola e agro-industriale. È stata, inoltre, creata una rete di consumo e commercializzazione, e attivata la comunicazione attraverso attività di sensibilizzazione presso le scuole del territorio.

Molte delle iniziative prese in esame hanno in comune l'essere nate da terre confiscate alla criminalità organizzata, trasformate in aziende agricole, ecologiche e sociali, con l'obiettivo di creare filiere sostenibili che generino lavoro, benessere per la comunità e miglioramento dell'ecosistema.

Il consorzio Libera Terra Mediterraneo, gestito da Libera - Associazioni, nomi e numeri contro le mafie, ad esempio, partendo dal riuso dei beni confiscati alla criminalità organizzata, ha l'obiettivo di creare opportunità di sviluppo e di lavoro, avviando percorsi di cambiamento culturale e riscatto dei territori. Si intende ottenere prodotti di alta qualità, attraverso metodi rispettosi dell'ambiente e della dignità della persona, il coinvolgimento di altri produttori che condividano gli stessi principi, promuovendo la coltivazione biologica dei terreni. L'obiettivo è quello di creare cooperative autonome, autosufficienti e durature, per promuovere lavoro dignitoso, proponendo un sistema economico virtuoso, basato sulla legalità e sulla giustizia sociale.

Si tratta spesso di realtà nate come reazione allo sfruttamento, che promuovono la produzione e distribuzione di prodotti dal forte valore etico, facendo delle condizioni dei lavoratori stranieri ivi impiegati un elemento caratterizzante la catena produttiva (Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e ILO 2021).

Nel caso dell'Associazione NO CAP, ad esempio, attraverso la costruzione di relazioni tra imprese agricole e distributori, con la stipula di un protocollo di rete che prevede la definizione di un prezzo di acquisto 'equo', viene promossa una filiera certificata con un bollino etico, rilasciato in base a criteri di sostenibilità sociale e ambientale (Barberis *et al.* 2022). Il progetto offre assistenza ai produttori per la definizione del giusto prezzo di vendita e ricerca di nuovi canali di sbocco; assistenza legale alle imprese per la messa in regola dei lavoratori agricoli; collaborazione con i Centri per l'impiego per la selezione di manodopera e verifica della regolarità dell'assunzione; assistenza per effettuare visite mediche e controlli sanitari; offerta ai lavoratori di mezzi di trasporto gratuiti e sicuri; monitoraggio e controllo sul campo delle condizioni di lavoro e del rispetto delle normative sulla sicurezza; supporto nella ricerca di soluzioni alloggiative per incentivare la fuoriuscita dai ghetti; assistenza per il disbrigo di pratiche amministrative (rinnovo documenti,

richiesta permessi soggiorno, rilascio codici fiscali, apertura di conti correnti); sensibilizzazione al consumo etico (Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e ILO 2021).

La creazione di una filiera sostenibile è tra gli obiettivi anche del progetto Humus Job, startup innovativa a vocazione sociale, che cerca di coniugare l'esperienza maturata nel Terzo settore con le sfide del fare impresa a impatto sociale, perseguendo e valorizzando la sostenibilità dell'agricoltura (a livello economico, sociale e ambientale). Viene portata avanti una progettualità che possa attivare processi virtuosi di inserimento lavorativo, di formazione specifica e di attivazione di comunità.

Il progetto Humus job nasce nel 2018 nella Valle Grana, in provincia di Cuneo, con l'iniziale sostegno della Fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo, su iniziativa dell'Associazione Micò e di una rete di imprese locali impegnata nella valorizzazione dei prodotti del territorio e in progetti di sviluppo rurale. Da una prima iniziativa volta alla promozione dell'inclusione lavorativa dei richiedenti asilo che inizialmente risiedevano in un centro di accoglienza della Valle, la sua attività si estende oggi in diverse regioni italiane, indice questo della sua replicabilità. Il progetto si sviluppa attorno all'offerta di servizi innovativi alle imprese, con il fine di migliorarne la sostenibilità economica, creando in questo modo le condizioni favorevoli alla sostenibilità sociale e all'impiego regolare dei lavoratori. Fulcro dell'iniziativa è un contratto di rete nazionale, organizzato in gruppi territoriali, che consente alle aziende associate non solo di accedere alla consulenza e alla formazione, di centralizzare gli acquisti e sviluppare linee commerciali comuni, ma anche di condividere i mezzi di produzione, i laboratori di trasformazione e la manodopera attraverso il sistema del job sharing. Grazie all'aggregazione di aziende agricole con produzioni e stagionalità differenti, i lavoratori passano da un contratto di lavoro regolare presso un'impresa ad uno presso un'altra, prestando la propria opera per periodi il più possibile continuativi, in modo da ridurre l'onerosità delle assunzioni e creare al contempo opportunità lavorative.

Le imprese che usufruiscono dei servizi Humus Job sottoscrivono un disciplinare del lavoro sostenibile in agricoltura, articolato su 4 assi: regolarità e dignità della manodopera impiegata

dalle aziende; formazione e cultura dei diritti del lavoro; reti e collaborazione; filiera locale e giusta. È anche previsto il rilascio del bollino '100% etico' e la creazione di una piattaforma online per l'incontro della domanda e dell'offerta della manodopera agricola, con oltre 2.500 lavoratori iscritti. Dal lancio del contratto di rete (maggio 2021) all'inizio del 2022, il progetto ha registrato una crescita significativa, coinvolgendo circa 40 imprese agricole in sei regioni italiane (Piemonte, Lombardia, Liguria, Marche, Puglia, Calabria) (Barberis *et al.* 2022).

Un'altra iniziativa impegnata nel contrasto allo sfruttamento in agricoltura e alla malavita locale è Goel Bio – gruppo cooperativo che opera nell'area della Locride, in Calabria. La filiera della produzione degli agrumi può essere una filiera di grande sfruttamento: un prezzo di conferimento delle arance molto basso nega, di fatto, qualsiasi equa remunerazione del prodotto e del lavoro nei campi. Goel ha, invece, ricostruito tutta la filiera di produzione, insieme ai propri soci agricoltori, rendendola efficiente e si è dotato di una propria struttura commerciale eliminando intermediari e grossisti locali per garantire il massimo ritorno possibile ai produttori. Ciò ha consentito ai soci di poter stabilire prezzi di conferimento dei prodotti agricoli equi e sostenibili.

La creazione di filiere sostenibili, in cui si possa garantire ai produttori la possibilità di vendere i propri prodotti ad un prezzo equo e ai lavoratori di avere un contratto regolare e di essere adeguatamente retribuiti, è la caratteristica principale anche del progetto SOS Rosarno, nato in seguito alla rivolta dei lavoratori immigrati stagionali del 2010. L'obiettivo è stato, da un lato, affrancare gli agricoltori dalla minaccia monopolistica del mercato di massa, imponendo loro prezzi di mercato molto bassi sulle materie prime e, dall'altro, far emergere i lavoratori immigrati dallo stato di invisibilità del lavoro sommerso. Il progetto è gestito da un'associazione di promozione sociale che riunisce piccoli contadini, pastori e produttori agrocasari, braccianti immigrati e attivisti, oltre che piccoli artigiani e operatori di turismo responsabile. La principale innovazione è stata la creazione di due cooperative, nonché il modo nel quale SOS Rosarno è stato in grado di mediare tra i bisogni degli agricoltori e quelli dei lavoratori.

Un altro progetto che vede direttamente protagonisti i lavoratori immigrati è SfruttaZero, le cui

attività riuniscono tre realtà del Sud Italia: Diritti a sud di Nardò (Lecce), Netzanet-Solidaria di Bari e Osservatorio Migranti Basilicata/Fuori dal Ghetto di Palazzo San Gervasio e Venosa (Potenza). L'iniziativa di tipo cooperativo e mutualistico, prevede l'avviamento di attività lavorative attraverso la produzione di prodotti locali e conserve per costruire sul territorio una filiera sostenibile di relazioni ed economie solidali. I pomodori vengono coltivati su terre pugliesi libere dal caporalato, stipulando regolari contratti stagionali con i lavoratori, provenienti in gran parte dall'Africa subsahariana. La salsa di pomodoro SfruttaZero viene venduta senza intermediari, attraverso lo shop online e i canali social, piccole botteghe, gruppi di acquisto solidale e mercatini. Il progetto si rivolge agli attori regionali dell'intera filiera e ha una ricaduta positiva sull'intera economia locale. I pomodori coltivati a Nardò vengono trasformati nella sede di Martano del Consorzio agrario provinciale di Lecce e la produzione viene effettuata presso uno stabilimento collocato in un immobile confiscato alla mafia. Vengono impiegate soprattutto persone in condizione di difficoltà occupazionale. A Nardò, il progetto cerca di coinvolgere anche i braccianti stagionali che risiedono negli insediamenti informali e nel campo istituzionale allestito nei pressi della Masseria Boncuri, luogo simbolo dello sciopero dei lavoratori stranieri del 2011 (Barberis *et al.* 2022).

Conclusioni

Nonostante le numerose iniziative che si sono susseguite negli ultimi anni a diversi livelli, lo sfruttamento lavorativo nel settore agricolo rappresenta ancora un fenomeno strutturale e diffuso in tutto il territorio italiano.

Tra i punti di forza dei progetti di inclusione socio-lavorativa multilivello considerati, troviamo l'attivazione di percorsi di formazione calibrati alle esigenze specifiche dei lavoratori immigrati e delle imprese coinvolte, l'attenzione alla dimensione sociale e abitativa e la creazione di reti a supporto dei processi di inclusione ed emersione dallo sfruttamento. Punti di debolezza sono invece la difficoltà nel coinvolgere i beneficiari in percorsi di media-lunga durata, a causa del possibile *drop out* dai corsi stessi, gli ostacoli burocratici e amministrativi legati ai permessi di soggiorno, la difficoltà di trasformare i percorsi formativi in contratti di lavoro.

Se consideriamo, tra i progetti menzionati, quelli

la cui principale finalità è di creare filiere sostenibili contro lo sfruttamento del lavoro, troviamo, tra i punti di forza, il coinvolgimento attivo dei lavoratori immigrati, la creazione di lavoro regolare e dignitoso, il mantenimento di un forte legame con i consumatori all'insegna di principi solidaristici e la risonanza mediatica che tali progetti hanno. Dal punto di vista degli elementi di debolezza, invece, bisogna ricordare la dimensione spesso limitata dei volumi di prodotti realizzati e la conseguente difficoltà nel rimanere competitivi sul mercato (Barberis *et al.* 2022).

La presenza di risorse umane debitamente formate, la disponibilità di risorse economiche pubbliche e private, il coinvolgimento all'interno delle reti di soggetti con una forte stabilità economica, e l'intervento di comunità territoriali e amministrazioni locali collaborative e sensibili al tema sono, in questo senso, condizioni fondamentali per consentire la riproducibilità delle esperienze.

Nella formazione dei lavoratori a rischio di sfruttamento è necessario soprattutto trasmettere la conoscenza del fenomeno del caporalato, di cui spesso sono vittime inconsapevoli, mentre si opera parallelamente al rafforzamento di una rete di aziende virtuose che possano accoglierli in percorsi di inserimento socio-lavorativo. Nella programmazione delle attività formative occorre, inoltre, tenere conto che l'eventuale mancanza di flessibilità oraria, l'eccessiva rigidità dei percorsi e le ore di impegno orario settimanale del tirocinio possono risultare poco coerenti con l'organizzazione quotidiana del lavoro, soprattutto in alcuni settori come l'agricoltura. Infine, i ritardi burocratici nell'erogazione di eventuali indennità mensili

possono comportare il rischio di abbandono del percorso, oltre a generare un sentimento di sfiducia e frustrazione nei tirocinanti (Crea 2020).

Come è stato dimostrato dalla pluralità delle iniziative che intervengono su più livelli (formativo, abitativo, lavorativo ecc.) è importante comprendere quali sono le condizioni strutturali che rendono la manodopera migrante particolarmente vulnerabile, quali ad esempio la segregazione abitativa, la stagionalità della presenza sul territorio, la mancanza di alternative concrete al caporalato nella ricerca di una occupazione. Risulta, quindi, necessario predisporre progetti concreti con i quali garantire l'accesso ad alloggi salubri e confortevoli, informare i lavoratori dei loro diritti, facendoli uscire dall'isolamento, predisporre corsi di formazione professionalizzanti, far sì che la rete dei trasporti verso i campi sia efficiente e capillare (Iref 2023).

Il tentativo è quello di unire la promozione di condizioni di regolarità lavorativa alla valorizzazione di forme virtuose di agricoltura, mentre si sostiene il commercio dei prodotti attraverso canali di consumo consapevole. La vendita dei prodotti agricoli a un prezzo equo vuol dire, infatti, garantire una altrettanto adeguata retribuzione ai lavoratori e una giusta remunerazione ai produttori.

Sarebbero infine necessari una maggiore collaborazione tra imprese sociali e associazioni della società civile ed enti dell'accoglienza in tutte le fasi dei percorsi di inclusione, la costruzione di relazioni con altri attori e imprese del territorio, anche per l'accesso ai finanziamenti pubblici o privati tramite bandi, e un diretto coinvolgimento dei lavoratori stranieri nella creazione e nella gestione delle imprese agricole sociali (Barberis *et al.* 2022).

Appendice

Schede progetti

Nome del progetto: A.G.R.I.-L.A.B.

Organizzazione: il progetto vede la partecipazione di 16 partner appartenenti a 8 diverse regioni italiane

Area geografica: Centro-Nord Italia

Fondo finanziatore: FAMI (Fondo asilo migrazione e integrazione)

Tipologia di beneficiari: lavoratori stagionali immigrati impiegati nel settore agricolo

Principali attività proposte: obiettivo dell'iniziativa consiste nel coinvolgere cittadini di Paesi terzi per accompagnarli in un percorso finalizzato all'inclusione sociale e lavorativa

Nome del progetto: Demetra

Organizzazione: coordinato da Coldiretti Toscana e promosso da diversi enti privati e pubblici

Area geografica: Toscana

Fondo finanziatore: FAMI (Fondo asilo migrazione e integrazione)

Tipologia di beneficiari: lavoratori agricoli a rischio di sfruttamento lavorativo, in gran parte cittadini stranieri

Principali attività proposte: il progetto prevede attività di monitoraggio e contatto delle potenziali vittime da parte delle Unità di strada, la valorizzazione del circuito delle aziende agricole tramite l'attivazione di tirocini, borse lavoro e alternanza scuola lavoro, l'attivazione di percorsi di orientamento e avviamento al lavoro

Nome del progetto: Diagrammi

Organizzazione: Diagrammi Nord: Consorzio Nova onlus, ente capofila, con una rete di partner, tra cui Flai CGIL, Inca CGIL, Iom, Adir L'altro diritto, Agci, Terra, Oxfam, Porto Alegre; Diagrammi Sud: Puglia, Campania, Basilicata, Calabria e Sicilia Consorzio Nova

Area geografica: Marche, Umbria, Lazio, Toscana, Emilia-Romagna, Veneto, Lombardia e Piemonte (Diagrammi Nord); Puglia, Campania, Basilicata, Calabria e Sicilia (Diagrammi Sud)

Fondo finanziatore: FAMI (Fondo asilo migrazione e integrazione), Fondo sociale europeo, Programma operativo nazionale Inclusione 2014-2020

Tipologia di beneficiari: lavoratori agricoli a rischio di sfruttamento lavorativo, in gran parte cittadini stranieri

Principali attività proposte: attraverso il coinvolgimento di reti istituzionali e imprese agricole, viene sviluppata un'azione di emersione che individui situazioni concrete di sfruttamento, proponendo un percorso progressivo di motivazione, affrancamento, protezione sociale, orientamento, formazione linguistica e professionale

Nome del progetto: FARm

Organizzazione: Università degli Studi di Verona (ente capofila) con la partecipazione di partner territoriali

Area geografica: Lombardia, Veneto e Trentino-Alto Adige

Fondo finanziatore: FAMI (Fondo asilo migrazione e integrazione)

Tipologia di beneficiari: lavoratori agricoli a rischio di sfruttamento lavorativo, in gran parte cittadini stranieri

Principali attività proposte: il progetto interviene con la diffusione alle vittime o di persone a rischio di sfruttamento lavorativo, (in particolare cittadini stranieri di nazionalità extra comunitaria) di informazioni utili riguardo ai diritti, ai canali regolari di incontro domanda-offerta di lavoro e agli strumenti di prevenzione e di tutela di cui avvalersi

Nome del progetto: Goel Bio

Organizzazione: rete d'impresa di aziende agricole

Area geografica: Calabria

Fondo finanziatore: autofinanziamento

Tipologia di beneficiari: lavoratori agricoli a rischio di sfruttamento lavorativo, in gran parte cittadini stranieri

Principali attività proposte: ricostruzione della filiera insieme ai propri soci agricoltori; consentendo ai soci di poter stabilire prezzi di conferimento dei prodotti agricoli equi e sostenibili. Un protocollo di verifica nei diversi momenti di lavorazione dei prodotti

Segue

Segue Schede Progetti

Nome del progetto: Humus Job

Organizzazione: rete d'impresa di aziende agricole Humus job, Nemo, Housing lab

Area geografica: 40 aziende in 5 regioni italiane, soprattutto in Piemonte

Fondo finanziatore: autofinanziamento

Tipologia di beneficiari: lavoratori agricoli a rischio di sfruttamento lavorativo, in gran parte cittadini stranieri

Principali attività proposte: job sharing e rilascio del marchio Lavoro 100% Etico (mette in contatto domanda e offerta di lavoro in agricoltura, garantendo contratti etici)

Nome del progetto: Libera Terra Mediterraneo

Organizzazione: Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie

Area geografica: Sicilia (province di Palermo, Trapani, Agrigento, Siracusa e Catania), Calabria (province di Crotone e Reggio Calabria), Campania (provincia di Caserta) e Puglia (provincia di Brindisi).

Fondo finanziatore: bilanci propri

Tipologia di beneficiari: lavoratori agricoli a rischio di sfruttamento lavorativo, in gran parte cittadini stranieri

Principali attività proposte: il progetto, partendo dal riuso dei beni confiscati alla criminalità organizzata, si pone l'obiettivo di creare opportunità di sviluppo e di lavoro, avviando percorsi di cambiamento culturale, di risarcimento e riscatto dei territori. L'obiettivo è quello di creare cooperative autonome, autosufficienti, durature, per promuovere lavoro dignitoso

Nome del progetto: NO CAP

Organizzazione: associazione NO CAP

Area geografica: Puglia (provincia di Foggia e Taranto); Basilicata, (provincia di Matera e Potenza); Calabria (provincia di Reggio Calabria); Sicilia (provincia di Ragusa e di Catania)

Fondo finanziatore: donazioni, royalties e crowdfunding

Tipologia di beneficiari: lavoratori agricoli a rischio di sfruttamento lavorativo, in gran parte cittadini stranieri

Principali attività proposte: assistenza ai produttori per la definizione del giusto prezzo di vendita e ricerca di nuovi canali di sbocco; assistenza legale alle imprese per la messa in regola dei lavoratori agricoli; collaborazione con i Centri per l'Impiego, offerta ai lavoratori di mezzi di trasporto gratuiti e sicuri; monitoraggio e controllo sul campo delle condizioni di lavoro e del rispetto delle normative sulla sicurezza; supporto nella ricerca di soluzioni alloggiative, assistenza per il disbrigo pratiche amministrative, sensibilizzazione al consumo etico

Nome del progetto: P.E.R.L.A. - Percorsi di emersione regolare del lavoro in agricoltura

Organizzazione: partenariato di cui la regione Lazio è capofila

Area geografica: Lazio con attivazione di sportelli e servizi nei capoluoghi di provincia

Fondo finanziatore: FAMI (Fondo asilo migrazione e integrazione)

Tipologia di beneficiari: lavoratori agricoli a rischio di sfruttamento lavorativo, in gran parte cittadini stranieri

Principali attività proposte: laboratori volti alla occupabilità, riguardanti i temi dell'autoimprenditorialità e start-up d'impresa. Nello specifico sono stati approfonditi: lingua italiana; nozioni generali sull'imprenditorialità; compiti organizzativi dell'imprenditore; definizione della mission aziendale, del piano strategico e operativo; tipologia e analisi di mercato; definizione del prodotto/servizio da introdurre nel mercato; organizzazione del ciclo produttivo; elaborazione di un piano marketing; diritti organizzativi dei lavoratori; tipi di impresa e le ragioni sociali; tipologie di contratti di lavoro

Nome del progetto: Rural Social Act

Organizzazione: il progetto è stato coordinato da CIA - Agricoltori Italiani

Area geografica: 12 regioni del Centro-Nord (Valle d'Aosta, Liguria, Lombardia, Piemonte, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Lazio)

Fondo finanziatore: FAMI (Fondo asilo migrazione e integrazione)

Tipologia di beneficiari: lavoratori agricoli a rischio di sfruttamento lavorativo, in gran parte cittadini stranieri

Principali attività proposte: sono stati realizzati dei laboratori di occupabilità le cui tematiche affrontate sono state l'agricoltura biologica, l'agricoltura sociale, la cittadinanza globale (con particolare focus sulla Dichiarazione dei diritti umani e la Costituzione italiana), i diritti dei lavoratori e la sicurezza sul lavoro, a cui ha fatto seguito una parte di work experience realizzata in aziende agricole dei territori di riferimento

Segue

Segue Schede Progetti

Nome del progetto: SfruttaZero

Organizzazione: riunisce tre realtà del Sud Italia: Diritti a Sud di Nardò (Lecce), Netzanet-Solidaria di Bari e Osservatorio migranti Basilicata/Fuori dal ghetto di Palazzo San Gervasio e Venosa (Potenza)

Area geografica: Lecce, Bari, Potenza

Fondo finanziatore: vendita dei prodotti

Tipologia di beneficiari: lavoratori agricoli a rischio di sfruttamento lavorativo, in gran parte cittadini stranieri

Principali attività proposte: è un progetto di autoproduzioni di salsa di pomodoro, di tipo cooperativo e mutualistico, promosso da precari e immigrati

Nome del progetto: Sipla

Organizzazione: la rete è formata da oltre 50 soggetti del Terzo settore

Area geografica: Sipla Nord: Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana e Trentino-Alto Adige; Sipla Sud: Abruzzo, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia

Fondo finanziatore: cofinanziato dal Ministero dell'Interno con il Fondo asilo, migrazione e integrazione

Tipologia di beneficiari: lavoratori agricoli a rischio di sfruttamento lavorativo, in gran parte cittadini stranieri

Principali attività proposte: Sipla Nord prevede: interventi in relazione alla salute e alla sicurezza sul lavoro, servizi di informazione e di tutela finalizzati a promuovere legalità e sicurezza nei rapporti di lavoro, accordi tra gli stakeholders per realizzare condizioni di legalità, di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Sipla Sud prevede: tutela socio-legale attraverso il rafforzamento o l'attivazione di presidi fissi e mobili per assicurare accoglienza, ascolto e accompagnamento, creazione di Centri Sipla, per l'inserimento abitativo e le attività di inclusione sociale, attività di sostegno volte all'inserimento lavorativo

Nome del progetto: SOS Rosarno

Organizzazione: associazione di promozione sociale che riunisce piccoli contadini, pastori e produttori agrocaseari, braccianti immigrati e attivisti, oltre che piccoli artigiani e operatori di turismo responsabile

Area geografica: Reggio Calabria

Fondo finanziatore: vendita dei prodotti ai Gruppi d'acquisto solidali

Tipologia di beneficiari: lavoratori agricoli a rischio di sfruttamento lavorativo, in gran parte cittadini stranieri

Principali attività proposte: la principale attività è l'organizzazione di una produzione agrumicola e olivicola secondo criteri di agricoltura biologica e con la garanzia di regolare assunzione dei lavoratori

Nome del progetto: 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)

Organizzazione: Il partenariato è guidato dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali - Direzione generale Immigrazione (lead partner) coadiuvato dalla Regione Puglia (Coordinating Partner) insieme alle Regioni Basilicata, Calabria, Campania e Sicilia e l'Ispettorato nazionale del lavoro, l'Organizzazione internazionale per le migrazioni e Nova - consorzio nazionale per l'innovazione sociale

Area geografica: Puglia, Basilicata, Calabria, Campania e Sicilia

Fondo finanziatore: il Programma Su.Pr.Eme. Italia è finanziato nell'ambito dei fondi AMIF - Emergency Funds della Commissione europea - DG Migration and Home Affairs. Il Progetto P.I.U. SU.Pr.Eme. è cofinanziato dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali - Direzione generale dell'Immigrazione e delle politiche di integrazione e dall'Unione europea, Pon Inclusione - Fondo sociale europeo 2014-2020

Tipologia di beneficiari: lavoratori agricoli a rischio di sfruttamento lavorativo, in gran parte cittadini stranieri

Principali attività proposte: introduzione di soluzioni abitative votate al superamento degli insediamenti informali, l'emersione di situazioni di sfruttamento in agricoltura, la predisposizione di servizi sociosanitari, informativi e di trasporto, la promozione di processi di integrazione sociale ed economica e la creazione di modelli di governance del fenomeno

Bibliografia

- Adir, Flai-Cgil (2021), *IV Rapporto del Laboratorio "Altro Diritto/Flai-Cgil" sullo sfruttamento lavorativo e sulla protezione delle sue vittime*, Roma, Ediesse Futura
- Barberis E., De Blasis F., Viganò E. (2022), *Buone pratiche a sostegno dell'inclusione sociolavorativa dei migranti nell'agricoltura di qualità*, Urbino, Università degli Studi di Urbino
- Berlan J.P. (1987), La agricultura Mediterránea y el mercado de trabajo: ¿Una California para Europa?, *Agricultura y Sociedad*, n.42, pp.233-245
- Berlan J.P. (1986), Agriculture et migrations, *Revue européenne de migrations internationales*, 2, n.3, pp.9-32
- Bonardi O., Calafà L., Elsen S., Salomone R. (a cura di) (2023), *Lavoro sfruttato e caporalato*, Bologna, il Mulino
- Cagioni A. (2020), Le dimensioni del lavoro sfruttato in Italia. Tendenze, tipologie di sfruttamento, emersioni, in Cagioni A. (a cura di), *Le ombre del lavoro sfruttato*, Trieste, Asterios Editore, pp.44-46
- Campanella P. (a cura di) (2018), *Vite sottocosto. Secondo rapporto Presidio Caritas*, Roma, Aracne
- Chiaromonte W., Ferrara M.D., Ranieri M. (a cura di) (2020), *Lavoro e migranti*, Bologna, il Mulino
- Commissione europea (1997), *Agenda 2000 Volume 1: Per un'Unione più grande e più forte*, Bruxelles, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee
- Corrado A., De Castro C., Perrotta D. (eds.) (2017), *Migration and Agriculture. Mobility and change in the Mediterranean area*, London- 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. Agricolture e cibo*, n.93, pp.9-20
- Corrado A. (2018), Migrazioni, processi di rururbanizzazione e lavoro, *Working papers. Rivista online di Urban@it*, n.2 <https://www.urbanit.it/wp-content/uploads/2018/10/BP_Corrado.pdf>
- Crea (2020), *Migrazioni, agricoltura e ruralità Politiche e percorsi per lo sviluppo dei territori 2020 rapporto di ricerca*, Roma, Crea
- Della Puppa F., Piovesan S. (2023), Un modello trentino di 'rifugizzazione'? Meccanismi di reclutamento e composizione della forza lavoro immigrata nell'agricoltura del Trentino, *Sociologia del lavoro*, 165, pp.226-250
- De Martino C., Lozito M., Schiuma D. (2016), Immigrazione, caporalato e lavoro in agricoltura, *Lavoro e diritto*, n.2, pp.313-328
- Gertel J., Sippel S.R. (eds.) (2017), *Seasonal workers in Mediterranean agriculture: the social costs of eating fresh*, London, Routledge
- Giarè F., Ricciardi G., Ascani M. (2020), La normativa italiana sull'agricoltura sociale e il ruolo dell'impresa agricola, *Italian Review of Agricultural Economics*, 75, n.2, pp.45-64
- Gnan E., Pasquinelli S. (2023), Agricoltura sociale e inclusione dei migranti. Riflessioni a partire da una ricerca IRS, *Prospettive sociali e sanitaria*, n.1, pp.14-16
- Iref (2023), *La lotta allo sfruttamento dei lavoratori in agricoltura: scenari e politiche. Rapporto intermedio di ricerca*, Roma, Iref-Acli
- Ismu (2022), *Coltiviamo l'integrazione. Catalogo delle buone pratiche EU di Agricoltura inclusiva*, Milano, Fondazione Ismu
- Istat (2023), Economia non osservata nei conti nazionali. Anni 2018-2021, *Statistiche Report*, 13 ottobre
- Laboratorio sulle Disuguaglianze Università di Siena (a cura di) (2023), Il Focus all'interno del Progetto Demetra, in *Report finale Progetto Demetra. Immigrazione e sfruttamento del lavoro. Forme di caporalato in agricoltura in Toscana*, Siena, Laboratorio sulle Disuguaglianze, pp.77-83
- Macrì M.C. (a cura di) (2023), *Rural social act. Rapporto di progetto*, Roma, Crea
- Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (2024), *XIV Rapporto annuale. Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia*, Roma, Ministero del Lavoro e delle politiche sociali
- Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, ILO (2021), *La promozione del lavoro dignitoso in agricoltura. Analisi delle pratiche promettenti in Italia. Sintesi*, Roma, Ministero del Lavoro e delle politiche sociali
- Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, Fondazione Cittalia, Anci (2022), *Le condizioni abitative dei migranti che lavorano nel settore agroalimentare*, Roma, Cittalia
- Omizzolo M. (2019), *Sotto padrone. Uomini, donne e caporali nell'agromafia italiana*, Milano, Feltrinelli
- Osservatorio Placido Rizzotto, Flai Cgil (2023), *VI Rapporto agromafie e caporalato*, Roma, Futura Editrice

Perrotta D. (2015a), Il caporalato come sistema: un contributo sociologico, in Rigo E. (a cura di), *Leggi, migranti e caporali. Prospettive critiche e di ricerca sullo sfruttamento del lavoro in agricoltura*, Pisa, Pacini Ed., pp.18 ss.

Perrotta D. (2015b), Lo sfruttamento va oltre il caporalato, *Rivista il Mulino*, 21 ottobre <<https://www.rivistailmulino.it/a/lo-sfruttamento-va-oltre-il-caporalato>>

Maria Parente

m.parente@inapp.gov.it

Ricercatrice presso la Struttura Economia civile e processi migratori dell'Inapp, si occupa di sfruttamento lavorativo e in particolare di donne migranti. Fra le pubblicazioni recenti si segnalano: *Un Piano nazionale per contrastare il lavoro sommerso in diversi settori dell'economia. Sovrapposizione o valore aggiunto rispetto alla strategia del Piano Triennale anticaporalato in agricoltura?*, in Caritas Italiana, *Politiche migratorie: il PNRR che non c'è*, con Cornice A. (2022); *Migranti al lavoro: tra prospettive post-pandemiche e percorsi di autoimpiego*, Inapp, con Filosa G. (2023).

Caporalato e sfruttamento: diffusione del fenomeno e prospettive di contrasto

M. Davide Sartori

Confasal-Unsa

La preoccupante diffusione di caporalato e sfruttamento del lavoro nel nostro Paese dimostra la grande capacità di adattamento e il carattere multiforme di questo fenomeno che, tanto nelle sue manifestazioni più tradizionali quanto in quelle più recenti, continua a riguardare soprattutto i lavoratori stranieri. Il contrasto, per essere efficace, non può limitarsi alle sole (seppur opportune) modifiche dell'apparato repressivo, ma deve passare per l'elaborazione di una più ampia strategia d'intervento che, tenendo conto delle peculiarità e delle costanti del fenomeno, agisca su più fronti.

The alarming spread of illegal recruitment practices and labour exploitation in our country demonstrates the significant adaptability and the multiform nature of this phenomenon, which, in both its more traditional and its most recent manifestations, continues to predominantly impact foreign workers. The counteraction, in order to be effective, cannot be limited to solely (although appropriately) modifying the repressive apparatus, but must involve the development of a broader intervention strategy that, considering the peculiarities and constants of the phenomenon, acts on several fronts.

DOI: 10.53223/Sinappsi_2024-03-6

Citazione

Sartori M.D. (2024), Caporalato e sfruttamento: diffusione del fenomeno e prospettive di contrasto, *Sinappsi*, XIV, n.3, pp.82-98

Parole chiave

Lavoratori stranieri
Politiche attive del lavoro
Sfruttamento del lavoro

Key words

Foreign workers
Active labour market policies
Labour exploitation

Introduzione

Il contributo¹ illustra la larga diffusione geografica e sociale di caporalato e sfruttamento del lavoro nel nostro Paese; lo fa tentando di indagarne le cause e di coglierne gli aspetti caratterizzanti, nella prospettiva di individuare valide soluzioni di contrasto.

Si tratta di fenomeni che, seppur sempre incidenti soprattutto sulla forza lavoro straniera, hanno subito nel tempo un'evoluzione e si manifestano oggi in forme nuove e più sofisticate, anche al di fuori del settore agricolo e delle aree più periferiche del Paese: la loro diffusa e pervicace presenza ne tradisce,

¹ Le considerazioni svolte sono esclusivamente frutto del pensiero dell'Autore e non impegnano in alcun modo l'organizzazione sindacale di appartenenza.

infatti, la natura strategica ai fini dell'abbattimento dei costi nei più svariati contesti di lavoro.

Alla luce di ciò si procede all'analisi dell'attuale apparato sanzionatorio, illustrandone le criticità e le principali proposte di modifica. Tuttavia, per un più efficace contrasto di fenomeni così diffusi e complessi, si propone l'adozione di un approccio multi-agenzia che valorizzi anche l'aspetto della prevenzione, senza appiattirsi sulla sola dimensione repressiva.

1. Caporalato e sfruttamento del lavoro: diffusione geografica e sociale

“Le condizioni attuali di alcune realtà lavorative ci impongono di dire che siamo tornati a condizioni di lavoro ottocentesche” (Senato della Repubblica 2022, 146-147): queste le parole del Direttore capo dell'INL (Ispettorato nazionale del lavoro), in audizione davanti alla Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni di lavoro in Italia (d'ora in poi 'Commissione d'inchiesta'), a proposito del contrasto al caporalato e allo sfruttamento lavorativo nel nostro Paese.

Comunemente, con il termine 'caporalato' si intende un sistema informale e illegale di intermediazione e organizzazione di manodopera nel quale il mediatore (caporale) sottrae una quota del compenso del lavoratore che viene reclutato per svolgere la prestazione presso terzi in condizioni irrispettose della normativa sul lavoro.

Frequentemente “in questo ambito si inseriscono pratiche, anche sofisticate, di sfruttamento della manodopera, spesso migrante, programmate e organizzate da imprenditori che agiscono in forma criminale” (Camera dei Deputati 2021, 2).

Il Codice penale italiano (art. 603-bis c.p.) punisce tali condotte sanzionando tanto il reclutamento di manodopera a fini di sfruttamento presso terzi ('intermediazione illecita'), quanto l'impiego diretto di manodopera in condizioni di sfruttamento ('sfruttamento del lavoro') anche senza l'intermediazione del caporale.

Si tratta, dunque, di due condotte penalmente sanzionate che, a loro volta, identificano due fenomeni sociali distinti, ma strettamente connessi fra loro²; fenomeni che, nell'immaginario collettivo, sono prevalentemente associati al settore agricolo e localizzati perlopiù nel Meridione d'Italia.

Tuttavia, la loro ampia diffusione geografica e sociale smentisce questo comune convincimento; lo si evince molto chiaramente dalle successive parole del massimo vertice italiano dei Servizi ispettivi del lavoro: “dimentichiamo [...] l'idea che lo sfruttamento del caporalato è un problema dell'agricoltura meridionale; non è così. Lo sfruttamento è presente in tutto il territorio nazionale e in moltissimi settori [...] questa diffusività non è soltanto geografica, ma anche sociale, perché coinvolge diversi settori della vita sociale” (Senato della Repubblica 2022, 148).

Lo sfruttamento lavorativo non è, quindi, un fenomeno circoscritto al settore agricolo, ad alcune aree del Centro-Sud Italia o a poche imprese che operano in modo scorretto, magari perché condizionate da organizzazioni mafiose (Omizzolo 2023, 29); la sua ampia diffusione è plasticamente fotografata dall'Osservatorio sullo sfruttamento lavorativo³ che aggiorna annualmente una mappa del Paese attraverso il monitoraggio delle notizie apparse nei principali quotidiani italiani, sia nazionali che locali, riguardanti lo sfruttamento lavorativo nei diversi settori di attività⁴.

Di seguito (figura 1) si riportano le mappe relative al triennio 2021-2023 (Osservatorio Interventi Tratta 2021; 2022; 2023).

In blu sono indicati casi di sfruttamento nel settore agricolo, in verde i casi di sfruttamento nel settore tessile e in giallo i casi di sfruttamento in altri settori quali edilizia, commercio, logistica ecc.

Pur non trattandosi, dunque, di mappe di casi di sfruttamento lavorativo accertati nelle aule di tribunale ma, più banalmente, di mappature di notizie riguardanti lo sfruttamento lavorativo, sono sicuramente indicative della trasversale diffusione (anche geografica) del fenomeno.

2 Il rapporto fra intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro può essere così sintetizzato: non può esservi intermediazione illecita senza sfruttamento del lavoro, ma può aversi sfruttamento del lavoro anche senza intermediazione illecita.

3 Tale Osservatorio è stato istituito presso il Dipartimento per le Pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri nell'ambito del più ampio Progetto Osservatorio sulla tratta, <https://osservatoriointerventitratta.it/osservatorio/>.

4 Secondo l'Osservatorio, i settori in cui si riscontrano maggiormente fenomeni di sfruttamento lavorativo (o di riduzione in schiavitù) sono, oltre a quello agricolo, quello edile, manifatturiero e domestico di cura, <https://www.osservatoriointerventitratta.it/sfruttamento-lavorativo/>.

Figura 1. Monitoraggio casi di sfruttamento lavorativo 2021-2023

Fonte: Osservatorio Interventi Tratta, Presidenza del Consiglio dei Ministri (Dipartimento Pari opportunità)

D'altra parte, tutte le rilevazioni, ormai, convergono sul punto e certificano la propagazione del fenomeno sia a livello territoriale che sociale.

Guardando ai dati forniti dall'INL, la percentuale dei lavoratori vittime di sfruttamento sul complesso dei lavoratori irregolari nei diversi macrosettori produttivi si articola come segue: nell'anno 2020 (INL 2020, 28) 18,6% in agricoltura, 4,2% nell'industria, 0,6% nel terziario e 0,5% nell'edilizia⁵; nell'anno 2021 (INL 2021, 35) 11,7% in agricoltura e 3,7% nell'industria; nell'anno 2022 (INL 2022, 37) 4% in agricoltura e 2,4% nell'industria.

Su base territoriale, invece, la percentuale dei lavoratori vittime di sfruttamento lavorativo rispetto al complesso dei lavoratori irregolari si articola, a livello di area, come segue: nel 2020 (INL 2020, 28) 0,62% nel Nord-Ovest, 3,58% nel Nord-Est, 2,96% nel Centro e 1,84% nel Sud; nel 2021 (INL 2021, 35) 3,78% nel Centro, 2,11% nel Nord-Est, 1,46% nel Nord-Ovest e 1,28% al Sud; mentre, con riferimento all'anno 2022 (INL 2022, 37), gli indici più elevati sono stati riscontrati nelle regioni: Toscana (5,9%), Veneto

(3,1%), Liguria (2,3%), Emilia-Romagna (1,5%), Friuli-Venezia Giulia (1,4%) e Campania (1,1%).

Naturalmente questi dati non possono essere considerati in termini assoluti, ma vanno letti alla luce della distribuzione e del numero dei controlli ispettivi effettuati negli anni. Ciononostante, ben dimostrano la trasversale manifestazione del fenomeno in diversi settori economici⁶ e in diverse zone del Paese.

Anche guardando all'ubicazione geografica delle inchieste giudiziarie avviate per sfruttamento lavorativo fra il 2011 e il 2021, la loro distribuzione sul territorio appare, complessivamente, piuttosto uniforme: sono 138 i procedimenti di competenza di Procure del Nord Italia, 138 quelli del Centro Italia e 182 quelli del Meridione (Adir e Flai-CGIL 2021, 5)⁷.

Con riferimento, invece, alla distribuzione delle inchieste nei diversi settori produttivi, quelle in materia di sfruttamento in agricoltura restano, complessivamente, le numericamente più rilevanti: sono 220 su 458 i procedimenti relativi all'agricoltura e alle cosiddette 'attività connesse'⁸.

5 Da notare come nel 2020 si registri una maggiore incidenza dello sfruttamento lavorativo nel terziario rispetto ad un settore, tradizionalmente più interessato dal fenomeno, come quello dell'edilizia.

6 La trasversale manifestazione del fenomeno viene riconosciuta dallo stesso INL già nel Rapporto 2019 (INL 2019, 16).

7 È interessante, però, notare come questa ripartizione non sia stata sempre così equilibrata nel tempo: inizialmente le inchieste erano prevalentemente incardinate al Sud; a partire dal 2019 sono cresciute le inchieste nel Centro e nel Nord Italia e, nel 2020, le proporzioni si sono addirittura invertite. Solo nel 2021 le inchieste nel Mezzogiorno sono tornate ad essere leggermente maggioritarie (Adir e Flai-CGIL 2021, 5).

8 Anche in questo caso (cfr. nota precedente), analizzando i dati raccolti annualmente, si nota che – sempre a partire dal 2019 – i procedimenti relativi all'agricoltura diventano poco meno della metà di quelli complessivi, mentre negli anni precedenti superavano sempre tale soglia (Adir e Flai-CGIL 2021, 11).

D'altra parte, però, risultano in crescita i procedimenti relativi ad altri settori di attività: tra questi sono consistenti i casi riguardanti manodopera impiegata in attività di volantaggio, nella logistica o nei trasporti e si conferma significativo anche il numero di vicende giudiziarie relative al settore dell'industria, soprattutto manifatturiera (con una netta prevalenza di procedimenti concernenti la manifattura tessile). Numericamente consistenti sono pure le inchieste relative alla lavorazione del pellame su scala industriale e quelle che riguardano la cantieristica navale (Adir e Flai-CGIL 2021, 10-11).

Dunque, se da un lato è indiscutibile che in agricoltura caporalato e sfruttamento del lavoro costituiscono fenomeni particolarmente radicati e persistenti⁹, dall'altro, è altrettanto indiscutibile che oggi questi fenomeni interessano anche molti altri settori produttivi.

Difatti, proprio la Commissione d'inchiesta dichiara, nella sua Relazione finale, che "il tema dello sfruttamento del lavoro si concentra nel settore agricolo, dove maggiormente si registra lavoro irregolare con ricorso a manodopera sottopagata, priva di condizioni di lavoro e umane dignitose, di provenienza extracomunitaria" (Senato della Repubblica 2022, 9)¹⁰; ma, allo stesso tempo, sottolinea che "le evidenze dimostrano che il delitto di intermediazione illecita di manodopera si registra in ogni campo lavorativo: edilizia, sanità, assistenza, case di cura, logistica, call center, ristorazione, servizi a domicilio, pesca, cantieristica navale" e che "altro elemento da porre in evidenza riguarda la [sua] diffusione su tutto il territorio" (Senato della Repubblica 2022, 9); non fanno eccezione i centri urbani del Nord Italia, le aree industriali del Paese e i settori produttivi considerati più avanzati sul piano organizzativo e manageriale (logistica, gig economy, cantieristica ecc.) dove, progressivamente e mediante forme sempre più sofisticate, caporalato e sfruttamento sono andati insinuandosi (Omizzolo 2023, 29).

2. Caporalato e sfruttamento del lavoro: un fenomeno multiforme

Una valida definizione di sfruttamento è sicuramente quella che lo identifica con una relazione di dominio tra due o più soggetti segnata da una persistente disuguaglianza di potere, che può minare le libertà fondamentali della vittima. Naturalmente questa disuguaglianza avvantaggia i soggetti più forti, che possono strumentalizzare ai propri fini l'altrui condizione di subordinazione; i soggetti soggiacenti, invece, non avendo alternative concretamente percorribili (o non avendone percezione), finiscono col sottoporsi all'azione dominante, anche violenta, imposta dai soggetti più forti (Omizzolo 2023, 14).

"La natura sistemica, pervasiva, organizzata e diffusa dello sfruttamento nel mercato del lavoro italiano" va dunque ricercata nel fatto che: da un lato, un'imprenditoria estrattiva e speculativa ha visto nell'instaurazione di tale relazione di dominio sul lavoratore un utile strumento per massimizzare i profitti; dall'altro la generale smobilitazione dei diritti del lavoro realizzata negli ultimi decenni e l'assenza di adeguate tutele hanno prodotto precarietà, vulnerabilità e ricattabilità per ampie fasce della popolazione in età da lavoro¹¹, esponendo in misura sempre maggiore i lavoratori a rapporti di forza squilibrati in loro danno (Omizzolo 2023, 10-11)¹².

Ciò vale in particolare per i lavoratori stranieri, per varie ragioni più penalizzati rispetto a quelli indigeni (cfr. Ambrosini e Panichella 2023, 21-32) e, conseguentemente, fra i più interessati dai fenomeni dello sfruttamento e del caporalato; fenomeni che costituiscono gli strumenti tramite i quali si è andato affermando, nel nostro Paese, un modello 'liquido' e resistente di impresa che proprio della fragilità sociale, della vulnerabilità e della ricattabilità del lavoratore si alimenta (Corte Assise Lecce, 13 luglio 2017 n. 2).

Difatti caporalato e sfruttamento si dimostrano fenomeni 'fluidi', capaci di adattarsi ai più svariati contesti

9 Proprio nel settore agricolo, soprattutto in alcune aree rurali del Sud Italia, si sono registrati straordinari livelli di sfruttamento e di offesa della dignità umana (cfr. Medici senza frontiere onlus 2008; Caritas italiana 2015; Medici per i diritti umani 2019).

10 Sulle peculiarità del caporalato e dello sfruttamento in agricoltura si veda De Michiel (2024); sul rapporto fra lavoro agricoltura e migrazioni si veda Mc Britton (2015); per una completa panoramica sul lavoro straniero nel settore agroalimentare si veda Ambrosini *et al.* (2024).

11 Sulla flessibilizzazione e precarizzazione del lavoro si vedano Gallino (2007), Brunetti (2020) e Inapp (2022).

12 Si pensi, ad esempio, al progressivo superamento del monopolio pubblico del collocamento che, paradossalmente, ha finito col rendere più 'sicuro' il ricorso a forme di sfruttamento e caporalato grazie al paravento legale offerto da nuove tipologie contrattuali volte a favorire l'incrocio tra domanda e offerta di lavoro e l'esternalizzazione della manodopera (Omizzolo 2023,11).

di lavoro e il cui carattere multiforme (D'Ottavio 2019, 3) nega decisamente la dimensione esclusivamente 'rurale' che gli è stata idealmente a lungo attribuita¹³. Anzi, proprio la nascita e lo sviluppo di nuove e diverse modalità di manifestazione di tali fenomeni ha giocato un ruolo decisivo per la loro ampia diffusione.

È ormai acclarato, infatti, che nel nostro Paese non esiste più solo il 'caporalato nero', e cioè quelle forme para-schiavistiche di sfruttamento del lavoro che si consumano nella più completa illegalità, nelle quali il lavoratore è quasi totalmente assoggettato al dominio di un intermediario/padrone. Esiste anche e si va sempre più diffondendo [...] il 'caporalato grigio', e cioè forme di sfruttamento lavorativo che si celano dietro una parvenza di legalità del rapporto di lavoro e che non implicano il totale assoggettamento del lavoratore (Tribunale Milano, Sez. G.I.P/G.U.P., 15 ottobre 2021 n. 2805, 123).

Invero, l'elemento più pericoloso oggi pare essere proprio l'abuso di forme contrattuali lecite per perseguire fini illeciti, con l'obiettivo di schermare il reato dando apparente regolarità a prestazioni di lavoro che si svolgono, di fatto, in condizioni di sfruttamento (Senato della Repubblica 2022, 149).

Lo dimostra bene la vicenda dei rider del food delivery: i provvedimenti giudiziari sull'intermediazione illecita di cui sono stati vittime (il 'caporalato digitale') hanno svelato l'esistenza di pratiche di sfruttamento lavorativo anche nell'ambito della gig economy, rivelando come all'ombra dei servizi forniti dalle piattaforme digitali si celassero "condizioni di lavoro degradanti, con un regime di sopraffazione retributivo e trattamentale" (Tribunale Milano, Sez. G.I.P/G.U.P., 15 ottobre 2021 n. 2805, 132) subito dai ciclofattorini (ingaggiati con contratti di lavoro autonomo occasionale) nel cuore delle più grandi città del Paese¹⁴.

Non a caso la Commissione d'inchiesta, nella sua Relazione finale, adotta ufficialmente la definizione di 'caporalato urbano' per descrivere lo sfruttamento di manodopera reclutata presso individuabili punti

delle città per lo svolgimento di servizi o prestazioni di breve durata.

Specularmente, la stessa Commissione registra il consolidamento di un "incontrollato bracciantato metropolitano", per lo più straniero, in settori diffusi e in particolare in quello dei servizi (Senato della Repubblica 2022, 9-10).

Ma la forza espansiva del fenomeno è dimostrata anche dalla larga diffusione dello sfruttamento lavorativo nel settore della logistica (cui va ricondotta anche la suindicata vicenda dei rider). Qui il fenomeno si è progressivamente insinuato fino a mettervi solide radici, tanto da diventare un 'modello' trasversalmente presente nei comparti del 'corrierato', dei trasporti a lunga percorrenza e del magazzino.

Anche in questi ambiti si è innestato sulla vulnerabilità della forza lavoro del settore (precaria e straniera) facendo registrare condizioni e ritmi di lavoro irrispettosi delle norme di legge e di contratto, spesso imposti tramite il ricorso a minacce, ricatti, intimidazioni e violenza psicologica (Senato della Repubblica 2022, 59).

È evidente che l'eccesso di straordinari, la reiterata violazione della normativa sull'orario di lavoro, sui periodi di riposo e sulle norme in materia di sicurezza sul lavoro¹⁵ diventano strumenti particolarmente funzionali alla massimizzazione dei profitti in un settore, come quello della logistica, in cui i tempi di spostamento e consegna delle merci hanno un peso decisivo per gli affari e, conseguentemente, un forte impatto sui processi e sull'organizzazione del lavoro. Tale impatto è stato peraltro acuito dalla grande diffusione dell'e-commerce (Senato della Repubblica 2022, 56-60).

Ma è in particolare il modello cooperativo, ormai snaturatosi nel settore logistico contemporaneo, ad essere divenuto lo strumento privilegiato per perseguire l'abbattimento dei costi imputabili alla forza lavoro e l'aumento dei margini di profitto.

Si è andato, infatti, consolidando nel settore il fenomeno delle 'cooperative spurie'¹⁶: si tratta di coo-

13 Riguardo l'abituale riconduzione di caporalato e sfruttamento al solo settore agricolo, si ricorda che, non a caso, la legge n. 199/2016 (che ha riformato l'art. 603 bis c.p. sul reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro) è stata rubricata *Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo*.

14 Diffusamente sul tema dello sfruttamento dei rider del food delivery sia consentito rinviare a Sartori (2022).

15 Sono alcuni degli indicatori 'spia' di grave sfruttamento lavorativo riscontrati nei tre comparti del corrierato, dei trasporti a lunga percorrenza e del magazzino (Senato della Repubblica 2022, 59-60).

16 Sul tema è significativa la vicenda giudiziaria della società Ceva Logistic Italia (si veda Tribunale di Milano, Sez. Misure Prevenzione, 9 aprile 2019, n.59).

perative che, di fatto, operano come società di intermediazione di lavoro (in assenza di autorizzazione) tramite contratti d'appalto irregolari¹⁷.

È chiaro che le aziende committenti traggono grandi benefici da questo meccanismo di esternalizzazione delle operazioni logistiche, sia in termini di abbattimento dei costi, sia in termini di esonero da responsabilità datoriali, rimanendo formalmente estranee a pratiche di sfruttamento perpetrate in danno dei lavoratori delle cooperative (Senato della Repubblica 2022, 48-52; Santini 2022, 9).

Proprio per queste ragioni il fenomeno delle cooperative spurie si è purtroppo diffuso, nel corso degli ultimi anni, anche al di fuori del settore della logistica, interessando i diversi comparti in cui si sono insediate forme di cooperazione e assumendo tratti specifici in ognuno di essi (Senato della Repubblica 2022, 51)¹⁸.

Tutto ciò dimostra come le esperienze di sfruttamento sviluppate nel settore primario siano state fatte proprie anche da settori considerati avanzati e organizzativamente evoluti¹⁹, mediante un'attività di sofisticazione procedurale che ha celato e al contempo sistematizzato sfruttamento e caporalato, riconducendo – nel tempo – tali fenomeni ad un livello che si potrebbe definire strategico/manageriale (Omizzolo 2023, 28-29).

3. Caporalato e sfruttamento del lavoro: le costanti del fenomeno

Nonostante il carattere multiforme di cui si è detto, le più tradizionali come le più recenti manifestazioni di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro condividono alcuni aspetti tipici e costanti che è bene individuare soprattutto in chiave di contrasto.

La prima costante costituisce, allo stesso tempo, la causa prima di questo fenomeno e individua una motivazione economica: la massimizzazione del profitto.

D'altra parte, la natura sistemica dello sfruttamento deriva anche dalla sua capacità di rispondere 'efficacemente' alle dinamiche imposte dal capitalismo globale, in primis la sfrenata competizione internazio-

nale sul costo del lavoro (cfr. Omizzolo 2023, 29).

Caporalato e sfruttamento sono innanzitutto strumenti utilizzati per abbattere i costi della manodopera e ricercare profitto con "modalità, termini e proporzioni prevalenti sulla tutela della dignità, della salute e della sicurezza" (Senato della Repubblica 2022, 150).

La seconda costante (immediata conseguenza della prima) è la concorrenza sleale che caporalato e sfruttamento producono nel mercato: l'imprenditore risparmia sul costo del personale ed evita qualunque tipo di relazione sindacale. In questo modo si crea una situazione per cui, riducendo al minimo (quando non azzerando integralmente) i diritti del lavoratore, si riducono corrispondentemente i costi per il datore di lavoro.

Dunque, nessuna garanzia per chi lavora e nessun 'fastidio' per il datore; così lo sfruttamento lavorativo finisce col realizzare anche una "funzione antisindacale fondamentale, costituendo l'archetipo di un neoliberalismo che non sopporta interferenze e mediazioni di alcun tipo" (Omizzolo 2023, 29). Tutto ciò a danno dell'imprenditore che, al contrario, rispetta la legge e le relazioni sindacali.

La terza costante riguarda la violazione della normativa in materia di sicurezza sul lavoro, che rappresenta un dato assiduamente presente: dove c'è sfruttamento del lavoro vi è anche totale assenza di sicurezza sul lavoro (Senato della Repubblica 2022, 7-8, 147, 150-151).

Si tenga presente che la forte preoccupazione che genera la diffusione del caporalato e dello sfruttamento lavorativo nel Paese deriva anche dal fatto che questo fenomeno sociale agisce, come appena visto, su più livelli: da un lato pregiudicando la dignità, l'incolumità personale e – nelle ipotesi più gravi – la vita dei lavoratori che ne sono vittima, dall'altro è foriero di conseguenze pregiudizievoli sulla leale concorrenza del mercato, che viene 'macchiata' da imprese che si avvalgono di manodopera impiegata in modo illegale al solo fine di massimizzare i profitti e abbattere i costi, con

17 In molti casi vengono costituite finte cooperative per far risultare i lavoratori come soci e non come dipendenti delle stesse (cfr. Senato della Repubblica 2022, 150).

18 Si pensi alla 'galassia' del settore dei servizi fiduciari dove i datori di lavoro operano spesso in forma cooperativa e in regime di esternalizzazione (con frequenti cambi di appalto), fornendo prestazioni accessorie al *core business* dell'impresa committente: una categoria contrattuale che pare, quindi, già nascere nella consapevole esigenza di compressione dei costi da parte dei beneficiari dei servizi (Ferraresi 2024, 104-106).

19 Per un'analisi e una comparazione tra i più recenti e rilevanti casi giudiziari (Bartolini, Esselunga, Fincantieri) in tali settori si veda Omizzolo (2023, 22-29).

conseguenti danni alle casse dello Stato in termini di evasione contributiva (D'Ottavio 2019, 3).

Tuttavia, venendo alla quarta costante, è bene ricordare che caporalato e sfruttamento lavorativo non celano solo evasione previdenziale e violazione delle norme in materia di sicurezza, ma – nella maggior parte dei casi – anche tanti altri reati: violazione delle leggi in materia di appalti e di subappalti, evasione fiscale, reati associativi, reati ambientali ecc. Quello di cui all'articolo 603 bis c.p. è, quindi, un reato sentinella (o reato 'spia'), cioè un reato indicatore della presenza di altri reati.

La quinta costante riguarda, invece, il ruolo delle vittime: sono rarissime le denunce presentate dai lavoratori sfruttati. La quasi totalità delle indagini svolte in materia di caporalato e, più ampiamente, di sfruttamento del lavoro è avviata su iniziativa degli uffici e in particolare dell'INL (Senato della Repubblica 2022, 10, 148-149).

In proposito basti pensare che, dal 2011 al 2021, a fronte di 458 inchieste per sfruttamento lavorativo e 401 procedimenti penali avviati, sono solo 49 le denunce dei lavoratori (Adir e Flai-CGIL 2021, 4): in questo caso non si tratta solo della classica omertà, del mero silenzio per paura, poiché per i lavoratori sfruttati “si aggiunge il grave bisogno di accettare qualsiasi condizione di lavoro”, dunque “l'assenza di denunce è da ricondurre a una particolare e profonda preconditione di disagio economico, umano e sociale al quale la vittima non riesce a reagire” (Senato della Repubblica 2022, 10).

La sesta e ultima costante²⁰ è la nazionalità straniera delle vittime: caratteristica fondamentale del 'caporalato' (e dello sfruttamento che genera)

è che la sua opera di mediazione si concentra sulle fasce più deboli della forza lavoro (Scotto 2016, 81), cui, come detto, appartiene larga parte della popolazione migrante²¹.

L'accentuata vulnerabilità di questa categoria di lavoratori deriva dal combinato disposto di diversi fattori fra cui: la scarsa conoscenza dei propri diritti e del sistema istituzionale italiano, le difficoltà linguistiche, la mancanza di legami familiari e amicali territoriali, il diseguale accesso ai servizi e alle prestazioni di welfare (che contribuisce a generare forme di segregazione sociale) (Guariso 2023), un mercato del lavoro che presenta una discriminante dualità autoctoni/immmigrati (Omizzolo 2020, 288), una stereotipata narrazione mediatica e pubblica del fenomeno migratorio²².

Ma è in particolare dalla precarietà della condizione giuridica relativa al regolare soggiorno nel Paese che deriva la forte vulnerabilità e la conseguente sovraesposizione a pratiche di reclutamento informale e di sfruttamento.

Si pensi al migrante irregolare, senza permesso di soggiorno e quindi facilmente ricattabile, ma anche al migrante con permesso di soggiorno che, pur titolare di diritti, deve la propria regolarità a un contratto di lavoro che non potrà permettersi di perdere (Perrotta 2015, 24)²³: dunque una continua “circularità tra irregolarità del soggiorno e irregolarità del lavoro” (Cangemi *et al.* 2023, 68; Palidda 2008, 89-92).

Accade così che, molto spesso, all'adozione di condizioni economiche vessatorie, si affianca anche l'uso di linguaggi e comportamenti che producono dipendenze, a volte integrali, della manodopera; e ciò anche in considerazione delle esigenze dei

20 L'elenco non vuole essere esaustivo: ci si è soffermati solo sulle costanti considerate più significative.

21 Che la presenza di vittime straniere rappresenti una costante di tutte le manifestazioni (vecchie e nuove) di intermediazione illecita e sfruttamento lavorativo lo dimostrano bene le parole usate dai giudici milanesi a proposito della vicenda del caporalato 'digitale' sui rider: “il forte isolamento sociale in cui vivono questi lavoratori immigrati offre l'opportunità di reperire lavoro a bassissimo costo poiché si tratta di persone disposte a tutto per avere i soldi per sopravvivere, sfruttate e discriminate da datori di lavoro senza scrupoli che avvertono in loro il senso del sentirsi costretti a lavorare per non vedere fallito il proprio sogno migratorio e quindi disposti a fare non solo i lavori meno qualificati e più pesanti, ma anche ad essere pagati poco e male” (Tribunale di Milano, Sez. Misure Prevenzione, 28 maggio 2020 n. 9, 8).

22 “Il racconto e la lettura del fenomeno migratorio tornano a proiettarsi sui mari e sui confini, sotto la spinta di un dibattito e di un agire politico che continuano, da un lato, a privilegiare le politiche del rifiuto nei confronti dei migranti che giungono da altri continenti e la criminalizzazione della solidarietà; e, dall'altro, a disinteressarsi delle storie e delle condizioni di vita dei molti cittadini di origine straniera che vivono stabilmente in Italia” (Naletto 2023, 189): tale narrazione finisce col produrre “un divario tra l'immigrazione reale e l'immigrazione mediatica che non solo confonde la percezione collettiva, ma alimenta quei processi di categorizzazione e di etichettamento da cui scaturiscono stereotipi e discriminazioni” (Naletto e Ghirelli 2020, 258).

23 Per il lavoratore straniero “dal rapporto di lavoro dipende non solo la possibilità di soddisfare i bisogni essenziali, ma anche la regolarità del titolo o in caso di *status* irregolare [...] la prospettiva della sua regolarizzazione” (Protopapa 2023, 143).

lavoratori di acquisire documenti e sbrigare pratiche amministrative indispensabili per la regolarità della loro permanenza sul territorio dello Stato (Camera dei Deputati 2021, 2).

Così la posizione di estrema debolezza dei lavoratori stranieri (in particolare extra UE) nel mercato del lavoro italiano finisce col renderli, purtroppo, vittime 'predestinate' dei reati di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro.

In proposito un dato per tutti: sempre con riferimento al decennio 2011-2021, su 391 inchieste in materia di sfruttamento del lavoro da cui si è riusciti a ricavare la nazionalità delle vittime, ben 293 (il 74%) coinvolgono solo stranieri (extra UE); a queste vanno aggiunte 26 inchieste in cui le vittime sono sia stranieri (extra UE) che cittadini dell'Unione europea. Sommando i due gruppi, se ne ricava che nell'81% circa dei casi (319 su 391) sono coinvolti stranieri (Adir e Flai-CGIL 2021, 6).

4. L'articolo 603-bis del Codice penale: il nuovo reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro

È opinione diffusa e largamente condivisa che l'attuale versione dell'articolo 603-bis del Codice penale (c.p.), come modificato dalla L. n. 199/2016, abbia superato molte delle criticità della precedente normativa e costituisca oggi uno strumento repressivo del fenomeno molto più efficace rispetto al passato.

Merito della riforma del 2016 è sicuramente quello di aver spostato il focus del reato sul lavoro sfruttato (Senato della Repubblica 2022, 132-133): uno dei limiti principali della precedente fattispecie era, infatti, la non punibilità del datore di lavoro (che non rientrava fra i soggetti attivi del reato) e che poteva essere coinvolto solo per il tramite della responsabilità concorsuale²⁴.

Il reato, infatti, nella sua versione originaria²⁵, riguardava il solo rapporto bilaterale tra caporale e lavoratore ed era impossibile l'applicazione dell'articolo 603 bis c.p. in caso di sfruttamento del lavoro realizzato dal solo datore di lavoro; così

come ne era impossibile l'applicazione in caso di intermediazione del caporale non realizzata tramite violenza, minaccia o intimidazione o non supportata da una struttura organizzativa. Tutti elementi, quest'ultimi, di non facile dimostrazione in sede probatoria (D'Ottavio 2019, 10).

"Un delitto senza testa, dunque, o, se si preferisce, a terapia asintomatica: destinato, semmai, ad incidere sui sintomi, ma non ad estirpare le cause genetiche del sistema" (Di Martino 2015, 82).

Per superare gli evidenti limiti della fattispecie incriminatrice, il Legislatore è intervenuto con la legge del 29 ottobre 2016, n. 199, modificando in maniera significativa l'articolo 603-bis c.p.

L'attuale formulazione dell'articolo incrimina, come visto nel paragrafo 1, due diverse condotte. La disposizione, infatti, punisce chi, approfittando dello stato di bisogno dei lavoratori:

- recluta manodopera per destinarla al lavoro presso terzi in condizioni di sfruttamento;
- utilizza, assume o impiega manodopera sottoponendo i lavoratori a condizioni di sfruttamento, anche (ma non necessariamente) avvalendosi di attività di intermediazione.

La principale novità introdotta con la L. n. 199/2016 risiede, dunque, nella punibilità autonoma del datore di lavoro che sfrutta lavoratori in stato di bisogno, a prescindere dalle modalità del reclutamento.

Inoltre, con riferimento all'attività di intermediazione, la nuova disposizione non prevede più violenza, minaccia o intimidazione come elementi costitutivi della condotta, né è più contemplato il requisito dell'attività organizzata di intermediazione.

Si tratta di modifiche rilevanti: basti pensare che la giurisprudenza di legittimità, prima della riforma dell'articolo 603 bis c.p., riteneva non configurabile il reato in questione "avendo riguardo soltanto agli elementi indicativi dello sfruttamento [...], senza che risulti dimostrata la sussistenza anche dell'altro necessario elemento, costituito dall'impiego di

24 L'unico caso in cui si poteva ottenere una tutela direttamente nei confronti del datore di lavoro era quello dello sfruttamento del lavoratore irregolarmente presente nel territorio dello Stato ai sensi dell'art. 22, co. 12-bis, D.lgs. n. 286/1998.

25 Si veda l'articolo n. 12 del decreto-legge n. 138/2011 convertito con modificazioni dalla L. n. 148/2011 (che ha introdotto nel Codice penale l'articolo 603-bis sul reato di "intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro") che recitava: "salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque svolga un'attività organizzata di intermediazione, reclutando manodopera o organizzandone l'attività lavorativa caratterizzata da sfruttamento, mediante violenza, minaccia, o intimidazione, approfittando dello stato di bisogno o di necessità dei lavoratori, è punito con la reclusione da cinque a otto anni e con la multa da 1.000 a 2.000 euro per ciascun lavoratore reclutato".

violenza, minaccia o intimidazione” (Cassazione penale, Sez. V, 18 dicembre 2015 n. 16735).

Nella nuova versione dell'articolo n. 603-bis c.p. appare evidente come lo sfruttamento del lavoratore in condizione di bisogno costituisca elemento caratteristico di entrambe le condotte criminose.

Nonostante ciò, il Legislatore non dà una definizione né del concetto di 'stato di bisogno', né di quello di 'sfruttamento lavorativo'. Tuttavia, solo con riferimento a quest'ultimo, vengono forniti degli utili supporti interpretativi tramite l'individuazione di quattro indici di sfruttamento (art. 603-bis, co.3, c.p.): a) la reiterata corresponsione di retribuzioni palesemente difformi dalle previsioni dei contratti collettivi di lavoro o comunque sproporzionate rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato; b) la reiterata violazione della normativa in materia di orario di lavoro, periodi di riposo, riposo settimanale, aspettativa obbligatoria e ferie; c) la violazione delle norme in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro; d) la sottoposizione del lavoratore a degradanti condizioni di lavoro, alloggiative o di sorveglianza. In proposito è importante ricordare che per integrare lo sfruttamento è sufficiente anche solo la ricorrenza di una sola delle circostanze sintomatiche indicizzate. Inoltre, con riferimento ai primi due indici (materia salariale e orario di lavoro e riposo), è necessario che vi sia la reiterazione della condotta; ciò per distinguere il mero e isolato inadempimento dallo sfruttamento che integra la fattispecie incriminatrice.

Gli indici di sfruttamento non devono considerarsi però elementi costitutivi del reato, poiché hanno esclusivamente una funzione di "orientamento probatorio" (Di Martino 2015, 85 - nota 32); "ne consegue che il giudice, nell'esercizio del suo libero convincimento, è solo 'guidato' da questi indici ma agli stessi non vincolato" (D'Ottavio 2019, 16), ben potendo – trattandosi di un indice 'aperto' – considerare integrato il reato in presenza di casi di

sfruttamento non sussumibili negli indici previsti dalla legge (D'Ottavio 2019, 17; Di Martino 2018, 8, 10).

Per quanto riguarda il regime sanzionatorio, la legge prevede la reclusione da uno a sei anni e la multa da 500 a 1.000 euro per ciascun lavoratore reclutato.

Nel caso in cui i fatti siano commessi con violenza o minaccia (che, esclusi dalla nuova fattispecie base del reato, ne caratterizzano solo l'ipotesi aggravata), la reclusione prevista va dai cinque agli otto anni e la multa da 1.000 a 2.000 euro per ciascun lavoratore reclutato (art. 603-bis, co. 2, c.p.).

La pena viene poi aumentata da un terzo alla metà al verificarsi delle seguenti aggravanti specifiche (art. 603-bis, co. 4, c.p.): quando il numero dei lavoratori reclutati è superiore a tre; quando almeno uno dei lavoratori reclutati è minorenni in età non lavorativa; quando i lavoratori sfruttati sono esposti a condizioni di grave pericolo. È tuttavia prevista una riduzione di pena (da un terzo a due terzi) per chi collabora con le autorità (art. 603-bis.1 c.p.).

Infine, la riforma del 2016²⁶ ha anche colmato un'altra grande lacuna della previgente disciplina: la mancata previsione della responsabilità delle persone giuridiche²⁷; difatti, a seguito dell'inserimento della fattispecie di cui all'articolo 603 bis c.p. nel catalogo dei reati presupposto di cui al D. Lgs. n. 231/2001, anche l'ente può essere chiamato a rispondere qualora il reato sia commesso nel suo interesse o vantaggio²⁸.

5. L'apparato sanzionatorio: criticità e ipotesi di modifica

A otto anni dalla riforma del reato di cui all'articolo 603-bis c.p. e data la già illustrata preoccupante diffusione di caporalato e sfruttamento del lavoro su tutto il territorio nazionale e nei più svariati contesti lavorativi, appare più che opportuna una riflessione sull'attuale efficacia della norma penale e, più in generale, dell'intero apparato sanzionatorio.

26 Va ricordato che l'art. 4 della L. n. 199/2016 ha anche modificato l'articolo 380 del Codice di procedura penale aggiungendo il delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro commesso con violenza o minaccia tra i reati per cui è previsto l'arresto in flagranza.

27 Si veda art. 25 *quinquies*, lett. a), D. Lgs. n. 231/2001; sul tema della responsabilità penale della persona giuridica si vedano De Simone (2012), Bartoli (2016), Amarelli (2013).

28 L'art. 5, D.Lgs. n.231/2001, dispone che "l'ente è responsabile per i reati commessi nel suo interesse o a suo vantaggio: a) da persone che rivestono funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione dell'ente o di una sua unità organizzativa dotata di autonomia finanziaria e funzionale nonché da persone che esercitano, anche di fatto, la gestione e il controllo dello stesso; b) da persone sottoposte alla direzione o alla vigilanza di uno dei soggetti di cui alla lettera a). L'ente non risponde se le persone indicate nel comma 1 hanno agito nell'interesse esclusivo proprio o di terzi".

Di seguito ci si soffermerà, quindi, su quelle che sembrano essere le principali criticità di quest'ultimo, illustrando alcune delle proposte di modifica sul tappeto.

Si è già detto che lo sfruttamento del lavoratore e la condizione di bisogno dello stesso costituiscono elementi caratteristici di entrambe le condotte criminose individuate dal nuovo articolo 603-bis c.p., tanto da dovergli attribuire una funzione 'selettiva' delle situazioni meritevoli di protezione; ma si è anche già detto che, nonostante ciò, il Legislatore non ha fornito una definizione né di 'sfruttamento del lavoro', né di 'condizione di bisogno'.

L'impressione è che proprio l'assenza di una puntuale definizione di questi concetti produca una scarsa pregnanza qualificatoria dell'articolo 603-bis c.p.; questo perché il disvalore sociale delle condotte punite da quest'ultimo si concentra su questi due elementi, che finiscono col costituire i cardini dell'intera figura criminosa, segnandone il confine rispetto ad altre fattispecie contigue (Manfredini 2024, 53).

In particolare, con riferimento agli indici di sfruttamento previsti dall'articolo 603 bis c.p., pare evidente che la loro costruzione si basi su parametri riconducibili prevalentemente, se non esclusivamente, alla subordinazione (cfr. Torre 2020a): è come se per il Legislatore penale il lavoro sfruttato fosse solo quello subordinato (Torre 2020b, 85).

Ciò potrebbe inficiare l'efficacia repressiva della disposizione, in particolare rispetto ad alcune forme di degrado lavorativo che invece registrano un'ampia diffusione al di fuori dello schema tradizionale della subordinazione.

È vero che, come detto, gli indici non costituiscono un'elencazione tassativa ed esaustiva delle condizioni da cui desumere lo sfruttamento, assumendo solo una funzione di 'linee guida legislative'; ciò nonostante c'è il rischio che l'interprete (magari guidato da una certa pigrizia argomentativa) possa considerare esclusivamente quei contesti in cui sia dato riscontrare la violazione dei parametri richiamati dagli indici, creando, in questo modo, delle possibili lacune di tutela (Senato della Repubblica 2022, 62-66).

In ragione di ciò, sarebbe auspicabile un intervento del Legislatore volto, non ad eliminare²⁹,

quanto ad arricchire la tipologia degli indici, conferendo maggiore determinatezza all'opaca tipicità della fattispecie penale. Ciò sarebbe necessario per perseguire penalmente ipotesi di sfruttamento diffuse in nuovi contesti economici (ad esempio la gig economy), ma soprattutto rispetto alle poliedriche forme che assume oggi l'impresa (Senato della Repubblica 2022, 66-67).

D'altra parte, anche il riferimento alla nozione di 'stato di bisogno' quale elemento che completa la fattispecie delittuosa pone interrogativi complessi. Sottende, infatti, una questione che riguarda il capitalismo come sistema di produzione in generale che, per così dire, si nutre proprio del bisogno del lavoratore.

Naturalmente tale condizione non può che accrescersi in un mercato del lavoro con livelli significativi di disoccupazione, dove possono essere molte le persone potenzialmente in una condizione definibile di bisogno (Mc Britton 2017, 168-169). Difatti, tanto più in una situazione di crisi economica e di generale impoverimento, "è purtroppo verosimile che le persone siano indotte ad accettare la violazione dei propri diritti pur di poter lavorare e così mantenere il tenore di vita precedentemente conquistato" (Braschi 2021, 127).

Ad ogni modo, secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità, "lo stato di bisogno non va inteso come uno stato di necessità tale da annientare in modo assoluto qualunque libertà di scelta, ma come un impellente assillo, e cioè una situazione di grave difficoltà, anche temporanea, tale da limitare la volontà della vittima e da indurla ad accettare condizioni particolarmente svantaggiose" (Cassazione penale, Sez. IV, 22 giugno 2021 n. 24441).

Di tale interpretazione, tuttavia, andrebbe scongiurato il rischio di un appiattimento sul solo dato economico. Infatti, mettendo l'accento esclusivamente sul bisogno economico del lavoratore, potrebbe non trovare adeguata tutela penale chi è nelle condizioni di non accettare un lavoro e sottrarsi allo sfruttamento in forza, ad esempio, della ricchezza familiare posseduta o dei propri risparmi.

D'altra parte, se si finisce con l'identificare

29 Rinunciare agli indici di sfruttamento significherebbe affidare all'indeterminatezza del termine 'sfruttamento' la funzione selettiva del fatto tipico attribuendo, così, al potere giudiziario una funzione politica e di direzione economica (Senato della Repubblica 2022, 66; Torre 2020b, 87).

(quasi 'banalizzandolo') lo stato di bisogno con una generica necessità di lavorare, difficilmente si potrà negare la presenza di questa condizione in caso di lavoro svolto in condizione di sfruttamento: come se la condizione di bisogno fosse necessariamente e automaticamente presente ogniqualvolta il lavoratore accetti condizioni di lavoro al di sotto degli standard stabiliti dalla normativa (Merlo 2020, 5). Prova ne sarebbe la rarità di sentenze che, al ricorrere di condizioni di sfruttamento, escludono l'integrazione del reato perché non ravvisabile la condizione di bisogno del lavoratore (Cucinotta 2024, 202-203).

Dunque, anche in questo caso, sarebbe auspicabile un intervento del Legislatore volto, non ad eliminare³⁰, quanto a precisare la nozione di condizione di bisogno.

Lo strumento per farlo potrebbe essere, come per lo sfruttamento, quello degli indici normativi; tramite l'elaborazione di quest'ultimi si potrebbe chiarire che la situazione di particolare debolezza del lavoratore richiesta dalla fattispecie incriminatrice non è di carattere necessariamente ed esclusivamente economico. La debolezza potrebbe intendersi in senso contrattuale e consistere, ad esempio, nell'assente o ridotta qualifica lavorativa, nella prolungata disoccupazione involontaria, nella mancata conoscenza della lingua, nell'oggettiva difficoltà di trovare un impiego in condizioni legali ecc.

In questo modo il lavoratore non dovrebbe esaurire le proprie risorse economiche prima di essere tutelato dall'ordinamento penale: difatti l'accertamento ai fini dell'integrazione del reato di cui all'articolo 603-bis c.p. non avrebbe ad oggetto tanto la situazione economica, quanto l'approfittarsi, da parte del datore di lavoro, dell'assenza di alternative concrete e dello scarso potere contrattuale del lavoratore per imporre condizioni di sfruttamento (Cucinotta 2024, 206).

Si è detto, inoltre, che la riforma del 2016 ha introdotto la responsabilità degli enti per il reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, ma si è anche sottolineato come attraverso forme contrattuali complesse o tramite 'società carosello' sia possibile garantire una sorta di immunità a chi, di fatto, utilizza il lavoro sfruttato.

Molto spesso, infatti, schermi giuridici dissimulano il coinvolgimento di chi effettivamente beneficia di situazioni di degrado lavorativo, rendendo molto difficile (quando non impossibile) la corretta imputazione della responsabilità penale.

D'altra parte, la responsabilità dell'ente è legata al reato di connessione realizzato dal singolo che deve aver agito nell'interesse o a vantaggio dell'ente; lo stesso criterio appare insufficiente, però, per colpire i veri centri decisionali nell'ambito di gruppi societari. Quasi sempre, in questi casi, l'autore del fatto di connessione è un soggetto esterno alla compagine societaria della controllante, pertanto, è difficile provare quel legame di immedesimazione organica fulcro della disciplina contenuta nel D.Lgs. n. 231/2001.

Dunque, manca una normativa sulla responsabilità dell'ente nell'ambito di gruppi societari o rispetto a società che svolgano un controllo di fatto su altre imprese collettive e questa lacuna comporta una sorta di immunità per le imprese controllanti. Inutile dire che sarebbe auspicabile un intervento legislativo finalizzato a colmare anche questa lacuna.

Sempre sul terreno di un ampliamento dell'area dei soggetti penalmente responsabili si muoverebbe anche un'altra importante e altrettanto auspicabile riforma: estendere l'applicazione dell'articolo 603-bis c.p. anche a colui che benefici consapevolmente del lavoro in condizioni di sfruttamento.

Difatti nel nostro ordinamento 'l'utilizzatore finale', ovvero il reale beneficiario della prestazione lavorativa eseguita in condizioni di sfruttamento, può ben dissimulare il suo coinvolgimento creando fittiziamente soggetti interposti che reclutano e/o fanno ricorso al lavoro sfruttato e garantirsi, in questo modo, una situazione di immunità penale (Senato della Repubblica 2022, 67-71).

Infine, dal punto di vista sistemico, sarebbe auspicabile anche l'introduzione di una disposizione penale che vieti il lavoro forzato nel nostro ordinamento, poiché, ad ogni evidenza, l'articolo 603-bis c.p. non riesce ad assolvere pienamente a questa funzione.

Invero, mentre il lavoro forzato rinviene il proprio requisito nell'assenza di consenso del lavoratore³¹, costretto a svolgere un'attività contro

30 Incentrare l'art. 603-bis sul solo sfruttamento lavorativo finirebbe per attrarre nell'orbita della fattispecie rapporti di lavoro connotati da indubbia adeguatezza sociale: si pensi a quanti accettano condizioni di sfruttamento per ragioni di formazione o di carriera nella prospettiva di ottenere in futuro ingenti guadagni o avanzamenti di carriera (Cucinotta 2024, 204).

31 Si vedano l'articolo 2, Convenzione ILO n. 29/1930 e l'art. 4 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

la propria volontà, l'articolo 603-bis c.p. incrimina lo sfruttamento di lavoratori che, a causa del loro stato di bisogno, accettano volontariamente di sottoporsi a condizioni considerate di sfruttamento lavorativo. La distanza tra le due situazioni si evince anche dal fatto che violenza e minaccia, che nel lavoro forzato rappresentano i presupposti della prestazione resa dalla vittima, nell'articolo 603-bis c.p. costituiscono solo circostanze aggravanti delle condotte di reclutamento, utilizzo, assunzione o impiego di manodopera.

È da escludere anche la possibilità che il divieto di lavoro forzato possa trovare un posto fra le righe dell'articolo 600 c.p. (Riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù) nella parte in cui sanziona "chiunque riduce o mantiene una persona in uno stato di soggezione continuativa, costringendola a prestazioni lavorative".

Il problema deriva dal requisito dello 'stato di soggezione continuativa' (essenza della condizione servile) che mal si abbina al lavoro forzato nelle sue più ricorrenti fenomenologie, legate ad attività stagionali o comunque di breve durata.

Conseguentemente, i fatti di lavoro forzato non possono acquisire rilievo penale se non per il tramite del reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, come la giurisprudenza della Cassazione sembrerebbe dimostrare, data la tendenza dei giudici a configurare il paradigma, apparentemente più calzante, dell'articolo 603-bis c.p.

Fra l'altro, una conseguenza dell'estraneità del lavoro forzato all'articolo 600 c.p. è l'esclusione delle vittime del lavoro forzato dall'accesso a un fondo istituito per il finanziamento dei programmi di assistenza e di integrazione sociale in favore delle sole vittime di schiavitù, servitù e tratta. (Seminara 2024, 25-34). Motivo in più per distinguere, come sarebbe opportuno, i casi di 'semplice' sfruttamento (di cui all'art. 603-bis c.p.) da quelli in cui la mercificazione dell'essere umano è il frutto dell'*approfittamento* di una condizione di difficoltà tale da eliminare qualsivoglia libertà di scelta del lavoratore: una posizione che impedisce, quindi, alla vittima di sottrarsi alla coercizione posta in essere da un datore di lavoro consapevole della sua vulnerabilità.

Evidentemente, di fronte a situazioni di estrema

povertà ed emarginazione sociale, come quelle che spesso affliggono i migranti irregolari, minacciati di essere denunciati all'autorità o ingiustamente privati dei loro documenti, la libertà di scelta del lavoratore si comprime a tal punto da potersi ravvisare una forma di coercizione. Per casi come questi risulta quindi riduttivo parlare di sfruttamento, venendo in rilievo il medesimo bene della personalità individuale tutelato dai reati di schiavitù, servitù e tratta di persone.

Naturalmente, a seguito dell'introduzione nell'ordinamento del reato di lavoro forzato, la cui tipizzazione potrebbe essere operata anche all'interno dello stesso articolo 600 c.p. (Seminara 2024, 40, 44-45), l'articolo 603-bis c.p. potrebbe utilizzarsi per sanzionare le più gravi violazioni dei diritti dei lavoratori, ponendosi in una prospettiva di tutela oggettiva e allontanandosi dalla dimensione caratteristica dei delitti posti contro la personalità individuale. In tal caso, l'introduzione del nuovo reato dovrebbe, in maniera coerente, portare anche a una corrispondente graduazione del sistema sanzionatorio (Braschi 2024, 136-137).

Note conclusive: spunti per una nuova strategia di contrasto

Per contrastare fenomeni così diffusi, radicati e socialmente complessi come l'intermediazione illecita e lo sfruttamento lavorativo, non pare sufficiente, tuttavia, la sola modifica del Codice penale. È necessario mettere in campo una strategia complessiva che consenta di agire simultaneamente su più fronti (informazione, prevenzione, repressione, sostegno ecc.).

Di seguito si tenterà di fornire, senza alcuna pretesa di esaustività, qualche spunto di riflessione in merito, con l'obiettivo di contribuire a un dibattito su aspetti diversi da quelli meramente repressivi dei fenomeni in questione³².

Un primo fronte d'intervento per disegnare una più ampia strategia di contrasto dovrebbe sicuramente riguardare la vigilanza: è necessario implementare e valorizzare i servizi ispettivi del lavoro per evitare che le azioni di quest'ultimi abbiano carattere per lo più settoriale ed emergenziale (cfr. Santini 2022, 15).

32 Per una completa e organica proposta di contrasto che non si limiti alla sola dimensione penale della repressione si veda Bonardi *et al.* (2023).

Per far ciò, oltre a superare le carenze d'organico dell'INL e dotarlo di adeguate risorse finanziarie da investire anche nell'utilizzo di nuove e più efficaci tecnologie (ad esempio droni) (Rausei 2024, 365-367), è necessario continuare a lavorare nella direzione del coordinamento delle attività ispettive e della condivisione di dati e conoscenze fra gli enti a vario titolo interessati, sia a livello nazionale (Inps, Inail, Regioni), sia a livello europeo (EU-OSHA, ELA) (Senato della Repubblica 2022, 155-156).

Ma l'attività di vigilanza andrebbe anche sostenuta tramite il potenziamento di istituti già esistenti, che prevedono sistemi premiali per le imprese virtuose. Sarebbe utile, ad esempio, estendere a tutti i settori produttivi il regime di condizionalità sociale: tale regime è attualmente previsto per il solo settore agricolo dagli articoli 84-89 del Regolamento UE 2021/2116 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021 (attuati in Italia con D.M. 28 dicembre 2022, n. 664304) che consente di subordinare all'integrale rispetto della legislazione (non solo nazionale) in materia di tutela dei lavoratori la concessione alle imprese dei sussidi di origine europea. L'estensione a tutti i settori economici e per tutti i tipi di agevolazioni dell'istituto della condizionalità sociale consentirebbe di veicolare i canali di incentivazione economica solo verso quelle imprese che rispettano la normativa sul lavoro (Rausei 2024, 367-368).

Nella stessa direzione si collocherebbe l'individuazione di 'indici di congruità' per tutti i settori produttivi o per lo meno per i più interessati dai fenomeni del caporalato e dello sfruttamento del lavoro (cfr. Cangemi *et al.* 2023, 69). Si tratta di uno strumento in passato previsto da norme sia regionali che nazionali³³, ma troppo frettolosamente abbandonato. Tali indici altro non sarebbero che parametri che definiscono il rapporto tra la qualità e la quantità dei beni e servizi prodotti dal datore di lavoro e la quantità delle ore di lavoro necessarie. Questi parametri non andrebbero intesi in maniera 'rigida',

poiché mitigati dall'individuazione di tollerabili fasce di scostamento e dalla possibilità, per il datore di lavoro, di giustificare l'eventuale divario fra il risultato produttivo e il numero di lavoratori (es. efficiente utilizzazione dei mezzi di produzione).

La congruità, così, potrebbe costituire un apprezzabile indice della regolare applicazione ai lavoratori degli standard di trattamento economico, normativo e previdenziale e il rispetto degli indici potrebbe diventare condizione indispensabile per il godimento di agevolazioni e benefici e per la partecipazione a bandi pubblici (Mc Britton 2017, 178-180).

Naturalmente anche il finanziamento di una adeguata campagna di informazione e formazione sui temi del caporalato e dello sfruttamento potrebbe aiutare a sensibilizzare sul disvalore sociale oltre che giuridico di questi fenomeni che, nell'immaginario collettivo, come detto, vengono erroneamente ancora associati al solo settore agricolo e al Meridione³⁴.

Importante sarebbe anche potenziare i Servizi per l'impiego³⁵ e implementare quelli di front-office degli enti locali (ad esempio assumendo mediatori culturali) nell'ottica di un raccordo con la presenza dei migranti residenti (Omizzolo 2023, 32).

Un altro fronte d'intervento dovrebbe riguardare, invece, le vittime: mancano strumenti strutturali, non episodici, in grado di garantire loro adeguata assistenza una volta acclarata la condizione di sfruttamento lavorativo.

Frequentemente, dopo gli arresti in flagranza di reato del datore di lavoro o del caporale, emerge la drammatica mancanza di una rete di solidarietà che garantisca assistenza sociale, economica, sanitaria, legale, linguistica e abitativa.

Difatti, risulta ancora troppo contenuto il ricorso ai percorsi di assistenza e integrazione sociale previsti dall'articolo 18 del D.Lgs. n. 286/1998 (T.U. Immigrazione) per gli stranieri che versino in situazioni di violenza o di grave sfruttamento (Adir e Flai-CGIL 2021, 4).

Tuttavia, alcune interessanti iniziative a livello

33 Legge Regione Puglia n. 28 del 26 ottobre 2006; legge n.296 del 27 dicembre 2006.

34 Sul punto si veda Omizzolo (2023, 32), dove si propone "l'organizzazione sistematica e avanzata di corsi di formazione [...], convegni, iniziative culturali avanzate, interventi ricorrenti nelle scuole del proprio territorio sul tema dello sfruttamento, delle mafie e del diritto del lavoro, per agevolare percorsi collettivi qualificati di coscientizzazione e di impegno contro un sistema che [...] risulta sistemico, quotidiano e prossimo all'esistenza di qualunque cittadino".

35 Si tenga presente che il ricorso al caporalato come sistema di reclutamento viene spesso 'preferito' dagli stessi lavoratori coinvolti ai canali ufficiali di inserimento lavorativo, considerati, per diverse ragioni, inadeguati (Scotto 2016, 81); sul ruolo dei Servizi per l'impiego come alternativa reale ai caporali e come canale per l'accesso a lavori dignitosi per la forza lavoro migrante si veda Protopapa (2023).

territoriale basate sulla cooperazione tra strutture prefettizie, Procure della Repubblica, strutture sanitarie ed enti del Terzo settore potrebbero essere prese ad esempio e diventare una sorta di modello per la presa in carico delle vittime (Senato della Repubblica 2022, 11) e, prima ancora, per facilitare l'emersione e la prevenzione di caporalato e sfruttamento (Zadra *et al.* 2023).

A tal proposito, merita di essere ricordato che le pochissime denunce avanzate dalle vittime (come visto, solo 49 nel decennio 2011-2021) si concentrano proprio in quei territori ove sono presenti sistemi di collaborazione tra Procure e altri attori o enti del territorio che, in molti casi, hanno veicolato le segnalazioni dei lavoratori su situazioni problematiche (Adir e Flai-CGIL 2021, 27).

D'altra parte, le vittime necessitano di protezione non solo rispetto allo sfruttatore, ma anche e soprattutto rispetto alla condizione di vulnerabilità e di estrema difficoltà che le induce ad accettare condizioni di sfruttamento: non far percepire la repressione dello sfruttatore come un danno alla vittima stessa è il primo passo da compiere. È ovvio che solo assicurando un'adeguata protezione alle vittime di caporalato e sfruttamento del lavoro si potrà ottenere la loro complicità nella prospettiva di un'emersione di questo fenomeno criminale (Santini 2022, 14).

Proprio in quest'ottica la collaborazione dell'INL con l'Organizzazione internazionale delle migrazioni (OIM), che ha messo a disposizione dei Servizi ispettivi le esperienze e le competenze di mediatori culturali, sembra aver sviluppato modalità efficaci di tutela dei migranti vittime di caporalato e di sfruttamento lavorativo, ingenerando un inedito atteggiamento di fiducia dei lavoratori stranieri verso l'INL (Rausei 2024, 357).

Si tratta di un'esperienza ad oggi limitata a specifici progetti sul territorio (Su.Pr.Eme.-Sud Protagonista, nelle regioni del Sud Italia nel settore agricolo e A.L.T. Caporalato!-Azioni per la legalità e la tutela del lavoro, nei territori del Centro e del Nord Italia in diversi settori produttivi), ma che meriterebbe di essere presa a modello per diventare una modalità ordinaria di svolgimento dell'attività ispettiva in materia.

Infine, si è detto che la precarietà della condizione giuridica che caratterizza larga parte della forza lavoro migrante rende quest'ultima particolarmente vulnerabile e ricattabile, quindi più esposta a pratiche di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro.

Le ragioni della posizione di estrema debolezza di questi lavoratori nel mercato del lavoro italiano derivano dalle tante criticità e dalla complessiva inadeguatezza del vigente sistema di quote e programmazione dei flussi per l'ingresso e il soggiorno della manodopera straniera (Chiaromonte 2019; Chiaromonte 2020). Inadeguatezza aggravata dall'assenza di meccanismi 'ordinari' di regolarizzazione della forza lavoro migrante³⁶ (Chiaromonte e D'Onghia 2020; Paggi 2020).

Un altro fronte d'intervento, dunque, forse il più importante, dovrebbe riguardare la revisione dell'attuale sistema degli ingressi per lo svolgimento di attività lavorativa³⁷.

Basti dire che tale sistema non consente, allo stato attuale, un ingresso per la ricerca di lavoro (Chiaromonte e D'Onghia 2020, 3). Tale possibilità era, invece, contemplata nell'originaria versione dell'articolo 23 T.U. Immigrazione (prima delle modifiche introdotte dall'articolo 19 della L. n. 189/2002): una disposizione che, sicuramente più efficacemente di oggi, era in grado di fornire una risposta alle esigenze di tutela della regolarità del mercato del lavoro e di controllo degli ingressi.

Si trattava del meccanismo della 'sponsorizzazione' tramite il quale lo straniero veniva autorizzato ad entrare nel territorio dello Stato per ricercare lavoro per il periodo di un anno a condizione che, in quest'arco temporale, le sue esigenze di vita venissero garantite da alcuni soggetti autorizzati. Quest'ultimi, italiani o stranieri (ma anche – in caso di rispetto di determinati requisiti – Regioni, Enti locali e Associazioni professionali e sindacali), dovevano dimostrare di poter assicurare allo straniero alloggio e copertura dei costi per sostentamento e assistenza sanitaria.

Una norma realista e ancora molto attuale cui si potrebbe guardare in prospettiva di una riforma dell'attuale sistema (Mc Britton 2017, 140)³⁸.

36 Per porre rimedio a tale assenza, pare più che sensata, ad esempio, la proposta di prevedere il riconoscimento immediato di un permesso di soggiorno a coloro che, pur privi dello stesso, possono essere regolarmente inseriti nel mercato del lavoro italiano o regolarmente assunti da un datore di lavoro (Omizzolo 2023, 34).

37 Sul funzionamento e sulle principali criticità del sistema italiano degli ingressi dei lavoratori stranieri si veda Ambrosini (2023, 9-12).

38 Nella stessa direzione la proposta di introdurre un permesso di soggiorno per ricerca lavoro di almeno dodici mesi (Omizzolo 2023, 34).

È chiaro infatti che l'apertura di nuovi canali legali di ingresso per lavoro si pone ormai come una improcrastinabile necessità, poiché costituirebbe un efficace strumento per impedire la facile reperibilità di lavoratori stranieri che, non potendo essere regolarmente impiegati per ragioni legate al loro titolo di soggiorno, si rendono inevitabilmente disponibili a svolgere lavoro informale e a qualunque condizione, subendo le odio-

se pratiche di sfruttamento lavorativo che spesso vi si associano.

Ad ogni modo qualunque nuova strategia di contrasto si vorrà mettere in campo, perché sia davvero efficace, dovrà costruirsi attorno a un dato indiscutibile che deve diventare comune consapevolezza: "oltre alle vittime e ai carnefici, lo sfruttamento è sempre anche una questione di chi ne trae beneficio" (Rigo 2015, 11).

Bibliografia

- Adir, Flai-CGIL (2021), *IV Rapporto del laboratorio "Altro Diritto"/Flai-Cgil sullo sfruttamento lavorativo e sulla protezione delle sue vittime. Con approfondimento sulle Regioni interessate dal Progetto "Di.Agr.A.M.M.I. Nord"*, Roma, Flai-CGIL
- Amarelli G. (2013), I criteri oggettivi di ascrizione del reato all'ente collettivo ed i reati in materia di sicurezza sul lavoro. Dalla teorica incompatibilità alla forzata convivenza, *Diritto Penale Contemporaneo*, 19 aprile
- Ambrosini M. (2023), *Le politiche sugli ingressi di lavoratori migranti in Italia e in altri paesi dell'Unione europea. Nota tematica*, Roma, Organizzazione internazionale del lavoro
- Ambrosini M., Devole R., Naso P., Paravati C. (a cura di) (2024), *Made in Immigrity. Terre, colture, culture. Primo rapporto sui lavoratori immigrati nell'agroalimentare*, Centro Studi Confronti, Roma, Agrilavoro Edizioni
- Ambrosini M., Panichella N. (2023), *Tendenze del lavoro dei migranti in Italia. Nota tematica*, Roma, Organizzazione internazionale del lavoro
- Bartoli R. (2016), Alla ricerca di una coerenza perduta... o forse mai esistita – Riflessioni preliminari (a posteriori) sul "sistema 231", *Diritto Penale Contemporaneo*, 10 marzo
- Bonardi O., Calafà L., Elsen S., Salomone R. (a cura di) (2023), *Lavoro sfruttato e caporalato. Una road map per la prevenzione*, Bologna, il Mulino
- Braschi S. (2024) Violenza, minaccia e stato di bisogno nel reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro: una riflessione in prospettiva *de lege ferenda*, in Ferraresi M., Seminara S. (a cura di) (2024), *Caporalato e sfruttamento del lavoro: prevenzione, applicazione, repressione. Un'indagine di diritto penale, processuale penale e del lavoro*, Modena, ADAPT University Press, pp.116-144
- Braschi S. (2021), Il concetto di "stato di bisogno" nel reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, *Diritto Penale Contemporaneo*, n.1, pp.113-135
- Brunetti I. (a cura di) (2020), *Rapporto sul futuro del lavoro. Le dinamiche del lavoro non standard in Italia*, Roma, Inapp
- Camera dei Deputati (2021), *Documento approvato dalle commissioni riunite XI (lavoro pubblico e privato) e XIII (agricoltura) nella seduta del 12 maggio 2021 a conclusione dell'indagine conoscitiva deliberata nella seduta del 19 dicembre 2018 sul fenomeno del cosiddetto "caporalato" in agricoltura*, Doc. XVII n.9 <<https://www.camera.it/leg18/824?tipo=A&anno=2021&mese=05&giorno=12&view=filtered&commissione=1113>>
- Cangemi V., Pettinelli R., Salomone R. (2023), L'inclusione dei migranti che lavorano in agricoltura. Evidenze territoriali per nuove risposte giuridiche e interventi di policy, in Bonardi O., Calafà L., Elsen S., Salomone R. (a cura di), *Lavoro sfruttato e caporalato. Una road map per la prevenzione*, Bologna, il Mulino, pp.65-97
- Caritas italiana (2015), *Nella terra di nessuno. Lo sfruttamento lavorativo in agricoltura - Rapporto 2015 Progetto Presidio*, Roma, Caritas Italiana
- Chiaromonte W., D'Onghia M. (2020), Cronaca di una sanatoria in un tempo di emergenza sanitaria: genesi, finalità e limiti, *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n.3
- Chiaromonte W. (2020), L'ingresso per lavoro: l'irrationalità del sistema e le sue conseguenze al tempo delle fake news e della retorica nazionalista, in Giovannetti M., Zorzella N. (a cura di), *Ius Migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, Milano, Franco Angeli
- Chiaromonte W. (2019), L'(in)evitabile nesso fra regolazione del lavoro immigrato e diffusione del lavoro sommerso: spunti ricostruttivi, in Canavesi G. (a cura di), *Dinamiche del diritto, migrazioni e uguaglianza relazionale*, Macerata, EUM

- Cucinotta C. (2024), Prospettive di riforma del reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro in Ferraresi M. e Seminara S. (a cura di), *Caporalato e sfruttamento del lavoro: prevenzione, applicazione, repressione. Un'indagine di diritto penale, processuale penale e del lavoro*, Modena, ADAPT University Press, pp.176-210
- D'Ottavio B. (2019), Profili penali del reclutamento e dello sfruttamento di manodopera (il cd. caporalato), *Lavoro Diritti Europa*, n.2, 25 luglio
- De Michiel F. (2024), Prevenzione e contrasto dello sfruttamento lavorativo e del caporalato in agricoltura, in Ferraresi M., Seminara S. (a cura di), *Caporalato e sfruttamento del lavoro: prevenzione, applicazione, repressione. Un'indagine di diritto penale, processuale penale e del lavoro*, Modena, ADAPT University Press, pp.76-100
- De Simone G. (2012), La responsabilità da reato degli enti: natura giuridica e criteri (oggettivi) d'imputazione, *Diritto Penale Contemporaneo*, 28 ottobre
- Di Martino A. (2018), Tipicità di contesto. A proposito dei c.d. indici di sfruttamento dell'articolo 603-bis c.p., *Archivio Penale*, n.3, 15 dicembre
- Di Martino A. (2015), "Caporalato" e repressione penale. Una correlazione (troppo) scontata, in Rigo E. (a cura di), *Leggi, migranti e caporali. Prospettive critiche e di ricerca sullo sfruttamento del lavoro in agricoltura*, Pisa, Pacini Giuridica, pp.69-100
- Ferraresi M. (2024), Salario insufficiente e sfruttamento del lavoro nella recente giurisprudenza civile e penale, in Ferraresi M., Seminara S. (a cura di), *Caporalato e sfruttamento del lavoro: prevenzione, applicazione, repressione. Un'indagine di diritto penale, processuale penale e del lavoro*, Modena, ADAPT University Press, pp.103-115
- Gallino L. (2007), *Il lavoro non è una merce. Contro la flessibilità*, Roma-Bari, Laterza
- Guariso A. (2023), *Quando le discriminazioni sono a norma di legge: la giurisprudenza e il welfare degli immigrati*, in Idos, *Dossier Statistico Immigrazione 2023*, Roma, Centro Studi e Ricerche Idos, pp.181-185
- Inapp (2022), *Rapporto Inapp 2022. Lavoro e formazione: l'Italia di fronte alle sfide del futuro*, Roma, Inapp
- INL (2022), *Rapporto annuale delle attività di tutela e vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale. Anno 2022*, Roma, Ispettorato nazionale del lavoro
- INL (2021), *Rapporto annuale delle attività di tutela e vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale. Anno 2021*, Roma, Ispettorato nazionale del lavoro
- INL (2020), *Rapporto annuale delle attività di tutela e vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale. Anno 2020*, Roma, Ispettorato nazionale del lavoro
- INL (2019), *Rapporto annuale delle attività di tutela e vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale. Anno 2019*, Roma, Ispettorato nazionale del lavoro
- Manfredini A. (2024), Ai confini dell'articolo 603-bis c.p., tra contorni (incerti) delle fattispecie e sanzioni applicabili, in Ferraresi M., Seminara S. (a cura di), *Caporalato e sfruttamento del lavoro: prevenzione, applicazione, repressione. Un'indagine di diritto penale, processuale penale e del lavoro*, Modena, ADAPT University Press, pp.46-75
- Mc Britton M. (2017), *Migrazioni economiche e ordinamento italiano. Una prospettiva giuslavoristica*, Bari, Cacucci
- Mc Britton M. (2015), Lavoro in agricoltura e immigrazione, in Rigo E. (a cura di), *Leggi, migranti e caporali. Prospettive critiche e di ricerca sullo sfruttamento del lavoro in agricoltura*, Pisa, Pacini Giuridica, pp.15-30
- Medici per i diritti umani (2019), *La cattiva stagione. Rapporto sulle condizioni di vita e di lavoro dei braccianti nella Capitanata*, Roma, Medici per i Diritti Umani
- Medici senza frontiere onlus (2008), *Una stagione all'inferno. Rapporto sulle condizioni degli immigrati impiegati in agricoltura nelle regioni del Sud Italia*, Roma, Medici senza frontiere onlus
- Merlo A. (2020), Sfruttamento dei riders: amministrazione giudiziaria ad Uber per contrastare il "caporalato digitale", *sistemapenale.it*, 2 giugno
- Naletto G. (2023), La rappresentazione mediatica dei migranti: pericoli di ritorno al passato, in Idos, *Dossier Statistico Immigrazione 2023*, Roma, Centro Studi e Ricerche Idos, pp.186-190
- Naletto G., Ghirelli M. (2020), La rappresentazione mediatica degli immigrati e l'hate speech contro gli stranieri nell'Italia del 2020, in Idos, *Dossier Statistico Immigrazione 2020*, Roma, Centro Studi e Ricerche Idos, pp.254-258
- Omizzolo M. (2023), Sfruttamento del lavoro, padronato e caporalato: condizione sistemica, diffusa e organizzata e alcune proposte di intervento agli enti locali, in Omizzolo M. (a cura di), *Sfruttamento e caporalato in Italia. Il ruolo degli enti locali nella prevenzione e nel contrasto*, Soveria Mannelli, Rubbettino, pp.10-39
- Omizzolo M. (2020), Sfruttamento, caporalato e lavoratori migranti in agricoltura al tempo del Covid-19, in Idos, *Dossier Statistico Immigrazione 2020*, Roma, Centro Studi e Ricerche Idos, pp.288-292

- Osservatorio Interventi Tratta (2023), *Osservatorio sfruttamento lavorativo. Anno 2023*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento Pari opportunità
- Osservatorio Interventi Tratta (2022), *Osservatorio sfruttamento lavorativo. Anno 2022*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento Pari opportunità
- Osservatorio Interventi Tratta (2021), *Osservatorio sfruttamento lavorativo. Anno 2021*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento Pari opportunità
- Paggi M. (2020), L'ingresso per lavoro: la decretazione annuale dei flussi. Criteri ed evoluzione normativa, in Giovannetti M., Zorzella N. (a cura di), *Ius Migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, Milano, Franco Angeli, pp.251-274
- Palidda S. (2008), *Mobilità umane. Introduzione alla sociologia delle migrazioni*, Milano, Raffaello Cortina Editore
- Perrotta D. (2015), Il caporalato come sistema: un contributo sociologico, in Rigo E. (a cura di) *Leggi, migranti e caporali. Prospettive critiche e di ricerca sullo sfruttamento del lavoro in agricoltura*, Pisa, Pacini Giuridica, pp.15-30
- Protopapa V. (2023), *Migranti, servizi per l'impiego e reti territoriali*, in Bonardi O., Calafà L., Elsen S., Salomone R. (a cura di), *Lavoro sfruttato e caporalato. Una road map per la prevenzione*, Bologna, il Mulino, pp.141-166
- Rausei P. (2024), Effettività delle tutele tramite interventi multi-agenzia attuati dall'Ispezzorato nazionale del lavoro, in Ferraresi M., Seminara S. (a cura di), *Caporalato e sfruttamento del lavoro: prevenzione, applicazione, repressione. Un'indagine di diritto penale, processuale penale e del lavoro*, Modena, ADAPT University Press, pp.335-368
- Rigo E. (2015), Lo sfruttamento come modo di produzione, in Rigo E. (a cura di), *Leggi, migranti e caporali. Prospettive critiche e di ricerca sullo sfruttamento del lavoro in agricoltura*, Pisa, Pacini Giuridica, pp.5-14
- Santini F. (2022), Lo "sfruttamento" del lavoro che cambia. La Relazione della Commissione Parlamentare sulle condizioni di lavoro in Italia, *Lavoro Diritti Europa*, n.3
- Sartori M.D. (2022), *Lo sfruttamento dei rider del food delivery. Caporalato, lavoro straniero e piattaforme digitali*, Roma, Elison Paperback
- Scotto A. (2016), Tra sfruttamento e protesta: i migranti e il caporalato agricolo in Italia meridionale, *REMHU. Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, XXIV, n.48, pp.79-92
- Seminara S. (2024), L'incriminazione che non c'è: il lavoro forzato, in Ferraresi M., Seminara S. (a cura di), *Caporalato e sfruttamento del lavoro: prevenzione, applicazione, repressione. Un'indagine di diritto penale, processuale penale e del lavoro*, Modena, ADAPT University Press, pp.3-45
- Senato della Repubblica (2022), *Relazione finale sull'attività svolta*, Doc. XXII-bis n.11, Senato della Repubblica, Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni di lavoro in Italia, sullo sfruttamento e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro pubblici e privati <<https://www.senato.it/Leg18/30377>>
- Torre V. (2020a), Destrutturazione del mercato del lavoro e frammentazione decisionale: i nodi problematici del diritto penale, *questionegiustizia.it*, 24 giugno
- Torre V. (2020b), L'obsolescenza dell'articolo 603-bis del codice penale e le nuove forme di sfruttamento lavorativo, *Labour & Law Issues*, 6, n.2, pp.72-97
- Zadra F., Elsen S., Bragagnolo C., Scarone S. (2023), Il lavoro connettivo per l'emersione e la prevenzione dello sfruttamento, in Bonardi O., Calafà L., Elsen S., Salomone R. (a cura di), *Lavoro sfruttato e caporalato. Una road map per la prevenzione*, Bologna, il Mulino, pp.19-39

M. Davide Sartori

davide.sartori09@gmail.com

È dirigente sindacale ConfSal-UNSA (Coordinamento nazionale Ordini professionali). Laureato in Scienze giuridiche ed in Studi europei, ha conseguito l'abilitazione all'esercizio della professione di consulente del lavoro e si è specializzato sui temi della sicurezza e sui profili fiscali del lavoro.

È autore di articoli e pubblicazioni in materia di diritto del lavoro pubblico e privato, lavoro straniero, diritto delle professioni e sicurezza sul lavoro.

Educational and digital poverty: barriers to adult education

Roberto Angotti

INAPP

Giovanna Di Castro

INAPP

This paper, based on data from the INAPP-INDACO Adults 2020 survey, analyses the sociodemographic characteristics and training behaviours of low-skilled adults, with a particular focus on digital skills. The inequalities faced by this subpopulation, accentuated by the pandemic, risk widening further due to increasing digitalisation. Using binary logistic regression models, the study assesses the likelihood of participation in training programmes or unemployment. The findings highlight the urgency of policies aimed at reducing the digital skills gap, supported by the National Recovery and Resilience Plan (PNRR).

Lo studio, basato sui dati INAPP-INDACO Adulti 2020, analizza le caratteristiche sociodemografiche e i comportamenti formativi degli adulti low skilled, con particolare attenzione alle competenze digitali. Le disuguaglianze per questa sottopopolazione, accentuate dalla pandemia, rischiano di ampliarsi con la digitalizzazione crescente. Utilizzando modelli di regressione logistica binaria, si valuta la probabilità di partecipazione a programmi formativi o disoccupazione. Le analisi evidenziano l'urgenza di politiche per ridurre il divario di competenze digitali, supportate dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

DOI: 10.53223/Sinappsi_2024-03-7

Citation

Angotti R., Di Castro G. (2024), Educational and digital poverty: barriers to adult education, *Sinappsi*, XIV, n.3, pp.99-114

Key words

Adult learning
Digital skills
Skill gap

Parole chiave

Apprendimento degli adulti
Competenze digitali
Divario di competenze

Introduction

Analysing the socio-economic characteristics of low-skilled adults and understanding the various factors that contribute to hindering the participation of this target group in education and training, both formal and informal, constitutes an increasingly relevant area of socio-economic investigation. In the context of a changing economy and increasing technological complexity, the role of skills and their updating in determining employability, social inclusion and active citizenship becomes crucial.

The demand for skills from the labour market is constantly evolving and it is affected by global trends

such as technological transformation, demographic ageing – particularly accentuated in Italy – and energy transition.

In Italy, progressive growth in education levels is still very slow and lower than the European average: only 20.1% of the population has completed tertiary education, compared with 32.8% in the EU (ISTAT 2021). Moreover, the performance of educational qualifications appears lower than in other advanced countries. On average, in Italy, highly educated young people who have participated in educational activities do not have an income level that differs from that of their less educated counterparts until

the age of 45; in the United States, the income of highly educated young people already differs from their less educated counterparts from the age of 25 (Angotti and Polli 2016).

Along with education levels, national and international surveys have also long shown a particularly low level of participation in training in our country, with larger differences for the unemployed adult population with low levels of education and/or low basic skills (ISFOL and Di Francesco 2014; Cascioli and Martino 2018). However, a significant percentage is also found among young adults who, despite having completed upper secondary or tertiary education, report very low levels of basic skills, a phenomenon that seems to be more evident in Italy than in other countries. According to the latest OECD PIAAC survey available to date, adults aged 16-65 with low literacy skills account for 27.9% of the adult population, and up to 32% when numeracy skills are taken into account (OECD 2013, Figure 1).

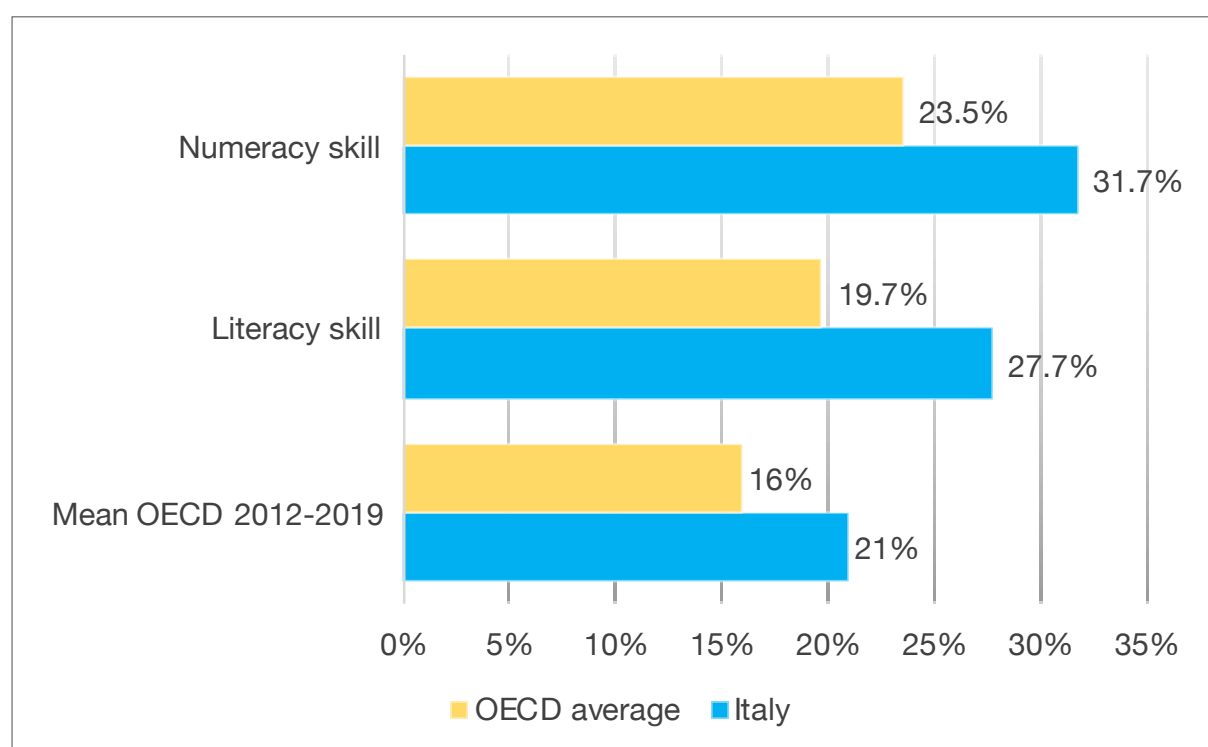
Levels of education and skills possessed constitute distinct but highly correlated dimensions. Research also suggests that the likelihood of an

individual participating or not in training activities is largely influenced by the level of education and basic skills (Cegolon 2015; Angotti 2023). However, skills are also closely linked to the likelihood of spending and using them in work contexts. The strong association between labour productivity and skills indicates that workers with low skill levels are more likely to experience periods of inactivity and unemployment, or to be employed in low-skilled jobs (Hanushek *et al.* 2015; Angotti and Polli 2016).

In particular, as a result of the pandemic shock, the digital skills possessed by individuals have suddenly gained prominence. The rapid digitisation of many areas of economic and social life has increased the risk of exclusion from entire sectors of economic and social life for individuals lacking the necessary skills. Some authors have shown how the impact of the pandemic has fallen mainly on those workers with low levels of education and skills, or on those who were unable to immediately benefit from the development of technology and digitalisation (Dingel and Neiman 2020; Fana *et al.* 2020).

The European Commission has long recognised the

Figure 1. Percentage of adults with the lowest levels of Cognitive skills



Note: Percentage of adults aged 16-65 who achieved Level 1 or below in numeracy and literacy.
Source: Authors' elaboration based on OECD data (2013) Survey of Adult Skills (PIAAC)

importance of digital skills¹. It has been pointed out that 70% of companies cite a lack of staff with appropriate digital skills as an obstacle to investment (European Commission 2021). The Communication 'Shaping Europe's Digital Future' (2020) claims that more than 90% of jobs require 'at least basic' digital skills. However, in relation to the period considered in this study, in 2019 only 29.1% of Italians aged 16-74 had high digital skills, with almost half having low (41.6%) or basic (25.8%) skills. 3.4% had no digital skills at all.

It is clear, therefore, that the stratum of the population currently living in educational poverty and at risk of falling into a 'low-skill trap' is growing (Burdett and Smith 2002).

The aim of this study is to highlight the relevance assumed by this heterogeneous target group of individuals, which has been scarcely studied in Italy as regards the dimensions mentioned here, and to outline its main socio-demographic characteristics and training behaviour.

To this end, section 1 provides an overview of the literature on the topic, with reference to the main international classifications on the subject; section 2 outlines the methodology and data used; section 3 presents the main findings; and finally, section 4 articulates the conclusions.

1. Literature

Participation in training and the role of digital skills

As major international surveys show (OECD 2013), it is widely known that simply increasing the number of years spent in education, or the level of qualifications, is not sufficient to raise the basic skill levels of the population, particularly the workforce. Cognitive skills, such as literacy and numeracy, are powerful predictors of important life outcomes, including educational attainment, employment opportunities, income levels, and overall well-being (Da Costa *et al.* 2014).

The OECD Programme for the International Assessment of Adult Competencies (PIAAC), which assesses the literacy levels in the adult population, defines literacy skill as the ability to access, understand, evaluate and reflect on written texts in order to achieve one's goals, develop one's knowledge and potential and participate in

society (INAPP 2021), where texts correspond to all types of written information accessible not only in traditional paper formats, which are less and less frequent today, but also those accessible in a digital environment, including the texts we find every day on the web, containing interactive navigational tools such as tables of contents, hyperlinks and other devices (OECD 2021a).

This concept of basic skills, as measured in international assessments, has from its inception highlighted a deep connection between literacy and digital skills. Literacy, in its broadest sense, no longer refers solely to reading and writing but also encompasses the ability to use digital technologies critically and consciously, given their impact in every social and economic sector.

However, digital skills are becoming increasingly central, emerging as a key element on the agenda of scholars, practitioners, and policymakers (Iordache *et al.* 2017), particularly in the wake of the health crisis. The pandemic has accelerated the shift towards an increasingly digital world, widening the gap between those who possess these skills and those who lack them.

The existing literature on digital literacy, which is rich in definitions and classifications, has not yet reached a precise consensus on the different dimensions involved. The ability to effectively use and leverage constantly evolving digital tools and resources requires a diverse set of complementary skills, ranging from basic computer skills to critical thinking, cybersecurity awareness, and, fundamentally, basic literacy (Cedefop 2023; Reddy *et al.* 2023; Ghare 2024).

Crucially, the current era of technological transformation is reshaping not only work processes and content but also the very fabric of education and training. Learning methodologies, materials, delivery modes, and access are undergoing a profound transformation. A direct consequence of this shift is the widening digital divide, characterized not merely by unequal access to technology, but also by disparities in the ability to effectively utilize it for learning and development, according to what has been defined as the *second-level digital divide* (Hargittai 2002).

1 Since 2015, Eurostat surveys measure digital skills through a composite indicator based on different dimensions, [digital_skills_indicator_2015_9979.pdf](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&code=sdg_4.4.2&plugin=1). See also: The European Skills Index (ESI), a Cedefop composite indicator measuring the performance of EU skills systems, <https://www.cedefop.europa.eu/en/tools/european-skills-index>.

On the other hand, even the channels of access to jobs, opportunities and various forms of economic benefits, are now conveyed almost exclusively through the digital medium, generating new forms of obstacles and barriers that fuel gaps and inequalities. Research by Sostero (2020) underscores this issue, revealing a bias in online job postings towards higher-skilled occupations, while underrepresenting opportunities for low-skilled positions, manual tasks, low qualifications or non-standardised tasks.

Therefore, although an increasing share of the workforce in advanced countries has a university degree, it is increasingly important to have good literacy, numeracy, and digital skills. The return on these skills in terms of higher wages, has been amply demonstrated by many studies which suggest that while they are in high demand, they are relatively scarce (Cherry 2020; Bejaković and Mrnjavac 2020).

Furthermore, while increased and sustained participation in training programmes contributes to increasing the employability of the unemployed and strengthening the position of the employed, the low levels of training participation of adults in Italy, particularly the inactive, are further reduced in the case of adults with low basic skills who are less inclined or willing to engage in formal and/or informal learning activities.

According to the latest available OECD PIAAC data, only 20% of adults with low skills participate in job-related learning or training. The participation of adults with medium-high or high skills is higher (37% and 58%, respectively). For the 2016 Adult Education Survey (AES), only 11.6% of adults with low skills sought learning opportunities, compared to 35.5% of adults with high skill levels.

International findings show that the low-skilled target group is more at risk of experiencing job precariousness and social exclusion, and that these are the people most in need of participation in training. Very often, this group of individuals also has lower levels of digital skills, which is closely associated with literacy and numeracy, whose domains tend to overlap (Kennedy 2023).

The elements mentioned so far lead us to consider digital skills – for the development of which considerable resources have been allocated in the National Recovery and Resilience Plan (NRRP) - *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*

– as fundamental for full inclusion in social and working life, given the still very low levels among the population. This is why we believe that the analysis of digital competencies plays a central role in a full understanding of the low-skilled condition.

Low-skilled adults

According to the OECD's most recent definition (2019), low-skilled adults are those with a low level of education (ISCED 0-2), and those with low levels of cognitive literacy and numeracy skills, i.e. those who score at level 1 or below in literacy and numeracy on the PIAAC skills survey, or those who can perform at most very simple reading tasks, such as reading short texts on familiar topics and simple mathematical tasks and basic arithmetic operations.

Results from the OECD international survey suggest that formal education remains the main mechanism through which the possession of basic skills, such as literacy and numeracy, is developed and maintained. However, the *cognitive skills* assessed in international assessments are not disconnected from technological skills, if we consider that the administration of the PIAAC assessment tests measuring the population's basic skills, which were previously administered on computers, will, for the second edition (2023-24) take place on a digital medium (tablet) that the subject must be able to use in order to answer the questions.

The dimensions considered by Cedefop (European Centre for the Development of Vocational Training) to identify the low-skilled population include a low level of education, low digital or computer skills, low cognitive skills (literacy and numeracy in PIAAC), and/or a low, medium or high vocational qualification but employed in an elementary occupation. All these elements are considered by the European Centre as a proxy for the obsolescence of skills or loss of skills (Cedefop 2020).

Previously, the European Centre has emphasised the role of *skill mismatch by age, sex and nationality*, at the root of this condition (Cedefop 2017).

Finally, let us also stress the 'mobile' aspect of this condition, as suggested by Mytna Kurekova (2013), who describes low qualifications as a dynamic phenomenon with economic, social and, to a certain extent, also psychological roots considering, for example, long-term unemployment or discouraged workers. It is not a static condition, such as a certain level of education, but a condition

that can be slipped into, especially in the absence of continuous learning in adulthood.

Torlone (2021), in her essay on low-skilled and adult education policies, states that a holistic approach allows the status of the low-skilled to be analysed as the result of a process produced by a multiplicity of factors, and argues that increasing the participation of the low-skilled in educational opportunities is a significant qualitative objective to strive for, one that plays a central role in narrowing social differences.

Research on the access of low-skilled adults to training consistently highlights a higher prevalence of dispositional barriers to participation in adult education within this heterogeneous population. Negative educational experiences during childhood often contribute to lower motivation and perceived usefulness of further learning, thus hindering engagement (Dæhlen and Ure 2009; Desjardins and Rubenson 2013; Illeris 2006).

A complex interplay of individual, social, and systemic factors contributes to low levels of adult skills. These factors often reinforce each other, creating a cycle of low literacy and limited opportunities. As a result, socio-economic inequalities are exacerbated, as those with fewer educational opportunities are less likely to escape educational poverty.

2. Methodology and data

The aim of this study is to outline a picture of the main socio-demographic characteristics of low-skilled adults in Italy, and of their training behaviour, through the analysis of data from the INDACO-Adults Survey carried out in Italy by INAPP² (2021).

This edition of the survey (2020) was particularly important because it covered the period of the pandemic and made it possible (also through a

specific focus) to study training behaviour in a period of transformational shock.

The first step of the study involved the construction of a composite 'Low-skilled' index, by selecting variables from the data obtained from the INDACO-Adults Survey. For the purposes of the survey, the variables that were most consistent with international classifications were chosen (Cedefop 2020; OECD 2019), and therefore the following characteristics of adults aged 18-64 were selected:

- level of education; adults with low levels of education, i.e. those whose highest qualification is at the lower secondary level (ISCED 0-2), which means they have not completed secondary school;
- qualification level; low-skilled workers in elementary occupations;
- digital skill; i.e. the self-report of individuals with low digital skill constructed in the questionnaire on a 5-point scale. For the reasons set out in the previous paragraphs, digital competence was considered by the authors of this study to be particularly relevant when analysing this population of individuals (see Cedefop 2020);
- literacy skills; i.e. self-declaration of low competence in written and oral communication;
- mathematical skills; i.e. self-declaration of poor mathematical and statistical skills.

Having at least one of these characteristics classified as absent or low was used as a criterion to establish whether a person was low-skilled or had low skills³ ('Low-skilled').

Next, a number of factors affecting the probability of low-skilled adults participating in training activities were then identified and analysed by means of ten binary logistic regression models.

In order to analyse the aspects related to

2 The Italian Adult Learning Survey (INDACO-Adulti) is a national sample survey conducted in order to reconstruct the picture of the diffusion of adult lifelong learning in Italy. Included in SISTAN's PSN (National Statistical Programme - Piano Statistico Nazionale), it provides an estimate of the participation of adults in formal, non-formal and informal training, both in occupational and non-occupational contexts, self-financed by the individual or shared. With a sample size of 40,000 individuals (universe: adult population aged 18-64 years, 37 million individuals), the survey provides information on: socio-demographic, cultural and occupational gaps in education and learning, occupational status, objectives, motivations and benefits of training, digital competences, cultural participation, co-investment, characteristics and volume of courses, barriers, intergenerational learning, the impact of Covid-19 and remote working.

3 The low qualification or low skills index was constructed from the variables: Education level (Re_level_Skill), Job qualifications (skill_lv1), Digital skills (h6), Mathematical and statistical skills (c2h_01_cl) and Effective written and oral communication (c2i_01_cl). In order to test the validity and explanatory level of the index for the choice of variables, a Principal Component Analysis was also carried out, and the consistency of the index obtained was compared with the results obtained for the Low-skilled index in PIAAC, and consistent results were obtained.

continuing vocational training and the employment condition of low-skilled Italian adults, in each regression the variable 'Low-skilled' was considered independent, constructed as a summative index of the variables already indicated. Subsequently, the index was dichotomised leaving 'not being Low-skilled' as the reference category.

In models 1 and 2, the dependent variables correspond to 'Non-formal learning' and 'Informal learning' respectively, index variables created from a set of questions referring to these two types of learning. Both are dummy variables, classified as 1 if the person participated in courses or training initiatives in the previous year, and 0 if not.

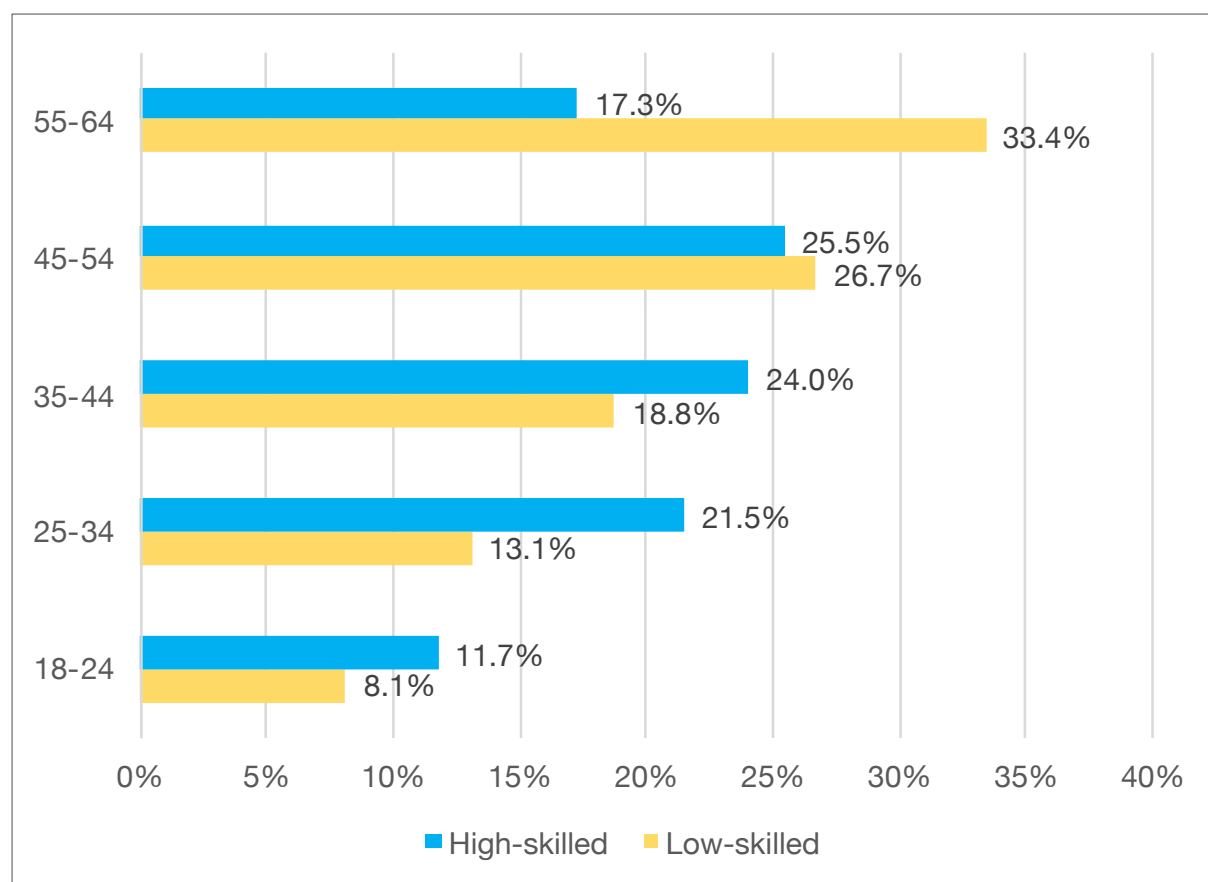
In model 3, the variable to be explained is 'Online courses', i.e. whether (in the previous year) the person took part in online courses independently or with the help of a friend or family member, where 1 corresponds to those who took part in this type of course and 0 to those who did not.

For models 4 and 5, questions concerning the lockdown period are addressed, the first using 'Online courses useful to the profession' as the dependent variable. In this case, the question used refers to whether the person took part in online courses or initiatives useful to their profession during the lockdown period, where 1 corresponds to the case in which they took part in them and 0 in the case in which they did not. In model 6, the dependent variable is 'Distance learning course', addressed to those who started or completed a distance learning course during this period, and as in the previous questions, 1 corresponds to having taken it and 0 to not having done it.

Next, in model 7, the variable 'Distance professional learning courses' is used as a variable which, unlike the previous one, refers to the whole previous year, and not only to the lockdown period. In this case, following the same logic as before, it is categorised as 1 if it was done and 0 if it was not.

Regarding the variables referring to employment,

Figure 2. Low-skilled, High-skilled and Age Group



Source: Authors' elaboration on INAPP data, Adult Learning Survey in Italy (INDACO Adults 2020)

three new variables were created in reference to the person's employment situation in its current state: 'Employed', 'Unemployed' and 'Inactive'. Each of these variables was recoded, with 1 corresponding to this employment status, and 0 to being in another employment status.

Finally, in model 10, the dependent variable is 'Salary', which refers to how much the person receives as salary per month. In this case, the variable has been recoded, so that it is 1 for those earning more than 1,500 euro and 0 for those with a lower income.

The results presented in the following section aim to provide an overview of the low-skilled phenomenon in Italy and to highlight the fragility of this target group of individuals. In order to better illustrate the difference in the main characteristics of this sub-population, low-skilled adults were compared with high-skilled adults, i.e. adults with at least a tertiary level of education, excluding the 'middle' segment of the data reported.

3. Results

Low-skilled and main socio-demographic characteristics

In terms of gender, we observe a slight prevalence of females among low skilled adults: 57.5% compared to 42.5% of males.

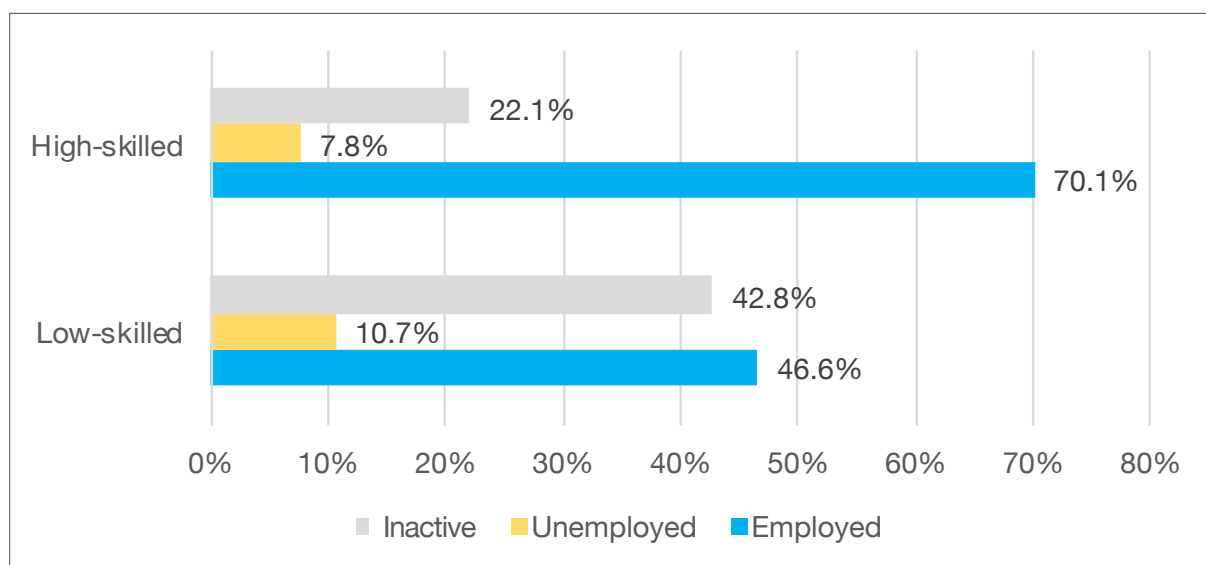
In Figure 2 we can observe the distribution of low-skilled adults and high-skilled adults by age

group. The incidence of low-skilled adults increases with age. Around a third of the low-skilled fall into the 55-64 age group (33%), an age group most affected by skills obsolescence and a low level of human capital. This age group is also the one with the largest difference when compared to the high-skilled population (the 55-64 age group account for 17.3% of the population). The largest share of the high-skilled is in the middle-age groups 45-54 (25.5%) and 35-44 (24%).

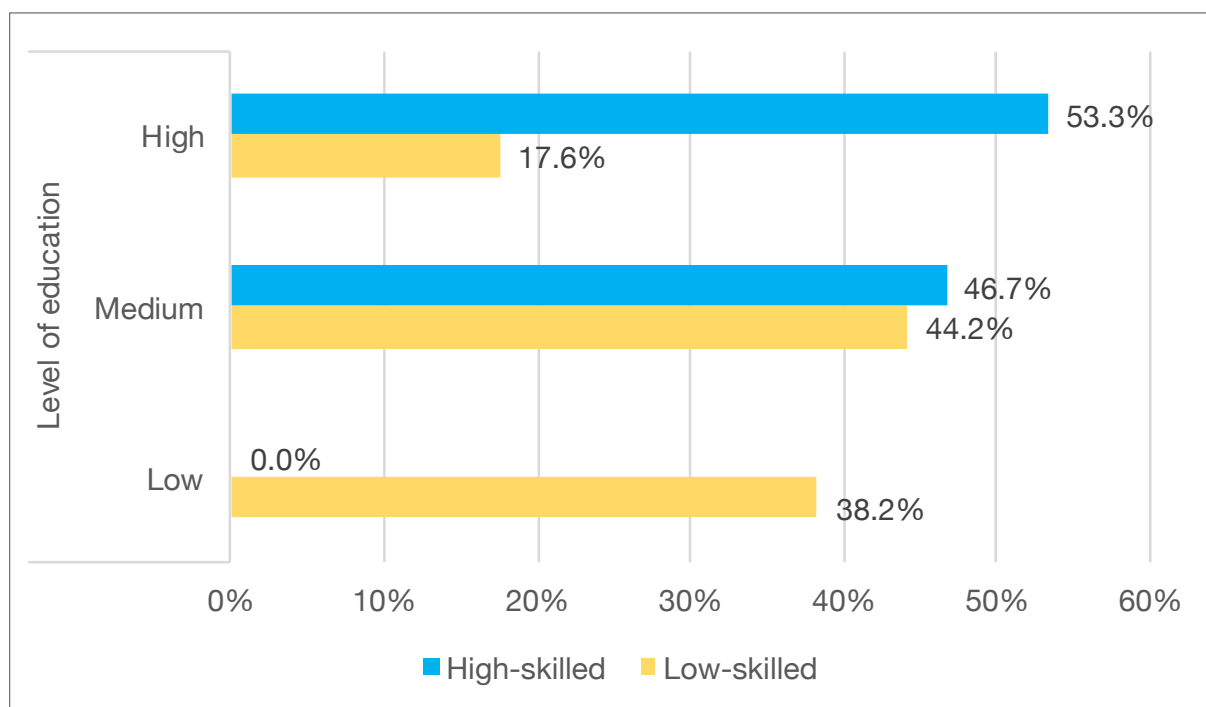
Looking at the data by employment status (Figure 3), the magnitude of the 'discriminating' effect that emerges for the low-skilled condition, regarding the position in the labour market, stands out. The percentage distribution of low-skilled and high-skilled by employment status shows that fewer than one in two low-skilled (46.6%) is employed, 10.7% are unemployed and 42.8% are inactive. Among the high-skilled, on the other hand, more than 70% are employed, and the inactive are only 22.1% (the remaining quota is made up of 'medium-skilled' adults, who are not shown in this example).

The low-skilled index also includes educational level as one of its dimensions. However, the figure for low, medium and high educational levels is also shown in Figure 4. Of course, there are no high-skilled adults with a low level of education, but it is interesting to point out that 38.2% of the low-skilled adults have a low qualification, 44.4% have

Figure 3. Low-skilled, High-skilled and Employment Status



Source: Authors' elaboration on INAPP data, Adult Learning Survey in Italy (INDACO-Adults 2020)

Figure 4. Low-skilled, High-skilled and Level of Education

Source: Authors' elaboration on INAPP data, Adult Learning Survey in Italy (INDACO-Adults 2020)

a medium one and less than one-fifth have a high-level qualification (17.6%).

Low-skilled and training behaviour

Analysing the training behaviour of the most fragile population in terms of their skill capital is crucial, since, especially in our country, it is precisely those with low skill levels who are the least likely to participate.

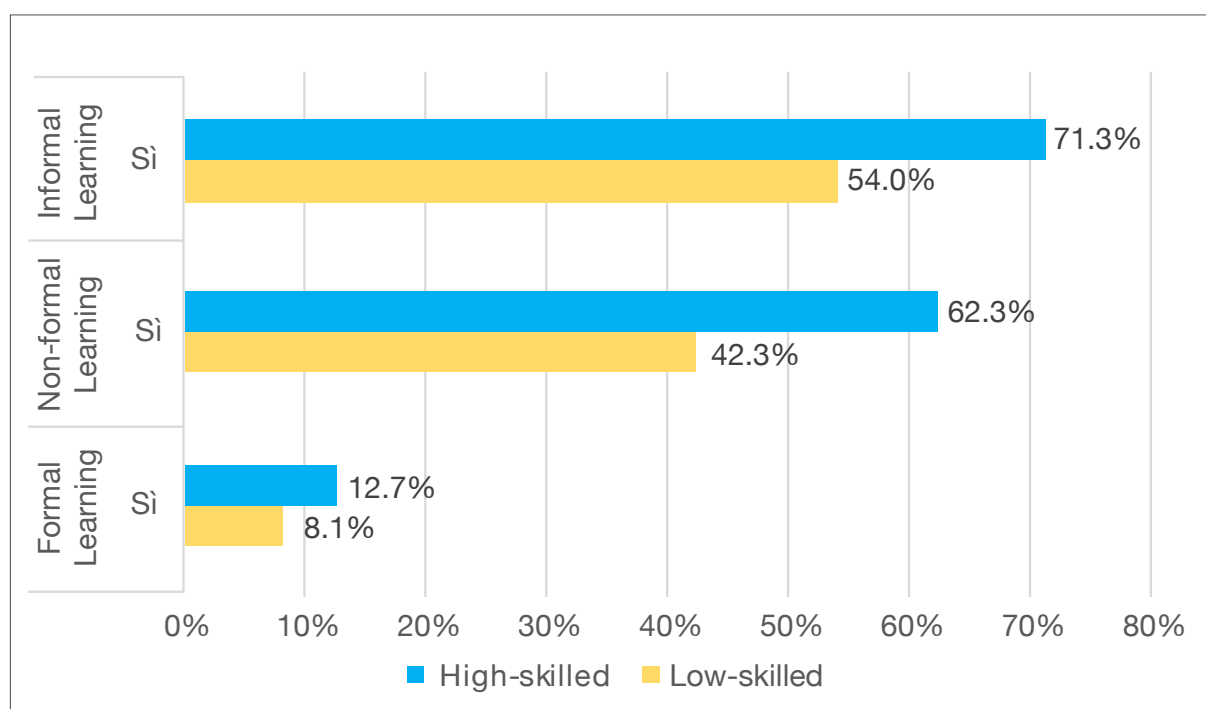
In Figure 5 it can be observed that low-skilled adults are less involved in all the types of pathways examined, since only 8.1% of this heterogeneous target group of adults are present in school-based learning, 42.3% in non-formal learning and 54% in informal learning. On the other hand, high-skilled adults show a participation rate of 62.3% in the case of non-formal learning, 71.3% for informal learning, and 12.7% are engaged in formal learning. In other words, the participation gap between the two sub-populations is more than remarkable and ranges from 20% for non-formal learning to 17.3% for informal learning. In line with other surveys on learning behaviour (Adult Education Survey, 2016), informal learning appears to be the most widespread for all targets.

In Table 1 we have examined non-formal learning. Given the same employment status, the high-skilled undertake approximately 10% more non-formal training when they are employed and unemployed; they undertake approximately 17% more non-formal training when they are inactive. This means that, irrespective of their employment status, adults with a higher level of education and skills undertake more training, and this is not only the case in the workplace, where higher levels are known to be more involved, but also seems to occur at a high rate in the inactive condition. This result is an indirect confirmation of the lower value of training for people with low skill levels, regardless of their employment status.

As evidence of this, the low-skilled population declaring their "willingness to use free time for job-related training activities" in the INDACO Adults questionnaire is about 12% lower than the high-skilled population (45% and 57%).

The INDACO Adults data of the low-skilled, which refer to the first 2020 lockdown, allowed us to detect the gap between the sub-populations at an early stage. When asked "During lockdown did you follow online initiatives/courses useful for work?", only 8% of the low-skilled responded

Figure 5. Low-skilled, High-skilled and Learning*



Source: Authors' elaboration on INAPP data, Adult Learning Survey in Italy (INDACO-Adults 2020)

Table 1. Low-skilled and high-skilled, employment status and non-formal learning

Non formal learning		Yes	No
Employed	Low-skilled	61.4%	38.6%
	High-skilled	71.1%	28.9%
Unemployed	Low-skilled	35.1%	64.9%
	High-skilled	44.5%	55.5%
Inactive	Low-skilled	23.4%	76.6%
	High-skilled	40.6%	59.4%

Source: Authors' elaboration on INAPP data, Adult Learning Survey in Italy (INDACO-Adults 2020)

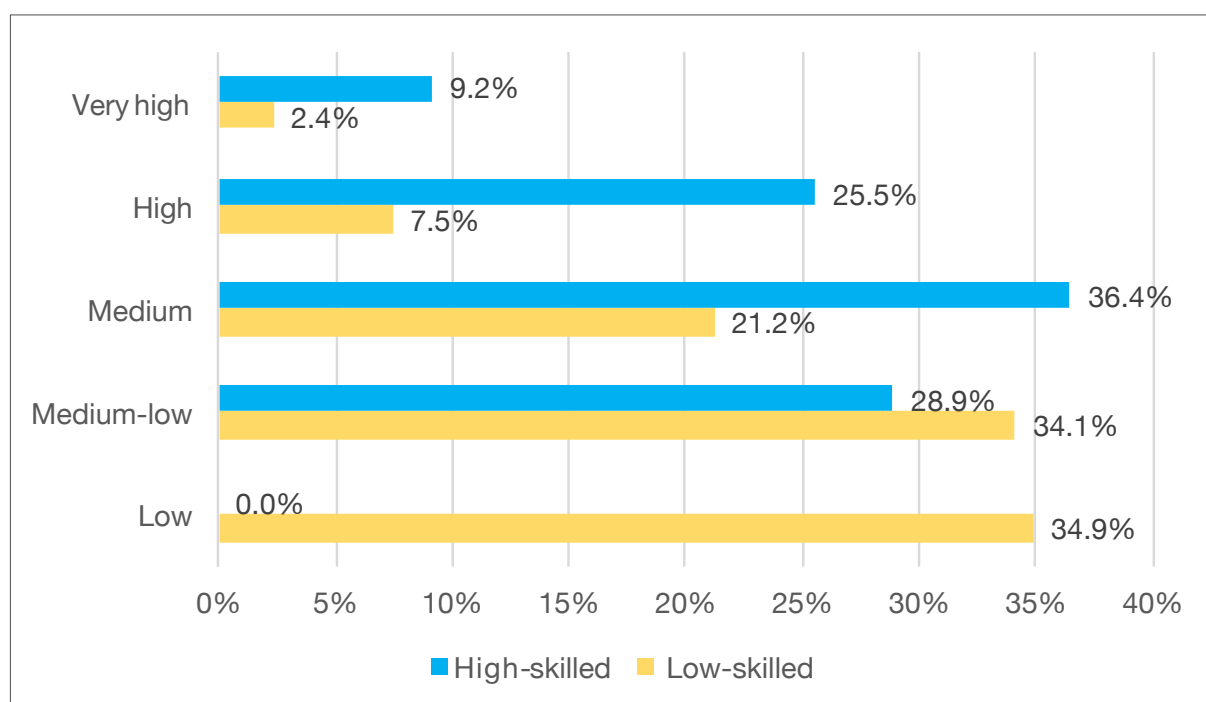
positively, compared to 19.3% of the high-skilled. Furthermore, only 4.5% of the low-skilled responded positively to "During lockdown did you start/complete a distance learning course?", compared to 10.1% of the high-skilled.

The role of digital skills

Given the relevance of digital competencies across the dimensions of this study, in Figure 6 we report the distribution of digital competencies in the target groups⁴: more than one-third of low-

* Informal training refers to those activities carried out in an autonomous and unstructured manner in everyday contexts, aimed at improving one's knowledge or satisfying a personal interest (e.g. visiting a museum or watching a film in the original language). Non-formal training, on the other hand, is distinguished from the former by a higher level of organisation and planning of the learning pathway, often accompanied by a tutor or teacher, and may lead to a certificate (think of language courses, programming or, more simply, cooking or photography). Lastly, formal education includes any school-based learning course, from primary schools to PhDs, through which a qualification that is at least nationally recognised can be obtained (such as a degree in modern literature or a diploma from a conservatoire).

4 A dimension that, we should remind the reader, was already present in the index.

Figure 6. Low-skilled, High-skilled and Digital Skills

Source: Authors' elaboration on INAPP data, Adult Learning Survey in Italy (INDACO-Adults 2020)

skilled adults (34.9%) state that they have digital competencies at the lower end of the skills spectrum. Only 2.4% claim to have 'very high' skills, and 7.5% claim to have 'high' skills.

Those with 'high' skills are about three and a half times more highly skilled than others (25.5% of the high-skilled population), i.e. a quarter of the high-skilled population. The differential between low- and high-skilled individuals is indeed very high, compared with a still very low level for the whole population. In Italy, the percentage of adults with a 'basic or above basic' level of digital skills is still only 42% of individuals, 14% lower than the European average (56%; Eurostat 2019). More than half of the population has an insufficient level.

Age also plays a crucial role in the level of digital skills. Figure 7 compares adults with 'low' digital competencies and adults with 'high' or 'very high' digital competencies and highlights a result we found when comparing the low-skilled and high-skilled, namely how age can play an important role, which is amplified when combined with other conditions such as, for example, labour market position or participation in training. The risk of skills

obsolescence for this age group is certainly high. Essentially, more than half of the adults with low digital skills fall into the 55-64 age group.

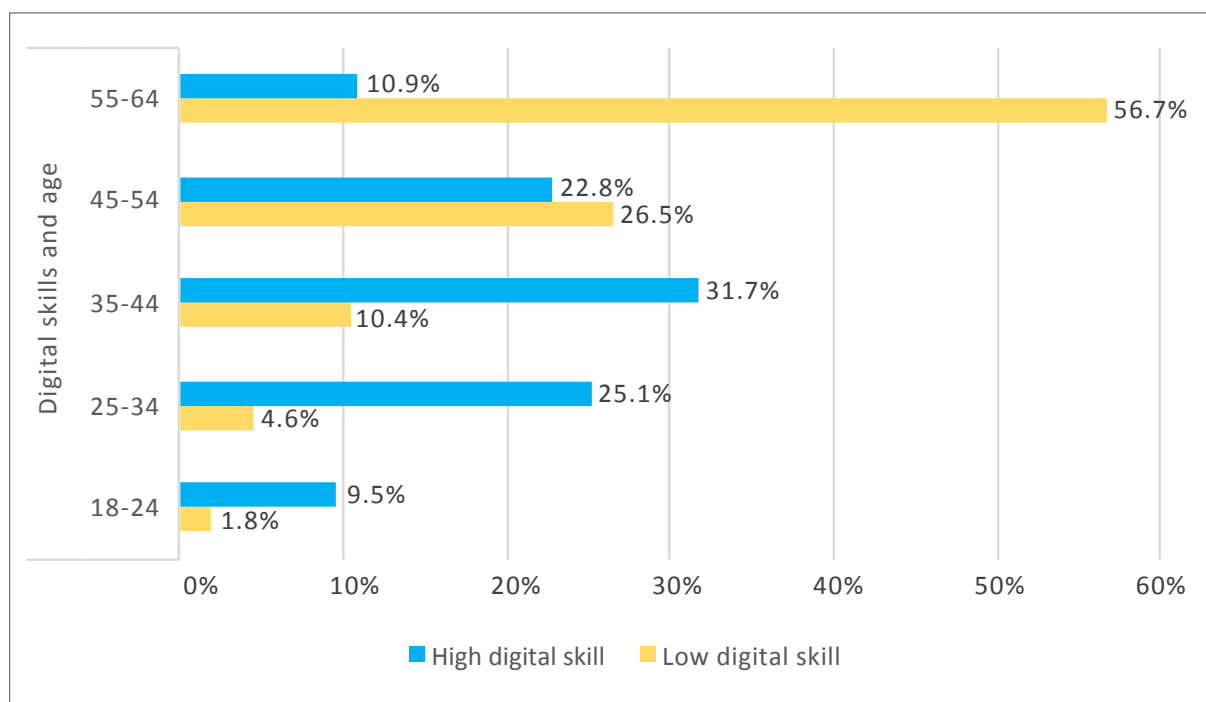
Low-skilled status and likelihood of training

In order to analyse aspects linked to the continuing vocational training and employment situation of low-skilled Italian adults, in this section, we have constructed 10 binary logistic regression models⁵, within which the independent variable corresponds to 'Low-skilled', constructed as a summative index of the variables already indicated. Subsequently, the index was dichotomised leaving 'not being Low-skilled' as the reference category.

As far as learning is concerned, it can be reported that the likelihood of a 'low-skilled' person participating in 'non-formal' or 'informal' training courses or initiatives is significantly lower than that of a person with a higher level of skills; no significant differences are observed between the two types of learning (0.51 and 0.56, respectively).

This result is also evident when looking at the results for 'distance learning courses' (taken during the lockdown) or 'distance professional learning

⁵ Camila Javera Cid contributed to the econometric analyses.

Figure 7. Digital skills and age


Source: Authors' elaboration on INAPP data, Adult Learning Survey in Italy (INDACO-Adults 2020)

courses' (taken during the previous 12 months). In addition, it should be mentioned that for low-skilled adults, no greater differences are observed in the propensity to undertake courses in vocational training than for those that are carried out independently (0.52 and 0.51, respectively). Whereas it is observed that the probability of continuing one's own education decreased marginally during lockdown, with an odds ratio of 0.43 for "online courses useful

for the profession" and 0.49 for "distance learning courses" in general.

Regarding the employment situation of individuals, the risk of being unemployed or inactive is clearly higher for those with low skills than for those with medium or high skills (1.11 and 2.13, respectively).

In addition, the probability of earning an income over 1,500 euro is significantly lower than for those with higher skills (0.60).

Table 2. Logistic regression models (Odds ratio and SE) - (N = 3085) (aged 18-64 in Italy 2020)

	Learning						Employment						Salary							
	Non-formal learning	Informal learning	Autonomous online courses	Distance professional learning courses	Professionally useful online courses (during lockdown)	Distance learning (during lockdown)	Being employed	Being unemployed	Being inactive	Earning over 1,500 euro										
	Exp(B)	S.E.	Exp(B)	S.E.	Exp(B)	S.E.	Exp(B)	S.E.	Exp(B)	S.E.	Exp(B)	S.E.	Exp(B)	S.E.	Exp(B)	S.E.	Exp(B)	H.E.		
Low-skilled	0.51***	0.02	0.56***	0.03	0.51***	0.03	0.52***	0.03	0.43***	0.04	0.49***	0.05	0.48***	0.02	1.11*	0.04	2.13***	0.03	0.60***	0.04
Constant	1.43***	0.01	2.09***	0.02	0.53***	0.01	0.27***	0.01	0.21***	0.02	0.10***	0.03	1.80***	0.01	0.11***	0.02	0.35***	0.02	0.80***	0.02

*p < 0.10; **p < 0.05; ***p < 0.01

Source: INAPP elaborations on INAPP data Adult Learning Survey in Italy (INDACO 2020)

Concluding remarks, policy recommendations and future perspectives

The issue of the low-skilled has gained centrality in the debate on training policies, due to the significant role of skills in ensuring people's full citizenship but also in promoting their employability and, more generally, their social inclusion. It is no coincidence that European policy on adult learning is based on the assumption that an increase in qualifications favours people's participation in the labour market, reduces the possibility of unemployment and thus creates the conditions for income security. Various analyses have highlighted the benefits of increased qualification for individuals (employability, income and health), for society (political participation), for employers (higher productivity) and for economy as a whole (GDP growth) (Di Castro 2024).

Compared to other European countries, the basic skills of the Italian population are on average low, in a general context made very complex by the contextual action of structural dynamics that can influence the evolution of labour qualification (Angotti 2019). Among these factors, an important role is played by the spread of information and digital technologies, which can generally lead to an increase in the demand for highly qualified labour but also, depending on the characteristics of the production system, to the replacement of quotas of workers performing repetitive tasks requiring medium and low-level skills. The spread of digital technology has also affected an increasing number of economic sectors and social life, moving away from the correspondence with the IT (Information Technology) sector and becoming transversal. Other relevant factors are the ageing population and the pandemic crisis, which have had an impact, especially on workers with low levels of education and skills.

In such a context, the condition for a balanced and equitable development of digital processes consists in raising the level of basic skills and digital competencies of the adult population, as is being done by public initiatives in several European countries, mainly in Northern Europe. If this does not happen, there is the risk that new inequalities and gaps will emerge.

To contrast these scenarios, active labour policies, and in particular continuing vocational training, are today called upon to play a broader role than in the past, combining the task of responding to the adult population's need to update and develop skills

with the need to reach vulnerable categories with a targeted offer of new opportunities for growth, so as to rebalance their fortunes. Among these categories, an increasing space is now occupied by the low-skilled target group.

The aim of this study is to outline an empirical picture of the socio-demographic characteristics of low-skilled adults in Italy and of their training behaviour, highlighting the risks of multiple penalisations to which this target group is exposed as a result of the development of digital processes, ageing and the pandemic crisis.

A first penalising factor that emerges from the analysis of the INDACO Adults data is indeed ageing: the data analysis confirms the large presence of low-skilled adults in the oldest age groups, those most at risk of skills obsolescence (Angotti 2024).

A second discriminatory factor is the position in the labour market, if it is true that among the employed, the low-skilled make up only 10.7%, while 42% of low-skilled adults are inactive.

A third penalising element is the low participation of the low-skilled in training, while we have observed that high-skilled adults show significantly higher rates of access to training, even under conditions of inactivity (*ibidem*).

However, the factor that seems to play the biggest role is the possession of digital skills, also given the close relationship between literacy and the ability to use digital technologies, a factor that has acquired absolute centrality since the start of the pandemic.

In this respect, the analysis of the INDACO Adults data highlights a dramatic situation: among low-skilled adults, only 7.5% possess 'high' level skills and just 3.5% 'very high' level skills. Those with high skills are also more than three times as likely to have 'high' digital skills.

The link between the low level of digital skills, functional literacy, educational level and low qualifications determines the risk of multiple discrimination: low digital skills, for example, play a relevant role when combined with other conditions such as, for example, age, position on the labour market or territory. The risk of skills obsolescence for this age group is high if it is true that more than half of the adults with poor digital skills are in the 55-64 age group. Finally, the territory may represent a further factor of multiple discrimination, especially when

added to other conditions such as the role of the family of origin or belonging to a deprived urban context or living in the outskirts of a metropolitan area.

There is now a wide range of learning options for individuals, including short courses for specific skills, some of which are also available online. However, navigating the many offers can be confusing, particularly for low-skilled adults. It is these individuals who most are most in need of support in identifying their learning needs and the type of training that is most appropriate for them. Furthermore, they need personalised support and guidance to overcome barriers relating to cost, time and location of training and to make informed choices about their learning path.

Clearly, such a situation would require the adoption of a broad strategy to address it. In Italy, the recently approved '*Piano strategico nazionale per lo sviluppo delle competenze della popolazione adulta*' (*National Strategic Plan for the Development of the Skills of the Adult Population*)⁶ is complemented by the financial instrument envisaged in the PNRR, the '*Piano Nuove Competenze*' (*New Skills Plan*), which allocates substantial funding to the GOL programme (*Garanzia Occupabilità dei Lavoratori – Guaranteed Employability of Workers*).

However, pending the launch of such policy initiatives, the already low levels of educational participation of adults in Italy, especially of the inactive, are currently further reduced in the case of adults with low basic skills who are less inclined or willing to engage in formal and/or informal learning activities. It turns out that individuals with low skill levels are precisely those with the lowest levels of participation in education. Moreover, while only 42% of low-skilled adults report having engaged in non-formal training activities, compared to 62% of high-skilled adults, the latter declared a 12% greater willingness to use their free time for job-related training than low-skilled adults (45% and 57%, respectively).

It is therefore clear that a low level of training participation exposes the low-skilled at risk of suffering greater employment insecurity and social exclusion, since it is clear that participation in training helps people to strengthen their skills and to find, keep and further develop their jobs. On the

other hand, empirical research in recent decades has confirmed that the workplace is the preferred place for adult learning, in which informal learning plays a central role (Billet 2002; Rapanà 2021). Increasing the level of participation in training and educational activities in adulthood is a crucial challenge.

Moreover, in the medium to long term, digitisation, automation and artificial intelligence will significantly change many of the jobs held by low-skilled adults or displace them entirely, and occupations requiring little or no education are at the highest risk of being automated.

Finally, as digitalisation today also affects processes, content, tools and access to training, the lack of digital skills becomes a key factor behind further inequalities, generating a 'second-level digital divide' that no longer concerns only access to technology, but the very process of learning to use it effectively (van Deursen and van Dijk 2019).

Technological and digital knowledge, therefore, is now fully considered a transversal social knowledge, and for this reason, it is important to monitor the evolution of the levels of digital skills among the low-skilled, with the consequent need for targeted training interventions involving especially the low-skilled, with a view to the lifelong learning of this group of adults, whether employed or not.

Effective policy interventions to address the current low-skills situation require a clear understanding of who the low-skilled are and what risk factors lead to deskilling. If the digitisation of entire sectors of the country's economic and social life is not accompanied by an increase in the level of basic and digital skills of the adult population, new inequalities and gaps will inevitably emerge.

In order to improve the skills of the low-skilled adult population in Italy, it would be important to promote the widespread adoption of practices for assessing the skills already possessed by adults, in order to identify gaps and personalise training pathways. These pathways need to be flexible and aimed at improving key skills such as literacy, numeracy, and digital skills, to meet individual needs and adapt to adults' commitments (Cedefop 2024). They should also be implemented through 'Intergenerational Learning' practices, which

⁶ See <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/orientamento-e-formazione/focus-on/Formazione/Documents/Piano-adulti-ver-sione-def.pdf>.

promote a reciprocal exchange of knowledge, skills, and values between people of different generations in the workplace, thereby fostering continuous learning and personal development (see the results of the INDACO-Companies survey in INAPP and Anpal (2024)).

Another crucial element is the validation and certification of acquired skills, which allows adults to formally demonstrate their abilities, thereby improving their employment opportunities. Awareness and guidance are fundamental to identify groups that can benefit from training services and actively involve them, with particular attention to vulnerable groups. To improve accessibility, it is proposed to expand and make the educational offer more flexible, including workplace learning opportunities and the use of innovative technologies.

Furthermore, it is recommended to increase the number and effectiveness of guidance services and outreach activities, to support adults in their search for learning and job opportunities. It is also essential to implement a system of continuous monitoring and evaluation of policies and programmes, ensuring that initiatives are effective and adaptable to the emerging needs of the adult population.

However, to ensure the effectiveness of educational policies, active coordination is required between public bodies, non-governmental organisations, employers, and other stakeholders, ensuring an integrated and synergistic approach that is not always currently present (Angotti *et al.* 2023).

These recommendations aim to create a favourable environment for lifelong learning, enabling low-skilled adults to access training opportunities and improve their skills, building an inclusive social model that supports continuous learning and addresses the weaknesses associated with low skills.

Digital skills and participation in training for low-skilled adults have significant long-term implications, affecting not only individual well-being but also a country's economic competitiveness and social cohesion. In a rapidly evolving global context, where digitalisation and automation are transforming the labour market, it is crucial for adults to acquire the appropriate skills to face future challenges.

Firstly, acquiring digital skills enables adults to improve their employability. As the demand for highly skilled workers increases, individuals with digital competencies are better positioned to access

job opportunities and adapt to ever-changing roles. Countries such as Germany and the Netherlands, which have invested heavily in continuing vocational training and the development of digital skills, show higher employment rates and a more resilient workforce. Conversely, in countries such as Italy, where participation in training is limited, there is an increase in unemployment among low-skilled workers or in low-quality employment with inadequate wages and poor social security coverage (especially in sectors such as tourism and hospitality, where recent employment growth has been most pronounced). This highlights the importance of active policies to promote lifelong learning.

Secondly, digital skills promote social inclusion. Adults participating in training programmes can access online services, networking opportunities, and educational resources, thereby improving their quality of life. This is particularly relevant in an era where many social and professional interactions take place online. A lack of digital skills can lead to social isolation and increased economic vulnerability, creating a vicious circle of exclusion. Sweden and Finland have implemented digital inclusion strategies, demonstrating how access to digital skills can reduce inequalities and foster a more cohesive society.

Furthermore, participation in continuing training is essential to address the challenges posed by digital transformation and automation. Adults need to be able to adapt to new tools and technologies, and training provides them with the opportunity to update their skills. In a context where remote work and new work modalities are becoming the norm, the ability to use digital technologies is fundamental. Countries such as Estonia, which have invested in digital training programmes for adults, are reaping the benefits of a highly skilled and adaptable workforce.

Finally, digital skills have a direct impact on economic growth. A well-trained and digitally competent workforce can contribute to increased productivity and innovation, supporting a country's global competitiveness. Investments in training and digital skills not only improve individual prospects but also have positive effects on the economy as a whole. Denmark has seen increased productivity and sustainable economic growth following targeted investments in continuing training.

In conclusion, digital skills and participation in training for low-skilled adults are crucial to tackling

future challenges. Investing in these areas not only improves the life prospects of individuals but also contributes to a more inclusive society and a more resilient economy. It is essential for governments and

educational institutions to collaborate in developing effective strategies that meet the needs of the labour market and local communities, ensuring that no one is left behind in this process of transformation.

Bibliografia

- Angotti R. (2024), La partecipazione formativa degli adulti in Europa: la posizione dell'Italia, in *Relazione sulla Formazione continua in Italia (Annualità 2021-2022)*, contenente INAPP, Anpal, *XXIII Rapporto sulla Formazione continua in Italia (2021-2022)*, Doc. XLII, n.2, Roma, Senato della Repubblica e Camera dei Deputati, pp.3-5
- Angotti R. (a cura di) (2023), La funzione strategica della Formazione Continua per lo sviluppo dei sistemi di conoscenze e competenze, *Economia & Lavoro. Special Issue*, 57, n.1, pp.9-117
- Angotti R. (2019), *Vocational education and training in Europe: Italy. Cedefop ReferNet VET in Europe reports 2018*, Roma, INAPP
- Angotti R., Campanella G., Vergani A. (2023), La formazione continua in Italia, tra questioni irrisolte e nuovi scenari d'intervento, *Scuola Democratica. Learning for Democracy*, n.1, pp.6-16
- Angotti R., Polli C. (2016), Lavoratori over 50 a bassa qualificazione e crisi economica in Italia, *Osservatorio Isfol*, 6, n.3, pp.37-57
- Billet S. (2002), Toward a workplace pedagogy: Guidance, participation, and engagement, *Adult Education Quarterly*, 53, n.1, pp.27-43
- Bejaković P., Mrnjavac Ž. (2020), The importance of digital literacy on the labour market, *Employee Relations: The International Journal*, 42, n.4, pp.921-932
- Burdett K., Smith E. (2002), The low skill trap, *European Economic Review*, 46, n.8, pp.1439-1451
- Cascioli R., Martino A.E. (2018), La partecipazione degli adulti alla formazione continua in Italia: aspetti quantitativi e qualitativi del fenomeno tra recessione e ripresa economica, *Rivista Italiana di Economia Demografia e Statistica*, 72, n.4, pp.113-124
- Cedefop (2024), *Thematic country review on upskilling pathways: new opportunities for adults in Italy: key findings of the three research phases and suggestions for future action*, Cedefop research paper, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- Cedefop (2023), *Going digital means skilling for digital: using big data to track emerging digital skill needs*, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- Cedefop (2020), *Empowering adults through upskilling and reskilling pathways. Volume 2. Cedefop analytical framework for developing coordinated and coherent approaches to upskilling pathways for low-skilled adults*, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- Cedefop (2017), *Investing in skills pays off: the economic and social cost of low-skilled adults in the EU*, Cedefop research paper n.60, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- Cedefop, INAPP (2023), Vocational education and training in Europe- Italy: System Description, in Cedefop, ReferNet (2024), *Vocational education and training in Europe: VET in Europe database - detailed VET system descriptions [Database]*. <<https://www.cedefop.europa.eu/en/print/pdf/node/157556>>
- Cegolon A. (2015), *Determinants and learning effects of adult education-training: A cross-national comparison using PIAAC data*, DoQSS Working Papers n.15-11, London, Department of Quantitative Social Science, UCL Institute of Education, University College London
- Cherry G., Vignoles A. (2020), *What is the economic value of literacy and numeracy?*, IZA World of Labor <DOI 10.15185/izawol.229.v2>
- Da Costa P.D., Rodrigues M., Vera-Toscano E., Weber A. (2014), *Education, Adult Skills and Social Outcomes. Empirical evidence from the Survey on Adult Skills (PIAAC 2013)*, JRC Science and Policy Reports, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- Dæhlen M., Ure O. B. (2009), Low-skilled adults in formal continuing education: does their motivation differ from other learners?, *International Journal of Lifelong Education*, 28, n.5, pp.661-674
- Desjardins R., Rubenson K. (2013), Participation patterns in adult education: The role of institutions and public policy frameworks in resolving coordination problems, *European Journal of Education*, 48, n.2, pp.262-280
- Di Castro G. (2024), Review della letteratura: gli effetti prodotti dall'utilizzo dei fondi pubblici per la formazione, in Angotti R., Carolla S., Di Castro G., Ferri V. (2024), *L'impatto del Fondo nuove competenze sulla formazione continua. Evidenze dai dati INDACO-Imprese 2022*, Inapp Working Paper n.130, Roma, Inapp, pp.4-7
- Dingel J., Neiman B. (2020), How many jobs can be done at home, *Journal of Public Economics*, 189, Issue C, <DOI 10.1016/j.jpubeco.2020.104235>
- Fana M., Tolan S., Torrejon Perez S., Urzi Brancati M.C., Fernandez Macias E. (2020), *The COVID confinement measures and EU labour markets*, JRC120578, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- European Commission (2021), *Communication from the Commission to The European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. 2030 Digital Compass: the European way for the Digital Decade*, Brussels, 9.3.2021 COM(2021) 118 final
- European Commission (2020), *Shaping Europe's Digital Future*, Luxembourg: Publications Office of the European Union
- Eurostat (2019), *Individuals' level of digital skills*, Eurostat, <https://doi.org/10.2908/ISOC_SK_DSKL_I>

- Ghare J.J., Kastikar A.A. (2024), Digital Literacy and Skill Development, *International Journal for Science and Advance Research in Technology*, 10, n.2, pp.210-214
- Hanushek E.A., Schwerdt G., Wiederhold S., Woessmann L. (2015), Returns to skills around the world: Evidence from PIAAC, *European Economic Review*, 73, Issue C, pp.103-130
- Hargittai E. (2002), Second-level digital divide: Differences in people's online skills, *First Monday*, 7, n.4 <DOI 10.5210/fm.v7i4.942>
- Mytna Kurekova L., Haita C., Beblavy M. (2013), *Being and becoming low-skilled: A comprehensive approach to studying low-skilledness*, NEUJOBS Working Paper n.4.3.1, Brussels, Centre for European Policy Studies
- Illeris K. (2006), Lifelong learning and the low-skilled, *International Journal of Lifelong Education*, 25, n.1, pp.15-28
- INAPP (2021), *I framework teorici del secondo ciclo di PIAAC. Volume 1. I framework di valutazione dei domini di literacy, numeracy e adaptive problem solving*, Roma, INAPP
- INAPP, Anpal (2024), XXIII Rapporto sulla Formazione continua in Italia (2021-2022), in *Relazione sulla Formazione continua in Italia (Annualità 2021-2022)*, Doc. XLII, n.2, Roma, Senato della Repubblica e Camera dei Deputati
- Iordache C., Mariën I., Baelden D. (2017), Developing Digital Skills and Competences. A QuickScan Analysis of 13 Digital Literacy Models, *Italian Journal of Sociology of Education*, 9, n.1, pp.6-30
- ISFOL (2014), *PIAAC-OCSE Rapporto nazionale sulle competenze degli adulti*, Temi e Ricerche n.5, Roma, ISFOL
- ISTAT (2021), Livelli di istruzione e partecipazione alla formazione. Anno 2020, *Statistiche Report*, 8 ottobre
- Kennedy E., Sheil G., French G., Harbison L., Leahy M., Ó Duibhir P., Travers J. (2023), *Towards a new literacy, numeracy and digital literacy Strategy. A review of the literature*, Dublin, DCU
- OECD (2021b), Engaging adults with low skills, in *Continuing Education and Training in Germany*, Paris, OECD Publishing
- OECD (2021a), *The Assessment Frameworks for Cycle 2 of the Programme for the International Assessment of Adult Competencies*, OECD Skills Studies, Paris, OECD Publishing
- OECD (2019), *Getting Skills Right: Engaging low-skilled adults in learning* <www.oecd.org/employment/emp/engaging-low-skilled-adults-2019.pdf>
- OECD (2013), *OECD Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills*, Paris, OECD Publishing
- Rapanà F. (2021), Apprendimento informale sul luogo di lavoro. Il settore dell'educazione degli adulti, *Scuola democratica, Learning for Democracy*, n.1, pp. 127-148
- Reddy P., Chaudhary K., Hussein S. (2023), A digital literacy model to narrow the digital literacy skills gap, *Heliyon*, 9, n.4 <DOI 10.1016/j.heliyon.2023.e14878>
- Sostero M., Milasi S., Hurley J., Macías E.F., Bisello M. (2020), *Teleworkability and the COVID-19 crisis: a new digital divide?*, Seville, European Commission
- Torlone F. (2021), *Low-skilled e politiche dell'educazione degli adulti*, Firenze, Editpress
- van Deursen A.J., van Dijk J.A. (2019), The first-level digital divide shifts from inequalities in physical access to inequalities in material access, *New media & society*, 21, n.2, pp.354-375

Roberto Angotti

r.angotti@inapp.gov.it

Head of the Adult Learning and Continuing Vocational Training and ReferNet Italy Research Groups, he is the Italian National Coordinator of ReferNet (Cedefop). As a Senior Researcher at INAPP, he leads a comprehensive research programme. He coordinates the Italian activities for Cedefop's VET ReferNet network on behalf of the Ministries of Labour and Education. Additionally, he oversees the *Annual Report to Parliament on CVET* and has led a *Thematic Country Review* for Cedefop. He is responsible for conducting Sistan statistical surveys (INDACO, OFP, IAS) and contributes to Eurostat's Continuing Vocational Training Survey (CVTS) and Adult Education Survey (AES). He has curated special issues for *Economia & Lavoro* and *Scuola Democratica* (1/2023), as well as the volume *Innovation in Enterprises, Skills, and CVET*.

Giovanna Di Castro

g.dicastro@inapp.gov.it

Researcher at INAPP, working in the Adult Learning and Continuing Vocational Training Research Group. Her work focuses on adult learning and she has been part of the Cedefop-INAPP team for the thematic analysis on pathways to improve the skill levels of low-skilled adults in Italy. Recent publications include: *Profile of Low-Skilled Adults: Characteristics, Training Participation, and Skills* (with Angotti R.), published in *Economia & Lavoro*, 2023; and *Why do women choose STEM educational paths?* (with Ferri V. and Marsiglia S.), published on *Rivista italiana di economia demografia e statistica* (Rieds), 2023.

Scaffale

Intelligenza artificiale e lavoro, una rivoluzione governabile

Federico Butera e Giorgio De Michelis – Marsilio, 2024, pp.128



Nell'era dell'Intelligenza artificiale, il mondo del lavoro sta vivendo trasformazioni senza precedenti, capaci di influenzare non solo l'organizzazione aziendale ma anche i modelli sociali ed economici su scala globale. Il volume *Intelligenza artificiale e lavoro, una rivoluzione governabile* di Federico Butera e Giorgio De Michelis si inserisce nel dibattito su questi cambiamenti epocali, offrendo una prospettiva articolata che mira a bilanciare ottimismo tecnologico e pragmatismo sociopolitico. Pubblicato nel 2024, il libro affronta il tema dell'AI come motore di innovazione e trasformazione del lavoro, proponendo un modello di sviluppo centrato sulla valorizzazione delle competenze umane e sulla sostenibilità delle organizzazioni. Gli Autori adottano una prospettiva socio-tecnica in cui l'AI e il lavoro umano si integrano per promuovere professionalità di alto livello, organizzazioni resilienti e politiche pubbliche capaci di limitare il dominio dei monopoli tecnologici. Questa cornice teorica rappresenta il fulcro dell'argomentazione del volume, evidenziando come l'AI possa essere governata per generare benefici collettivi anziché alimentare disuguaglianze e concentrazioni di potere.

Il libro si articola in due contributi. Federico Butera esplora le potenzialità trasformative dell'AI, sottolineando come l'avanzamento delle tecnologie digitali renda possibile lo sviluppo di lavoratori 'aumentati', cioè individui capaci di collaborare con sistemi avanzati per ampliare le loro capacità creative e produttive. Tuttavia, l'Autore non ignora i rischi legati all'automazione alienante e alla manipolazione digitale, proponendo interventi mirati per evitare un utilizzo passivo dell'AI. Egli rigetta le narrazioni apocalittiche che vedono nell'AI uno strumento esclusivamente volto a sostituire il lavoro umano o rafforzare il controllo delle grandi piattaforme tecnologiche, proponendo invece un approccio progettuale orientato alla collaborazione tra persone e tecnologie. In questa prospettiva, l'AI non si limita a sostituire competenze, ma funge da abilitatrice di nuove forme di lavoro e partecipazione, con un impatto positivo sulla qualità della vita e delle organizzazioni. Un elemento centrale dell'analisi di Butera è l'enfasi sull'Industria 5.0, intesa come un quadro strategico per bilanciare innovazione tecnologica e responsabilità sociale. L'autore sostiene che la chiave per affrontare le sfide dell'automazione risiede nella progettazione di organizzazioni che favoriscano la creazione di nuovi lavori di qualità e la formazione continua dei lavoratori. Per rendere l'AI un fattore abilitante, Butera individua una serie di competenze chiave da sviluppare, tra cui la creatività intuitiva, il giudizio morale, la capacità di trasferire conoscenze tra ambiti diversi e il controllo critico dei contenuti generati dall'AI. Inoltre, l'autore enfatizza la necessità di costruire arene collaborative dove lavoratori, policymaker e imprese possano progettare insieme organizzazioni inclusive, contribuendo a un modello di democrazia partecipativa che garantisca la crescita sostenibile e condivisa.

Dal canto suo, Giorgio De Michelis colloca l'AI all'interno di un contesto più ampio, descrivendola come parte integrante di una "terza rivoluzione antropologica" paragonabile per impatto all'invenzione della scrittura e della stampa. Egli analizza come le tecnologie digitali abbiano trasformato radicalmente il tempo, lo spazio e le modalità di conoscenza, richiedendo una ridefinizione profonda del senso del lavoro e delle dinamiche sociali. L'autore riflette sulla crisi del modello taylorista-fordista del lavoro, già evidente prima della pandemia e accelerata dalla rivoluzione digitale, e mette in luce come le piattaforme digitali e le reti collaborative possano potenzialmente ridefinire le dinamiche sociali ed economiche, a condizione che vengano governate in maniera responsabile. Egli sottolinea il rischio che la rivoluzione digitale possa aggravare il divario tra colossi tecnologici e comunità locali, ma evidenzia anche le potenzialità di una

tecnologia orientata al servizio delle persone. De Michelis propone di considerare il lavoro non più solo come uno spazio di produttività, ma anche come un luogo di crescita personale e collettiva. Secondo l'autore, l'AI può diventare uno strumento per valorizzare l'interazione umana e la partecipazione attiva, ma solo se adeguatamente regolata e indirizzata. Le piattaforme digitali, se concepite come strumenti di empowerment collettivo, possono favorire nuovi equilibri culturali e sociali, trasformando la conoscenza in un patrimonio condiviso e coltivato attraverso processi di educazione e formazione continua.

La riflessione congiunta degli autori invita a superare la dicotomia tra tecno-ottimisti e apocalittici, abbracciando una visione pragmatica e progettuale dell'AI. Essi propongono un modello di governance che integri politiche regolatorie e strategie industriali, capaci di mitigare i rischi e massimizzare i benefici delle tecnologie emergenti. Il volume si chiude con un appello alla collaborazione tra attori sociali, economici e politici, affinché l'AI possa essere sviluppata e utilizzata come uno strumento per rafforzare le capacità umane e promuovere una società inclusiva. In definitiva, *Intelligenza artificiale e lavoro, una rivoluzione governabile* rappresenta un contributo utile per comprendere e governare le complesse trasformazioni del lavoro nell'era dell'AI, configurandosi come una lettura in grado di contribuire validamente al dibattito su queste tematiche, nell'ambito della vasta comunità di studiosi, policymaker e professionisti interessati al futuro del lavoro.

Alessandra Pedone

INAPP

Difendere il futuro. Oltre la povertà educativa e digitale

Mario Morcellini (a cura di) – Edizioni Scientifiche Italiane, 2022, pp.244

La povertà educativa e digitale è un fenomeno complesso, al pari della povertà economica: non riguarda solo la sfera della formazione, ma coinvolge anche la sfera sociale, economica e culturale della società e, per essere affrontato efficacemente, richiede un approccio multidisciplinare. Diversi studi hanno messo in evidenza come il legame tra la povertà intesa quale deprivazione materiale e la povertà educativa sia un circolo vizioso che si alimenta a due vie: essere poveri sul piano materiale aumenta il rischio di essere poveri anche dal punto di vista educativo, e viceversa.

In riferimento a tale scenario questo volume collettaneo a cura di M. Morcellini, attraverso una serie di contributi e di dati, pone in luce come la società contemporanea stia vivendo una fase in cui il digitale domina nella comunicazione e come questo stia mettendo in evidenza la complessità che la formazione deve affrontare. La pubblicazione propone riflessioni relative al tema della povertà educativa e digitale, all'impatto delle tecnologie sul processo di socializzazione, in particolare in età prescolare, alle differenze territoriali che caratterizzano il nostro Paese e alla necessità di incentivare la partecipazione e l'impegno civico dei bambini e dei ragazzi, per rispondere alle sfide dello sviluppo sostenibile. Nel complesso, i contributi raccolti nel volume restituiscono una fotografia delle determinanti e degli elementi che agiscono sulla povertà educativa, a iniziare dai cambiamenti legati al paradigma della società, fino all'individuazione delle connessioni tra socializzazione e utilizzo di device.

Un primo aspetto che viene indagato è proprio il cambiamento di paradigma che negli ultimi anni sta avvenendo nel mondo della formazione e comunicazione. Così, come afferma Morcellini nell'editoriale, "è cambiato profondamente il mondo dei bambini e dei giovani. Si è rotto un equilibrio secolare in cui la complessità della formazione era data per scontata [...]. In un'epoca fondata sui media, minori e giovani vengono affidati alla comunicazione digitale, ai suoi stili e percorsi, rispetto ai quali l'autorevolezza delle agenzie formative tradizionali (famiglia, scuola, università ecc...) non ce la fa a correre in modo altrettanto tempestivo e convinto". Nell'analizzare tale cambiamento i vari contributi mettono in evidenza il nesso che c'è tra la povertà, la povertà educativa e la povertà digitale.

La povertà educativa, così come riferito nel saggio di Del Cimmuto, è un fenomeno complesso: "nasce da una carenza o quasi delle condizioni economiche di base ma è il risultato di un processo dove le circostanze familiari e sociali assumono un peso crescente e rilevante", e riguarda i bambini fin dall'età prescolare. In particolare, la "disponibilità di un tipo di dotazione tecnologica in famiglia connessa a quella finanziaria e il background culturale ed educativo dei genitori generano un divide culturale che condiziona la relazione dei bambini con le tecnologie", come viene ricordato da Cortoni, nel suo saggio.

Non bisogna, però, tralasciare il ruolo che l'istruzione riveste nel combattere la povertà educativa e digitale. Sul fronte di questi fenomeni correlati, non è irrilevante, infatti, che l'Italia abbia il più alto tasso di abbandono scolastico in Europa, anche se il suo andamento è diverso a seconda della zona geografica che si va a indagare, così come accade per la povertà o il rischio di povertà. Ma, come sottolineano Forlenza e Viganò in uno dei saggi presenti nel volume, mentre la povertà è un "fenomeno multidimensionale" legato alla disponibilità di risorse economiche, "la povertà educativa interagisce con il grado di benessere economico di una società ed è possibile che fenomeni di povertà educativa si verifichino in aree non economicamente svantaggiate". Su questo legame tra povertà educativa e sviluppo socio-economico negli ultimi anni si sono inseriti anche gli effetti prodotti dalla pandemia da Covid-19, che hanno accentuato la dispersione scolastica dei ragazzi più fragili, mettendone in evidenza anche "i limiti in relazione alla disponibilità e capacità di usare i dispositivi digitali", così come afferma Gozzo nel suo saggio.

Il mondo corre sempre più veloce, le informazioni e i contenuti della formazione sono sempre più mutevoli, e



richiedono un nuovo approccio nella gestione delle tecnologie. Benevento, nel suo saggio, parla di Infosfera “che ha espanso il concetto di biosfera con informazioni e tecnologie digitali sempre più interconnesse tra loro e con l'uomo”, che ci consentono di andare verso nuove forme di socializzazione.

Dalla lettura dei vari saggi presenti in questo volume emerge la necessità di contrastare la povertà educativa con misure e interventi che considerino olisticamente il fenomeno e che si basino su una collaborazione tra i vari attori presenti sul territorio come le agenzie di socializzazione e gli enti del Terzo settore. Questo potrebbe determinare una maggiore consapevolezza dei bisogni educativi e digitali e portare verso una sinergia tra realtà e virtualità, determinando nuove forme di socializzazione.

L'insieme dei contenuti proposti dal volume curato da Morcellini traccia un quadro della dicotomia che si sta vivendo in questo periodo: da un lato la velocità delle informazioni e dei dati, dall'altro l'esclusione di alcune fasce di popolazione giovanile dall'utilizzo 'consapevole' delle tecnologie. Ci fa quindi riflettere su quanto sia necessario ridurre le distanze digitali ridando centralità alle istituzioni presenti sui territori ad iniziare dai presidi educativi territoriali.

Simona Testana

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/indicazioni-per-gli-autori>) 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 almeno un referee in double blind peer review (ovvero autori e revisori reciprocamente anonimi). 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.

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

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

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

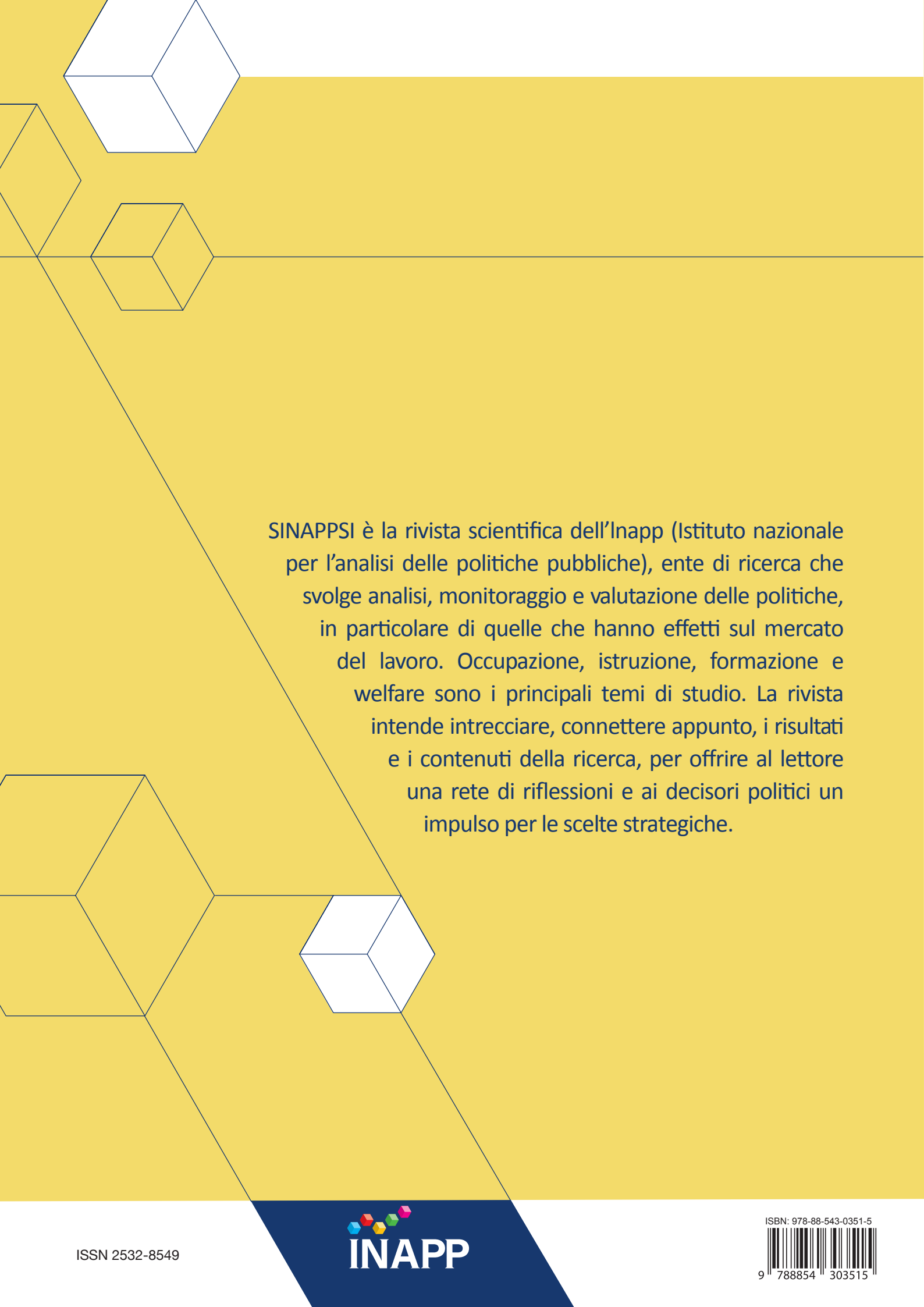
Corte europea dei Diritti dell'Uomo

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.