



...

Migranti qualificati un nuovo target del mercato del lavoro, oltre le quote

di Giovanni Savini

FRECCE/3

...

Aprile 2008

Introduzione

Oggi, per essere competitivo, un Paese deve partecipare alla circolazione mondiale del sapere e ciò vale in modo particolare per l'Italia, che è agli ultimi posti, tra gli Stati più industrializzati, nei settori della ricerca e dell'innovazione tecnologica. Per questa ragione il Decreto Legislativo n. 17/2008 che recepisce la Direttiva europea 2005/71¹ e che introduce un canale privilegiato per l'immigrazione di lavoratori altamente qualificati rappresenta un'importante novità.

Per aumentare l'attrattività del nostro mercato del lavoro per i cosiddetti "cervelli" o "talenti" non appaiono adeguati i sistemi generali finora adottati della programmazione delle quote dei flussi di ingresso (ossia i cosiddetti Decreti Flussi, che di fatto riguardano quasi esclusivamente lavoratori stranieri a bassa qualifica), e tantomeno le previsioni di ingressi di lavoratori fuori quota ai sensi dell'art. 27 del Testo Unico Immigrazione² (qui di seguito TUI), nella versione in vigore fino a gennaio 2007³.

Alcune modifiche al sistema degli ingressi fuori quota sono state introdotte a partire dal 2007, a seguito di una serie di interventi normativi volti a recepire alcune Direttive europee riguardanti anche la circolazione, l'ingresso e il soggiorno di migranti stranieri qualificati.

Tra le modifiche al TUI introdotte negli ultimi 12 mesi vanno ricordate:

1. le forme semplificate di ingresso per dipendenti regolarmente retribuiti da datori di lavoro, persone fisiche o giuridiche, residenti o aventi sede in uno Stato membro dell'Unione europea, al fine di effettuare nel territorio italiano determinate prestazioni oggetto di contratto di appalto⁴;
2. la nuova previsione degli ingressi per attività di volontariato o per mobilità intracomunitaria di studenti stranieri⁵;

¹ Cfr. "Direttiva 2005/71/CE del Consiglio, del 12 ottobre 2005, relativa a una procedura specificamente concepita per l'ammissione di cittadini di paesi terzi a fini di ricerca scientifica", in Gazzetta Ufficiale Europea, 3.11.2005.

² D.Lgs 286/98 e successive modifiche.

³ L'ingresso nel territorio dello Stato per motivi di lavoro subordinato (anche stagionale) e di lavoro autonomo, è possibile, salvo casi particolari, solo nell'ambito delle quote d'ingresso annualmente stabilite con i decreti sui flussi adottati dal Governo. In via preferenziale, nei decreti dei flussi vengono assegnate quote riservate agli stranieri extra-UE provenienti da Stati con i quali il nostro Paese ha concluso accordi finalizzati alla regolamentazione dei flussi di ingresso per motivi di lavoro ed accordi sulle procedure di riammissione. Nell'art. 27 del Testo Unico sull'immigrazione sono elencate una serie di categorie di lavoratori stranieri per i quali il nulla osta al lavoro viene rilasciato, quando richiesto, al di fuori delle quote (cd. ingressi fuori quota), rendendo così possibile la chiamata per lavoro (e *normalmente con la possibilità di svolgere solo quel lavoro, senza possibilità di cambiarlo o di prorogare il soggiorno oltre il massimo della durata consentita*) in qualsiasi momento dell'anno e senza limiti numerici. Gli ingressi fuori quota sono possibili per le seguenti categorie di stranieri: a) dirigenti o personale altamente specializzato; b) lettori universitari di scambio o di madre lingua; c) professori e ricercatori universitari; d) traduttori e interpreti; e) domestici al seguito di cittadini italiani; f) formazione professionale; g) lavorazioni particolari e limitate nel tempo; h) lavoratori marittimi; i) contratti di appalto stipulati con ditte estere; l) lavoratori occupati presso circhi o spettacoli viaggianti; m) artisti e tecnici di spettacoli lirici, teatrali, concertistici o di balletto; n) ballerini, artisti e musicisti presso locali di intrattenimento; o) artisti impiegati da enti musicali, teatrali o cinematografici o da imprese radiofoniche o televisive o da enti pubblici nell'ambito di manifestazioni culturali o folcloristiche; p) atleti professionisti q) giornalisti stranieri accreditati in Italia; r) mobilità giovanile nell'ambito degli accordi internazionali; r-bis) infermieri professionali; s) personale delle rappresentanze diplomatiche e degli enti internazionali; t) lavoratori di Stati frontalieri non appartenenti alla U.E; u) docenti di scuole e università stranieri operanti in Italia, di cui alla Legge n. 103 del 24 maggio 2002.

Con la circolare n. 3 del 30.05.2005, il Ministero dell'Interno ha precisato che, per quanto non diversamente disposto dal Testo Unico o dal Regolamento, la procedura di rilascio del nulla osta all'ingresso "fuori quota" ricalca quella ordinaria e ha pubblicato sul proprio sito internet (www.mininterno.it) la modulistica ufficiale appositamente predisposta per tenere conto delle specificità di ciascun caso particolare di ingresso (modelli D, E, F, G, H, I, L, M, N, O). In realtà non tutti i lavoratori stranieri previsti dall'articolo 27 sono completamente esenti dal rispetto di quote, perché per alcune categorie è comunque necessario rispettare dei limiti imposti dalla legge (es. per gli ingressi di formazione/tirocinio e per gli sportivi professionisti).

⁴ Legge 6 aprile 2007 n. 46, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 15 febbraio 2007, n. 10, recante disposizioni volte a dare attuazione ad obblighi comunitari ed internazionali" - pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 84 del 11 aprile 2007.

3. ultima in senso cronologico, la procedura specificamente concepita per l'ammissione di cittadini di Paesi terzi a fini di ricerca scientifica.

Con tali innovazioni si adotta un approccio alla gestione degli ingressi fuori quota ai sensi dell'art. 27 TUI significativamente diverso rispetto al passato. Se prima l'idea predominante in merito a tali ingressi era data da casi non programmabili a livello di previsioni nazionali, aventi quali riferimenti figure lavorative rare o di difficile reperimento o "esotiche", e comunque figure di *talents* non collocabili in un'ottica di incremento della competitività a livello nazionale ed europeo, ora appare più marcata l'intenzione di creare canali di ingresso privilegiati per soggetti qualificati e portatori di saperi, competenze e know-how utili alla crescita della competitività del mercato del lavoro locale e nazionale.

La nuova normativa

Il Decreto Legislativo n. 17/2008, che riproduce quasi integralmente le disposizioni contenute nella Direttiva 2005/71⁶, elabora la procedura per l'ammissione di cittadini di Paesi terzi a fini di ricerca scientifica con modalità in gran parte riconducibili al sistema degli ingressi per lavoro fuori quota.

Il decreto modifica alcuni passaggi del Testo unico sull'immigrazione, introducendovi un nuovo articolo (il 27 ter) che definisce le condizioni d'ingresso e soggiorno dei ricercatori fuori dalla programmazione delle quote annuali. Le novità riguardano i cittadini stranieri con un titolo di studio che, nel Paese in cui è stato conseguito, dia accesso a programmi di dottorato, e che sono stati selezionati da un istituto di ricerca riconosciuto iscritto in un apposito elenco gestito dal Ministero dell'Università e della ricerca (che verrà istituito con un futuro provvedimento del Ministero medesimo).

Per ottenere il visto, il ricercatore straniero deve stipulare una "convenzione di accoglienza" con l'istituto di ricerca. Nella convenzione il ricercatore si impegna a realizzare uno specifico progetto, mentre l'istituto ospitante si impegna a fornirgli un certo trattamento economico, a pagargli le spese di viaggio, l'assicurazione sanitaria e altro. Il progetto di ricerca deve essere approvato dagli organi amministrativi dell'istituto, che a questo punto può chiedere il "nulla osta" (extra quote) allo Sportello unico. Una volta ottenuto il nulla osta, il decreto stabilisce che questo tipo di visto abbia priorità sugli altri.

All'arrivo in Italia, il ricercatore straniero riceve un permesso di soggiorno per motivi di "ricerca scientifica" per tutta la durata del programma di ricerca. Questo documento gli consente di svolgere l'attività indicata nella convenzione sotto diverse forme (lavoro autonomo, subordinato o borsa di addestramento). Se il programma viene prorogato (e con esso la "convenzione di accoglienza"), anche il permesso di soggiorno può essere rinnovato per lo stesso periodo di tempo.

⁵ Decreto Legislativo 10 agosto 2007, n. 154 "Attuazione della direttiva 2004/114/CE, relativa alle condizioni di ammissione dei cittadini di Paesi terzi per motivi di studio, scambio di alunni, tirocinio non retribuito o volontariato" - pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 216 del 17 settembre 2007.

⁶ In tale direttiva per «ricerca» si intende il "lavoro creativo svolto su base sistematica per aumentare il bagaglio di conoscenze, compresa la conoscenza dell'uomo, della cultura e della società, e l'utilizzazione di tale bagaglio di conoscenze per concepire nuove applicazioni" e per «ricercatore» si intende "un cittadino di un paese terzo in possesso di un titolo di studi superiori appropriato che dia accesso a programmi di dottorato, il quale è selezionato da un istituto di ricerca per svolgere un progetto di ricerca che richiede di norma il suddetto titolo". Nel Decreto Legislativo n. 17/2008 i "ricercatori" sono tenuti distinti dai dottorandi che effettuano ingresso in Italia con lo statuto di studenti, in quanto destinatari della normativa di recepimento Dir. 2004/114, che ha introdotto l'art. 27 bis TUI.

Il ricercatore può inoltre essere ammesso, a parità di condizioni con i cittadini italiani, a svolgere un'attività d'insegnamento collegata al progetto di ricerca che sta conducendo. Infine, indipendentemente dalla durata del soggiorno, ha comunque diritto al ricongiungimento⁷ e i suoi familiari otterranno un permesso di durata pari al suo.

Il permesso per ricerca scientifica può essere rilasciato anche ai ricercatori che già si trovano regolarmente in Italia con un documento di soggiorno di qualsiasi altro tipo (esclusi quelli per richiesta di asilo politico o protezione umanitaria): tale possibilità è particolarmente significativa perché risulta un parziale recepimento di una proposta della Commissione Europea del 2001⁸ in merito alla possibilità di stabilizzazione, in un Paese membro, di un migrante per svolgere un'attività qualificata senza che l'incontro tra domanda e offerta sia avvenuto a distanza (ossia con lo straniero ancora obbligatoriamente all'estero) ma a seguito di un contatto diretto nel territorio, anche con chi abbia un titolo di soggiorno non abilitante immediatamente al lavoro ma utile solo a legittimarne temporaneamente la presenza. Chi rientra in questa situazione non ha bisogno del visto d'ingresso per ricerca (con necessità di uscita e reingresso nel territorio nazionale) ma può limitarsi a chiedere il nulla osta allo Sportello unico: tale ipotesi, in altri termini, prevede la possibilità di conversione del diverso titolo di soggiorno (anche di breve durata, quale una dichiarazione di presenza per turismo) in permesso per ricerca scientifica.

Si prevede infine che il cittadino straniero già ammesso come ricercatore in un altro Stato membro dell'Unione europea possa entrare in Italia senza bisogno di visto per proseguire una ricerca avviata nell'altro Stato. Se si trattiene meno di tre mesi, non deve chiedere il permesso di soggiorno, e il nulla osta è sostituito da una semplice "dichiarazione" allo Sportello unico⁹. Se invece il soggiorno dura più di tre mesi, resta necessario stipulare la convenzione e ottenere comunque il nulla osta.

Una strategia europea

Per quanto riguarda i lavoratori altamente qualificati, è ormai necessario mettersi d'accordo su una politica comune, capace di fare dell'Europa una destinazione attraente per questi lavoratori, sia in termini di condizioni di vita, sia di lavoro.

Molti Stati membri sono coscienti di questa necessità: la Germania, ad esempio, non applica loro il principio della preferenza comunitaria; l'Olanda concede loro i permessi in quindici giorni; la Francia ha appena adottato una nuova legge che introduce un permesso speciale proprio per questa tipologia di lavoratori ("carta competenze e talenti").

La Commissione Europea già a fine dicembre 2005 con il "Piano d'azione sull'immigrazione legale"¹⁰ si esprimeva in questi termini: *"L'immigrazione non fornisce da sola una soluzione a lungo termine per le nascite in calo e l'invecchiamento della popolazione, ma è una delle soluzioni disponibili nell'ambito di una più vasta serie di politiche. [...] A breve e medio termine, l'immigrazione per motivi di lavoro può tuttavia contribuire*

⁷ Da parte di alcuni parlamentari si chiede che nelle disposizioni applicative non venga inserito tra le condizioni per ottenerlo quello di reddito minimo perché i ricercatori, come ben si sa anche in Italia, non ricevono stipendi proprio altissimi.

⁸ COM (2001) 386.

⁹ Questa previsione appare anche in linea con un più recente target proposto dalla Commissione Europea, ossia l'ingresso, il soggiorno e la circolazione dei soggetti qualificati e titolari di una futura "blue card europea".

¹⁰ COM (2005) 669 definitivo.

positivamente – come parte del pacchetto globale di misure previste dalla Strategia di Lisbona e finalizzate all'incremento della competitività dell'economia dell'Unione Europea – a far fronte agli effetti dell'evoluzione demografica, e può rivelarsi fondamentale per provvedere alle esigenze attuali e future del mercato del lavoro e garantire così la sostenibilità e la crescita economica”.

Rispetto ad altre realtà mondiali, a parere della stessa Commissione, l'Europa è finora rimasta poco attraente e molto “complicata” dal punto di vista burocratico delle pratiche migratorie. Il sistema è stato prevalentemente “procedurale” e non “valoriale”: si premia chi ha pazienza e tempo di stare in fila all'ufficio, non chi è portatore di competenze e sapere professionale. Il risultato, come espresso ad alcuni anni di distanza dal vicepresidente della Commissione Europea Franco Frattini nel corso di una conferenza sull'immigrazione legale tenutasi il 14 settembre 2007 a Lisbona, è sintetizzabile in tali termini: *l'85% dei lavoratori immigrati a livello mondiale non qualificati va verso l'UE e solo il 5% negli Usa, mentre il 55% dei lavoratori qualificati si dirige verso gli Usa e solo il 5% verso l'UE.*

Inoltre, studi recenti¹¹ evidenziano, ad esempio, che il 54% degli immigrati di prima generazione con una laurea universitaria provenienti dai paesi Med-MENA risiede in Canada e negli USA, mentre l'87% di quanti hanno un livello di istruzione elementare, o inferiore a quella elementare, oppure di istruzione secondaria, sono in Europa. Per far fronte a questa situazione, si è valutata l'opportunità di predisporre una comune procedura speciale per selezionare ed ammettere rapidamente tali immigrati, prevedendo condizioni favorevoli per incoraggiarli a scegliere l'Europa.

La Commissione Europea già nel gennaio 2000 aveva ritenuto necessario creare lo “Spazio europeo della ricerca” come asse centrale della futura azione della Comunità in questo settore. Nel marzo 2000, il Consiglio europeo di Lisbona, approvando la creazione dello Spazio europeo della ricerca, fissava l'obiettivo per la Comunità di diventare, entro il 2010, l'economia della conoscenza più competitiva e più dinamica del mondo: la globalizzazione dell'economia richiede una maggiore mobilità dei ricercatori, come ha riconosciuto il sesto programma quadro della Comunità europea, con la maggiore apertura dei suoi programmi ai ricercatori di paesi terzi.

Secondo le stime della Commissione, il numero di ricercatori di cui la Comunità dovrà disporre entro il 2010 (al fine di raggiungere l'obiettivo, stabilito dal Consiglio europeo di Barcellona nel marzo 2002, di investire il 3% del PIL nella ricerca) è stimato in 700.000 persone. Per conseguire tale obiettivo, sia a livello europeo che a livello nazionale, occorre promuovere una serie di misure che attirino maggiormente i giovani alle carriere scientifiche, favoriscano il coinvolgimento delle donne nella ricerca scientifica, aumentino le possibilità di formazione e di mobilità nella ricerca e portino ad una maggiore apertura nei confronti dei cittadini di paesi terzi che potrebbero essere ammessi a fini di ricerca.

Alcuni Stati membri, quali ad esempio Germania e Gran Bretagna, hanno già esperienza di programmazioni e facilitazioni per gli ingressi di lavoratori qualificati in alcuni settori economici dove non si riesce a coprire le richieste facendo solo ricorso al mercato nazionale del lavoro¹².

¹¹ Rapporto CARIM 2005 (pag. 21), citato nel “Piano d'azione sull'immigrazione legale” della Commissione Europea, Comunicazione COM(2005) 669 del 21.12.2005.

¹² Un alto numero di immigrati con un lavoro specializzato (come infermieri e insegnanti) potrà entrare in Gran Bretagna nei prossimi quattro anni contribuendo così per un valore pari a circa 77 miliardi di sterline all'economia del paese. In uno studio del Centro per la ricerca in Economia e Business (Cebr), Harvey Nasch conclude che la competitività internazionale della Gran Bretagna risentirebbe fortemente dell'assenza di immigrati specializzati, in grado di sopperire alla mancanza di lavoratori britannici in alcuni campi. Secondo il Cebr, nel 2012 questo tipo di immigrati saranno 812mila, il 14% in più rispetto al 2007.

Con la Direttiva 2005/71 sono state definite le linee guida per una procedura tendenzialmente uniforme tra i vari Paesi membri e specifica per l'ingresso ed il soggiorno di ricercatori, basata sulla collaborazione degli istituti di ricerca con le autorità degli Stati membri competenti in materia di immigrazione, con la attribuzione ai primi di un ruolo di primo piano nella procedura di ammissione al fine di agevolare e accelerare l'ingresso e il soggiorno dei ricercatori di paesi terzi nella Comunità, facendo salve le prerogative degli Stati membri in materia di disciplina dell'immigrazione.

Questioni aperte

Attualmente la normativa in vigore non è ancora pienamente operativa in quanto mancano le norme regolamentari di applicazione e la predisposizione dell' apposito elenco tenuto dal Ministero dell'università e della ricerca che dovrebbe contenere l'individuazione e autorizzazione degli istituti pubblici e privati di ricerca che possono presentare le domande di ingresso e accoglienza per i ricercatori stranieri.

Tali lacune lasciano aperte alcune questioni: *come avverrà il riconoscimento dei titoli di studio necessari? come avverrà l'incontro domanda-offerta? quali possibilità di conversione e stabilizzazione nel territorio del ricercatore "bravo" o "ancora utile e produttivo"?*

Alcuni interrogativi sono determinati dal fatto che a formulare la richiesta di ingresso sia un "istituto di ricerca, pubblico o privato, iscritto in apposito elenco ministeriale", e non anche un'azienda con attività di ricerca legate al successivo momento di produzione. Appare al momento esclusa la possibilità di conversione del permesso per ricerca in permesso di soggiorno per lavoro subordinato, con inserimento a pieno titolo stabile nel mercato del lavoro del ricercatore. Infatti nella norma non si trova una disposizione analoga a quella prevista per i *"dirigenti o personale in possesso di conoscenze particolari che, secondo il contratto collettivo nazionale di lavoro applicato all'azienda distaccataria, qualificano l'attività come altamente specialistica"*, presente all'art 40 comma 5 del DPR 394/99 modificato dal DPR 334/2004 ("Al termine del trasferimento temporaneo è possibile l'assunzione a tempo determinato o indeterminato presso l'azienda distaccataria"), e nemmeno una possibilità di conversione nell'ambito dei Decreti Flussi come previsto per gli stranieri soggiornanti in Italia per studio o tirocinio/formazione ai sensi dell'art 27 lett. f) del Testo Unico Immigrazione¹³.

Altri interrogativi nascono dal fatto che non viene espressamente prevista una legalizzazione o un riconoscimento del titolo di studio e che il modello ordinario di ingresso per ricerca scientifica considera come situazione ordinaria l'ipotesi che il contatto tra istituto e ricercatore avvenga a distanza, forse in base ad una semplice candidatura o presentazione di un curriculum vitae.

Il target dei "ricercatori stranieri", funzionale al rafforzamento della competitività sui mercati mondiali, può determinare una concorrenza anche tra i Paesi membri dell'Unione: ciò in realtà può non essere negativo risolvendosi in uno stimolo alla valorizzazione della "ricerca" e dei "ricercatori", con un aumento delle prospettive di attività anche nei Paesi non comunitari.

¹³ Un'eventuale possibilità potrebbe essere data dalla modalità di interpretazione e applicazione di quanto previsto in certi casi al comma 7 del nuovo art. 27 ter, ossia "per le finalità di cui all'articolo 9, ai titolari di permesso di soggiorno per ricerca scientifica rilasciato sulla base di una borsa di addestramento alla ricerca si applicano le disposizioni previste per i titolari di permesso per motivi di studio o formazione professionale."