

---

FRECCE | 31\_2022

## Non solo *talented migration*: la gestione delle migrazioni economiche nel contesto europeo

### *Le strategie dei Paesi europei: profili professionali e criteri di selettività*

Tra le recenti critiche che sono state mosse alle politiche migratorie contemporanee vi è la loro impronta selettiva, ovvero la loro ambizione ad attirare soprattutto la cosiddetta *talented migration*, la migrazione di figure professionali altamente qualificate (ma anche studenti e investitori stranieri) che possano non solo sopperire alle mancanze, ma anche apportare un valore aggiunto al mercato del lavoro e alle economie locali. L'attivazione di procedure più veloci ed agili per il rilascio dei visti e dei permessi (come nel caso dei recenti visti per i nomadi digitali), la richiesta di requisiti meno stringenti l'esclusione dal sistema delle quote, sono solo alcuni degli elementi che hanno permesso ai migranti altamente qualificati di poter usufruire di "corsie preferenziali" per fare il loro ingresso e soggiornare – anche per periodi abbastanza prolungati – in uno stato membro dell'Unione.

La stessa UE è intervenuta nella regolazione delle *talented migration* con l'intento di favorirne i flussi e creare un'economia della conoscenza europea estremamente competitiva a livello globale. Già nel 2009, infatti, l'istituzione della Carta Blu UE quale strumento privilegiato di reclutamento di alte professionalità da paesi terzi ha rappresentato un tentativo di armonizzare le varie politiche nazionali in materia che – seppur con delle differenze – presentavano il medesimo approccio. La recente riforma della Carta Blu nel 2021<sup>1</sup>, resa necessaria anche per la (troppo) poca fortuna riscossa nel corso degli anni da questo dispositivo<sup>2</sup>, va ancora più esplicitamente nella direzione di una ulteriore semplificazione, intervenendo sulle condizioni di ingresso e residenza in senso ancor più favorevole per i "talenti" extra europei: criteri di ammissione più flessibili quali l'abbassamento della soglia di salario minimo necessaria<sup>3</sup>, maggiori possibilità di mobilità all'interno dell'UE, procedure di ricongiungimento familiare più rapide. Tra le misure di semplificazione più

1 Direttiva (UE) 2021/1883 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 ottobre 2021 sulle condizioni di ingresso soggiorno dei cittadini di Paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati, e che abroga la direttiva 2009/50/CE del Consiglio.

2 Solo 36.806 Carte Blu sono state emesse nell'UE nel 2019, la maggior parte delle quali (28.858) in Germania, l'unico stato membro che ha fatto uso della Carta Blu come strumento cardine della propria strategia di attrazione di talenti, a differenza degli altri paesi UE che hanno preferito utilizzare degli schemi nazionali alternativi a quello europeo, più agili e meno stringenti.

3 Prima dell'ultima riforma, uno dei requisiti richiesti ai lavoratori extra-UE che richiedevano il permesso di fare ingresso in Unione Europea era un salario pari almeno al 150% del salario medio annuo lordo dello stato membro di destinazione. Ora questa soglia minima è stabilita al 100%, mentre la massima al 160%.

---

rilevanti c'è quella del riconoscimento dell'esperienza lavorativa come equivalente del possesso di determinati tipi di qualifiche professionali – come quelle relative al settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione – per ovviare all'annoso problema del riconoscimento dei titoli di studio dei cittadini provenienti da paesi terzi.

All'opposto, un approccio nettamente più restrittivo è sempre stato riservato all'ingresso alle basse professionalità, per le quali sostanzialmente ogni porta d'ingresso ufficiale è pressoché chiusa, con la sola eccezione degli schemi migratori stagionali. Queste figure professionali, infatti, sono sottoposte in molti Paesi al sistema delle quote, che impongono un limite massimo agli ingressi di determinate professionalità di cui è stato individuato un fabbisogno a livello nazionale. Di seguito sono riportati alcuni dei fattori che rappresentano i maggiori ostacoli alle *unskilled* e *low-skilled migration*:

- la subordinazione dell'ingresso al cosiddetto *labour market test*, come avviene nella maggior parte dei paesi europei. Si tratta di un meccanismo che mira a garantire che i lavoratori migranti siano ammessi solo dopo un accertamento dell'indisponibilità di lavoratori nazionali o altri cittadini dell'UE a ricoprire una certa posizione lavorativa. Questo elemento, oltre ad essere già di per sé un deterrente, di fatto allunga di molto i tempi per l'approvazione delle richieste, contribuendo ad alimentare lo scollamento tra i fabbisogni (immediati) delle aziende e la disponibilità di lavoratori;
- la necessità di avere uno sponsor, ovvero di dimostrare di aver ricevuto un'offerta di lavoro vincolante da parte di un datore di lavoro del paese di destinazione. Questo requisito spesso non è richiesto ai migranti in possesso di alte qualifiche, anzi, esistono dei regimi di visti temporanei che permettono l'ingresso nel paese delle alte professionalità con lo scopo di cercare un'occupazione o instaurare un business, come nel caso del permesso di nove mesi previsto dalla Svezia per questa tipologia specifica di lavoratori;
- l'adozione di un sistema di ingressi basato su punteggi, sul modello di quelli applicati in Gran Bretagna e in altri paesi OCSE con politiche notoriamente selettive per quanto riguarda le migrazioni lavorative come Australia, Canada, Nuova Zelanda e Giappone. Questo modello subordina il rilascio di permessi di residenza e lavoro a cittadini stranieri al raggiungimento di una certa soglia di punteggio, garantendo il soddisfacimento di alcuni criteri legati al grado di istruzione, all'esperienza professionale e alle competenze linguistiche, che – naturalmente – non favorisce certo i profili scarsamente o non qualificati. Tra i paesi UE, questo meccanismo è attualmente in uso soltanto in Austria, la *Red-White-Red Card*, ma anche Germania e Repubblica Ceca stanno esplorando l'opportunità di introdurre un proprio *Point Based System (PBS)*;
- una tendenza a concepire (e di conseguenza “trattare”) le migrazioni non qualificate come flussi temporanei e, di conseguenza, la mancanza di strategie di ritenzione dei lavoratori stranieri, che vengono invece più

---

frequentemente riservate alle alte professionalità. Irlanda e Polonia, ad esempio, hanno recentemente previsto delle deroghe e delle semplificazioni amministrative ai permessi lavorativi per alcuni professionisti del settore sanitario, come dentisti, ostetrici e infermieri, conteggiando i periodi di residenza nel paese di destinazioni come utili ai fini di acquisizione della cittadinanza. Oppure ancora, in Belgio (da luglio 2021) e in Finlandia (da aprile 2022), tramite l'istituto dello *Search Year* è possibile per uno studente o un accademico straniero che abbia completato gli studi o abbia terminato il proprio progetto di ricerca di richiedere un permesso di residenza della durata rispettivamente di uno e di due anni per cercare un impiego nel mercato del lavoro nazionale.

### **Fabbisogno di lavoratori e strategie di reclutamento**

In questo quadro, gli sconvolgimenti provocati dall'emergenza Covid-19 e dalle misure adottate per contenere il contagio (come le sospensioni forzate di molte attività lavorative), hanno messo in evidenza l'elevata presenza di lavoratori stranieri tra i cosiddetti *key workers* impiegati nella produzione di servizi essenziali – all'interno della filiera alimentare, nel settore sanitario e dell'assistenza domiciliare, nella logistica, ecc. – rivelando come la gestione dell'immigrazione debba essere considerata un aspetto fondamentale delle strategie di resilienza nelle società più sviluppate<sup>4</sup>. Di conseguenza, i limiti alla mobilità internazionale imposti nella prima fase emergenziale hanno, in molti casi, lasciato scoperti dei fabbisogni di professionalità – alte, ma anche medie e basse – in determinati settori.

Nello specifico, come si evince da uno studio promosso dalla Commissione Europea<sup>5</sup>, nei paesi dell'UE in media il 13% degli impiegati nelle *key professions* sono stranieri (sia provenienti da altri paesi europei sia da paesi terzi), con un'ampia differenziazione nella distribuzione tra gli stati membri: la percentuale di lavoratori chiave immigrati è vicino allo zero nei paesi dell'Europa orientale come Romania, Bulgaria, Polonia e Slovacchia; mentre oscilla intorno al 20% in paesi come Italia, Belgio, Germania, Svezia e Austria. I valori maggiori si osservano in Irlanda (26%), Cipro (29%) e Lussemburgo (53%). Nella maggior parte dei Paesi, comunque, la quota di lavoratori chiave extra-UE è maggiore di quella in mobilità all'interno dell'Unione.

A livello complessivo, in alcune *key occupations* – come ad esempio, nell'ambito dei servizi, il personale addetto alle pulizie, e nel settore industriale estrattivo e delle costruzioni – ben un terzo del totale degli occupati proviene da paesi terzi; inoltre gli stranieri costituiscono una porzione non trascurabile anche dei lavoratori nell'ambito dell'assistenza domiciliare e alla cura degli anziani,

4 Fondazione ISMU, Settore Economia e Lavoro (2021), *Libro Verde sul governo delle migrazioni economiche. Analisi, indicazioni e proposte per la stesura di un Libro Bianco sul ridisegno degli schemi di governo delle migrazioni economiche e delle procedure per l'incontro di domanda e offerta di lavoro straniera*, [https://www.ismu.org/wp-content/uploads/2021/10/Libro-Verde-migrazioni-economiche\\_Setto-re-Economia-e-lavoro.pdf](https://www.ismu.org/wp-content/uploads/2021/10/Libro-Verde-migrazioni-economiche_Setto-re-Economia-e-lavoro.pdf)

5 Fasani F., Mazza J. (2020), *Immigrant Key Workers: Their Contribution to Europe's COVID-19 Response*, [https://ec.europa.eu/migrant-integration/home\\_en](https://ec.europa.eu/migrant-integration/home_en)

---

nonché degli operai impiegati nei vari comparti della filiera alimentare e della logistica.

Appare chiaro quindi che, nonostante la maggior parte degli occupati nelle professioni chiave siano autoctoni, i lavoratori stranieri risultano oggi essenziali per ricoprire il fabbisogno di professionalità, in diversi settori e a diversi livelli di qualificazione, mantenendo in funzione le economie europee, richiedendo di ripensare quell'impostazione selettiva a favore della *talented migration* che da anni caratterizza le politiche migratorie a livello internazionale.

Per far fronte al fabbisogno di lavoratori scarsamente o non qualificati, infatti, nessuno stato europeo ha ancora in previsione delle strategie specifiche e strutturate – che vadano in parallelo con quelle che puntano ad attrarre i talenti –, ma piuttosto si ravvisa la tendenza di continuare a servirsi di accordi bilaterali per sopperire a carenze contingenti di manodopera. Tra le varie esperienze, la Germania ha infatti siglato recentemente degli accordi con il Messico per favorire l'ingresso di cuochi e chef, con la Colombia per elettricisti e giardinieri, con la Moldavia e la Georgia per lavoratori stagionali nel settore dell'agricoltura; la Slovacchia ha stretto dei patti con molti stati limitrofi non appartenenti all'UE per favorire l'ingresso – per un periodo di tempo massimo di un anno – a lavoratori per coprire un fabbisogno di autotrasportatori e conducenti di autobus; le autorità spagnole hanno lanciato dei programmi di cooperazione con Ecuador e Honduras per sopperire alla mancanza di manodopera nel settore agricolo nelle regioni del sud del paese. Si tratta nella maggior parte dei casi di accordi di migrazione temporanea o circolare, mostrando la tendenza a gestire questo tipo di flussi migratori ancora in un'ottica di breve periodo.

### **Il dibattito europeo sulle strategie di attrazione e gestione delle migrazioni**

Il dibattito a livello europeo sulle strategie di attrazione e gestione delle migrazioni economiche ha recentemente cominciato ad arricchirsi e a prendere in considerazione prospettive diverse dall'approccio finora adottato. Tra i principali temi al centro dell'attenzione:

- la necessità di una più stretta cooperazione tra politiche migratorie, politiche per il lavoro e politiche industriali per definire e prevedere – con una visione di più lungo periodo e in maniera più puntuale – il fabbisogno di lavoratori nel mercato del lavoro locale. Alcuni stati europei hanno già degli schemi migratori che contemplano l'individuazione di *shortage occupation* e, di conseguenza, prevedono delle facilitazioni e la richiesta di requisiti meno stringenti per l'ingresso di lavoratori extra UE per ricoprire tali professioni, ma nella quasi totalità dei casi (ancora una volta) riguardano figure professionali altamente qualificate. Tra questi, l'Austria, nell'ambito della regolamentazione per la concessione della *Red-White-Red Card* (che ricordiamo essere un sistema di ammissione “a punteggio” piuttosto stringente), nel gennaio del 2022 ha previsto la possibilità per i singoli governi provinciali di aggiungere alla lista nazionale di professioni che scontano la carenza di lavoratori ulteriori figure professionali – sulla base

---

delle condizioni del mercato del lavoro locale – anche nell’ambito di lavori non qualificati. Guardando a questa esperienza, si potrebbe pensare di rivedere lo strumento delle *shortage occupation list*, per tutti i settori e tutti i livelli di qualificazione professionali per i quali si rileva una carenza di lavoratori da colmare.

- la previsione di un quadro regolatorio europeo simile alla Carta Blu, ma riservato alle *unskilled* e *low-skilled migration*, potrebbe risultare strategico per incentivare gli stati membri a ripensare le loro politiche in materia di migrazioni economiche in senso meno restrittivo, almeno per le professioni chiave in cui si registrano dei labour shortage. Una sorta di “Light Blue Card”, che potrebbe includere dei canali preferenziali di ingresso anche ai lavoratori mediamente qualificati, come gli operatori nel settore del lavoro di cura;
- l’adozione di un approccio olistico al problema, riconoscendo che le migrazioni economiche sono soltanto uno dei possibili strumenti per far fronte alla carenza di lavoratori in determinati comparti<sup>6</sup>. Il dibattito attorno a questo cambio di prospettiva contempla l’opportunità di intervenire per innalzare l’attrattività (e la capacità di trattenere le risorse umane) di quei settori che ad oggi scontano delle mancanze, ragionando anche in termini di rinnovate strategie di reclutamento, offerta di migliori condizioni di lavoro, maggiori opportunità di formazione, una legislazione lavoristica più sicura e “tutelante”, eccetera. Questo approccio dovrebbe integrare quello attualmente vigente improntato sul criterio di selettività in base alle competenze e qualifiche possedute, e potenzialmente costituire una sorta di “grimaldello” per riaprire le porte ai migranti a medio-bassa qualificazione, oggi intercettati sostanzialmente solo dagli schemi per la migrazione temporanea e circolare<sup>7</sup>.

6 EMN-JRC-DG HOME (2020), *EU labour migration policy: time to move from a skill-based to a sector-based framework?*, 5 novembre.

7 Fondazione ISMU, Settore Economia e Lavoro (2021), *Libro Verde sul governo delle migrazioni economiche. Analisi, indicazioni e proposte per la stesura di un Libro Bianco sul ridisegno degli schemi di governo delle migrazioni economiche e delle procedure per l’incontro di domanda e offerta di lavoro straniera*, [https://www.ismu.org/wp-content/uploads/2021/10/Libro-Verde-migrazioni-economiche\\_Settore-Economia-e-lavoro.pdf](https://www.ismu.org/wp-content/uploads/2021/10/Libro-Verde-migrazioni-economiche_Settore-Economia-e-lavoro.pdf)