



*Associazione per gli Studi Internazionali e Comparati  
sul Diritto del lavoro e sulle Relazioni Industriali*

***ANALISI DELLE OPPORTUNITÀ LEGISLATIVE  
NEL CAMPO DELLA SELEZIONE DI  
INFERMIERI PROFESSIONALI NEI PAESI DI  
ORIGINE***

---

di Marouane Achguiga (\*)

*SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La carenza di infermieri professionali. – 3. Le opportunità legislative. – 4. Articolo 23: titolo di prelazione – 5. Articolo 19: il nuovo regolamento di attuazione del testo unico. – 6. Articolo 19: Decreto flussi 2006. – 7. Articolo 27: ingressi fuori quota.– 8. Articolo 27: il nuovo regolamento di attuazione del testo unico. – 9. L'equipollenza dei titoli di studio e le procedure d'ingresso degli immigrati. – 10. Conclusioni. – 11. Bibliografia. – 12. Riferimenti normativi.*

**Working paper n. 23/2006**

---

Publicazione registrata il giorno 11 novembre 2001  
presso il Tribunale di Modena. Registrazione n. 1609

## Introduzione

Il presente lavoro<sup>(i)</sup> sintetizza uno studio sulle opportunità e fattibilità di un progetto di formazione e selezione di figure professionali nei paesi di origine degli immigrati extracomunitari. Il progetto in questione nasce nell'ambito di una convenzione di tirocinio, tra l'Università di Modena e Reggio Emilia e la società Adecco Italia Spa, che ha avuto l'obiettivo di studiare le opportunità, per le Agenzie per il lavoro, di sviluppare nuovi business nel settore sanitario, principalmente per la fornitura di personale infermieristico. Data la forte carenza di queste categorie di lavoratori in Italia, la novità del progetto consiste nella formazione e nel reclutamento del personale infermieristico direttamente nel Paese di origine.

Le strutture sanitarie, pubbliche e private, si trovano da anni in uno stato di forte fabbisogno di personale infermieristico. Secondo diversi studi, la domanda è di almeno 40mila infermieri. Per ovviare a questo grave problema di squilibrio domanda-offerta, che si farà sentire sempre più nei prossimi anni, gli operatori del mercato devono emigrare in cerca di lavoratori nei Paesi dell'Est, in quelli candidati all'ingresso nell'Unione Europea e nel Nord Africa.

La normativa (novellata) in tema di immigrazione consente di procedere in questa direzione e contiene importanti novità per gli operatori del mercato del lavoro. Infatti, come vedremo meglio in seguito, le disposizioni in tema di immigrazione (art.27 del Testo Unico, come modificato dalla legge n. 189/2002), permettono di assumere infermieri extracomunitari, direttamente dai loro Paesi di origine, al di fuori delle quote di ingresso stabilite annualmente. Anche l'art. 19 è una norma sulla quale potranno contare gli imprenditori italiani e gli immigrati extracomunitari desiderosi di lavorare nel nostro paese: il meccanismo si chiama "prelazione" ed è uno dei pochi spiragli (insieme ai "fuori quota") alternativi al sistema delle quote di ingresso annuali.

Oltre a queste novità, vi è un'altra che interessa direttamente le Agenzie per il lavoro: le circolari del ministero del Welfare numero 50 e 52 del 2002 hanno dato loro la possibilità di assumere direttamente gli infermieri reclutati all'estero. Chi è dotato di autorizzazione ministeriale<sup>(ii)</sup> può, quindi, offrire nuovi servizi di gestione del personale quali la somministrazione professionale di lavoro, sia a tempo determinato sia a tempo indeterminato (staff leasing), il reclutamento e la ricerca e selezione di personale generico e specializzato per il settore sanitario, pubblico e privato.

In questo saggio di sintesi di un lavoro più complesso al quale si rimanda (v. *supra*, nota 1), si centrerà l'attenzione sull'aspetto giuridico della problematica della selezione di lavoratori all'estero. Tuttavia si precisa che il lavoro è stato più ampio, complesso e multidisciplinare. Lo studio infatti non vuole essere solo un contributo teorico, ma anche un contributo pratico che possa essere utile a qualunque soggetto interessato alla selezione di lavoratori dall'estero.

## La carenza di infermieri professionali

Le esigenze del mercato del lavoro di specifiche figure professionali (nel nostro caso infermieri professionali), impongono di studiare approfonditamente le possibilità per gli operatori del mercato del lavoro italiano di rivolgersi all'offerta di lavoratori dei paesi extracomunitari. Le cifre sono allarmanti<sup>(iii)</sup>. Secondo una indagine della Federazione Ipasvi<sup>(iv)</sup> mancano circa 40-60mila infermieri<sup>(v)</sup> (pari al 15% di tutto l'organico attuale che si aggira intorno alle 342mila professionisti<sup>(vi)</sup>). La carenza di infermieri nel settore pubblico è un problema che l'Italia si trascina dietro da anni e ultimamente si è rivelato insostenibile a tal punto da incidere pesantemente sulla qualità dell'assistenza e sulla sicurezza del malato.

L'ultima indagine curata dalla Federazione Nazionale Collegi Ipasvi, e presentata a Roma nel marzo 2001, descrive molto efficacemente la situazione. La relazione afferma che al Centro Nord molti servizi ospedalieri stanno andando "in tilt" per carenza di personale infermieristico. Si denuncia anche la "non novità" di questa situazione di emergenza. Infatti già nel 1990 si gridava alla carenza. Di nuovo, cinque anni dopo, veniva riscontrato un esubero e nel 2000 esplodeva ancora una volta l'emergenza.

Una conferma della gravità della situazione si ricava analizzando l'andamento delle iscrizioni agli Albi professionali degli infermieri nell'ultimo decennio. Mentre fino al 1998 si è registrato un incremento costante delle iscrizioni, dal 1999 il numero totale degli iscritti agli Albi risulta praticamente invariato. Dal 1993 si registra un costante decremento percentuale delle iscrizioni rispetto all'anno precedente e nel 2000 il saldo delle iscrizioni, sempre rispetto all'anno precedente, risulta per la prima volta negativo.

Perché questa forte carenza di personale nelle nostre strutture sanitarie? I giovani delle nuove generazioni (soprattutto al nord) si stanno avvicinando poco a questa professione: si tratta di un mestiere difficile e faticoso, a cui si aggiunge la scarsa valorizzazione professionale. Gli stipendi medi in Italia sono inferiori agli altri paesi europei: un infermiere italiano guadagna circa 1.291 euro netti, compresi i turni di notte, mentre un francese circa 1.549 euro, un tedesco 2.065 euro. Se poi diamo uno sguardo nella vicina Svizzera, vediamo che si guadagna circa 2.290 euro.

Ogni anno i laureati che accedono alla professione di infermiere si aggirano intorno alle 4.500 persone, un numero del tutto insufficiente a coprire il turn over fisiologico e il ricambio generazionale, stimato intorno al 3,5/4 per cento, pari a circa 12.500 unità.

Ogni anno un decreto del ministero dell'Università assegna ad ogni Ateneo i posti per le immatricolazioni ai Corsi di laurea, essendo le professioni sanitarie a numero chiuso. Dall'anno accademico 2000-2001 al 2005-2006 il trend dei posti assegnati alla laurea in Infermieristica ha registrato un aumento costante. Dal 2000-2001, anno in cui il corso di laurea è entrato a regime, l'incremento di posti disponibili è stato di circa 3.185 unità (+31,4%), passando dalle iniziali 10.135 alle attuali 13.320. La programmazione è stata corretta negli anni adeguandola progressivamente alla distribuzione territoriale della domanda. Nel 2005-2006 le richieste di ammissione ai corsi di laurea triennali dei 22 profili sanitari sono state 65.500, per un totale di 24.636 posti disponibili. Particolarmente richiesta la laurea in Infermieristica.

Come in passato, però, l'offerta formativa per il profilo di infermiere (13.320 posti) continua ad essere più bassa del fabbisogno stimato dalle Regioni (15.265 posti) e dalla Federazione Ipasvi (17.200)

Nel 2003 i laureati in scienze infermieristiche sono stati soltanto 6.250 <sup>(vii)</sup>. Nel 2004 ci sono stati 6.700<sup>(viii)</sup> laureati (di questi 6.546 si sono iscritte al collegio<sup>(ix)</sup> Ipasvi). Tutto questo ha portato ad una disparità tra la domanda e l'offerta nel mercato del lavoro: l'offerta non riesce a pareggiare la necessità degli ospedali e delle cliniche private.

Un provvedimento di urgenza ha tentato di porre rimedio a questa emergenza. Con il decreto legge 12 novembre 2001<sup>(x)</sup>, n. 402, recante disposizioni urgenti in materia di personale sanitario, il Governo ha tentato di superare, seppur momentaneamente, la cronica crisi dell'emergenza infermieristica. In che modo? In primo luogo si è deciso di richiamare in servizio coloro che, pensionati da non più di cinque anni, fossero stati intenzionati a riprendere il lavoro. In secondo luogo si è cercato di incentivare sotto il profilo professionale tale categoria, data l'attuale scarsa considerazione ad essa riservata, dando la possibilità agli infermieri di trattenersi al lavoro oltre l'orario pattuito, svolgendo attività libero professionale. Nella relazione di accompagnamento della legge che converte il decreto legge sopra menzionato, si riafferma la gravità dell'emergenza infermieristica. La relazione recita, "Dinanzi a vuoti sempre più consistenti negli organici degli infermieri (stimati in circa 40.000 per raggiungere la media europea di sette infermieri ogni 1.000 abitanti) si registrano attualmente ostacoli insormontabili per farvi fronte, perché i concorsi di assunzione, almeno in parte, vanno spesso deserti, mentre peraltro, la maggior durata dei corsi di studio per il conseguimento della specifica laurea breve (i primi neo-laureati si avranno soltanto nel 2005) determina di per sé una notevole contrazione del numero dei potenziali candidati all'assunzione". La relazione, quindi, ribadisce la gravità della situazione alla quale si è cercato di porre qualche rimedio (seppur non strutturale) con il decreto legge.

A oltre quattro anni di distanza, oggi è possibile dare un resoconto dei risultati del provvedimento, soprattutto per quel che riguarda il richiamo in servizio di coloro che erano già andati in pensione. Da una prima analisi sembra che meno di mille persone abbiano accettato l'opportunità di rientrare in servizio. Un valore bassissimo, pari al 2% degli interessati. Probabilmente perché chi avesse avuto intenzione di rientrare nel mercato del lavoro, avrebbe preferito la libera professione, ben più remunerativa.

Attualmente all'Ipasvi sono iscritte 342.273 persone. Circa il 70% di loro lavora all'interno del servizio sanitario nazionale. Il 20% in strutture private come aziende, aeroporti, fabbriche, mentre il 10% lavora come libero professionista. Dei 342.273 infermieri il 78,7% sono donne, il restante 21,3% uomini<sup>(xi)</sup>. Tra le immatricolazioni cresce, però, la percentuale degli uomini: nell'anno 2003-2004 quest'ultimi costituivano, infatti, il 28,7% del totale dei nuovi iscritti, con punte di uno su tre al Sud.

Da una nostra analisi su dati Ipasvi (2004), in Italia c'erano circa 5,9 infermieri ogni mille abitanti<sup>(xii)</sup>: tuttavia, siamo ancora agli ultimi posti tra i Paesi industrializzati. Secondo l'Ocse<sup>(xiii)</sup>, lo standard minimo è di 6,9 ogni mille abitanti. In Italia, inoltre, abbiamo quasi un infermiere per ogni medico (cioè 4 medici ogni mille abitanti), mentre il rapporto ottimale indicato da numerosi studi

Le opportunità legislative

e organismi sanitari internazionali è invece di tre infermieri per ogni medico. L'Irlanda registra il rapporto più basso, pari a 2,6 medici e 14,8 infermieri ogni mille abitanti. L'Italia, invece, si posiziona al secondo posto in Europa per numero di medici in attività, preceduta solo dalla Germania. La regione italiana che ha il maggior numero di infermieri è il Trentino Alto Adige con 10,7 infermieri per mille abitanti. La regione Calabria, ultima in classifica, ha soltanto 4,4 infermieri per mille abitanti<sup>(xiv)</sup>. Al primo settembre 2005 gli infermieri stranieri che risultano iscritti all'albo Ipsvi, e che quindi esercitano la professione in Italia, sono 6.730. Di queste il 70,4% è costituito da extracomunitari<sup>(xv)</sup>.

L'attuale normativa italiana in materia di immigrazione rappresentata dal Testo Unico sull'immigrazione<sup>(xvi)</sup>, integrata dalle modifiche introdotte dalla cd. Bossi-Fini<sup>(xvii)</sup>, presenta due novità molto importanti che possono permettere la nascita di progetti di selezione all'estero: l'articolo 23<sup>(xviii)</sup>, che prevede la possibilità per gli immigrati di svolgere dei periodi di formazione e istruzione nei paesi di origine finalizzati all'inserimento lavorativo nel territorio italiano; e l'articolo 27<sup>(xix)</sup> che permette l'ingresso in Italia, fuori quota, di alcune figure professionali tra le quali gli infermieri professionali<sup>(xx)</sup>.

Per capire l'importanza di questi due articoli di cui parleremo a breve, è opportuno accennare brevemente alla modalità più diffusa, oggi, di ingresso dei lavoratori stranieri in Italia: l'ingresso ordinario in base al decreto flussi adottato annualmente dal governo italiano. È il modo più diffuso per fare entrare un lavoratore extracomunitario dall'estero ma non è il più semplice. Vediamo perché.

In primo luogo il rilascio del nulla-osta all'ingresso del lavoratore extracomunitario, è condizionato all'avvenuta adozione del Dpcm di determinazione delle quote di ingresso<sup>(xxi)</sup> per lavoratori extracomunitari e neo-comunitari, che il Governo ogni anno dovrebbe prevedere. Non si è usato casualmente il condizionale: oggi infatti l'emanazione di questo Decreto di determinazione delle quote di ingresso annuali è divenuta facoltativa. Il Governo infatti può anche decidere di "saltare" un anno e non permettere a nessuno l'ingresso mediante determinazione delle quote<sup>(xxii)</sup>.

In secondo luogo qualsiasi richiesta di nulla-osta agli ingressi per lavoro è condizionata alla preventiva verifica (da effettuarsi entro 20 giorni per gli ingressi per lavoro subordinato ed entro 5 giorni per il lavoro stagionale) della indisponibilità di altri lavoratori italiani e comunitari a ricoprire il posto di lavoro offerto.

Il datore di lavoro italiano o straniero regolarmente soggiornante in Italia che intende instaurare in Italia un rapporto di lavoro subordinato, a tempo determinato o indeterminato, con uno straniero residente all'estero, deve presentare allo sportello unico<sup>(xxiii)</sup> per l'immigrazione della provincia di residenza – ovvero di quella in cui ha sede legale l'impresa, ovvero di quella ove avrà luogo la prestazione lavorativa – la seguente documentazione:

- richiesta nominativa di nulla osta al lavoro;
- idonea documentazione relativa alle modalità di sistemazione alloggiativi per il lavoratore straniero;

- la proposta di contratto di soggiorno con specificazione delle relative condizioni, comprensiva dell'impegno al pagamento da parte dello stesso datore di lavoro delle spese<sup>(xxiv)</sup> di ritorno dello straniero nel Paese di provenienza;
- dichiarazione di impegno a comunicare ogni variazione concernenti il rapporto di lavoro.

Invece nei casi in cui non abbia una conoscenza diretta dello straniero, il datore di lavoro può chiedere l'ingresso del lavoratore extracomunitario, presentando tutta la documentazione di cui sopra con una richiesta cd. numerica di nulla osta al lavoro di una o più persone iscritte nelle liste di stranieri che intendono fare ingresso in Italia per motivi di lavoro.

Lo sportello unico per l'immigrazione comunica le richieste al centro per l'impiego competente in relazione alla provincia di residenza, domicilio o sede legale, il quale provvede a diffondere le offerte per via telematica agli altri centri ed a rendere disponibili su sito internet o con ogni altro mezzo possibile.

Decorsi 20 giorni senza che sia stata presentata alcuna domanda da parte un lavoratore nazionale o comunitario, il centro per l'impiego trasmette allo sportello unico richiedente una certificazione negativa, ovvero le domande acquisite comunicandole al datore di lavoro. Se questo termine decorre senza che il centro per l'impiego abbia fornito riscontro, lo sportello unico procede al rilascio del nulla-osta. La novità dell'introduzione dell'obbligo di svolgere una verifica preventiva, in tutta Italia, dell'indisponibilità di altri lavoratori già iscritti nelle liste di collocamento a ricoprire il posto di lavoro richiesto è stato introdotto dalla legge Bossi-Fini che evidentemente ha voluto favorire i lavoratori italiani e comunitari. Come si vede l'ingresso, ordinario, di lavoratori in Italia non è affatto semplice. Inoltre, il datore di lavoro che richiede l'autorizzazione per un lavoratore extracomunitario, difficilmente vedrà soddisfatta la propria richiesta a causa della limitazione nel numero degli ingressi. Tutto questo porta a comprendere l'importanza delle due novità legislative che verranno approfondite.

### Articolo 23 : titolo di prelazione.

L'articolo 23 della Bossi-Fini sostituisce<sup>(xxv)</sup> l'istituto dello "sponsor"<sup>(xxvi)</sup> con il cosiddetto "titolo di prelazione". L'istituto dello sponsor rappresentava una ulteriore modalità di ingresso del cittadino extracomunitario nel nostro paese e si concretizzava nella garanzia prestata da un privato cittadino a favore dell'ingresso di uno straniero per consentirgli l'inserimento nel mercato del lavoro secondo una procedura che prevedeva:

- una richiesta nominativa alla Questura della Provincia di residenza del garante;
- la dimostrazione dell'assicurazione effettiva di alloggio;
- copertura dei costi per il sostentamento e l'assistenza sanitaria.

L'ingresso del lavoratore rientrava nell'ambito di quote prestabilite, e consentiva di ottenere, previa iscrizione all'ufficio di collocamento, un permesso di soggiorno per un anno a fini di inserimento nel mercato del lavoro. Erano ammessi a prestare la suddetta garanzia anche le Regioni, gli enti locali, le associazioni professionali e sindacali, gli enti e le associazioni di volontariato a determinate condizioni. Qualora il soggetto "sponsorizzato" non fosse riuscito ad

determinate condizioni. Qualora il soggetto "sponsorizzato" non fosse riuscito ad inserirsi nel mercato del lavoro nel termine di un anno, era costretto a rientrare nel Paese di origine.

Ora con l'articolo 19 della legge n.189 del 2002 che sostituisce l'articolo 23 del Testo Unico si prevede che l'inserimento nel mercato del lavoro italiano degli immigrati extracomunitari possa verificarsi previa partecipazione ad attività di istruzione e formazione professionale da svolgere nei rispettivi paesi di origine. In altri termini viene introdotta la possibilità, nell'ambito dei programmi approvati dal Ministero del Welfare e dell'Istruzione, anche su proposte delle Regioni e delle Province autonome, di organizzare attività di istruzione e formazione professionale nei Paesi di origine<sup>(xxvii)</sup>. L'immigrato che frequenta corsi di formazione e istruzione professionale nel Paese di origine può beneficiare di un "diritto di precedenza" nel decreto flussi.

Alla realizzazione di tali progetti possono partecipare i seguenti soggetti:

- le Regioni;
- le Province autonome;
- gli Enti locali;
- le organizzazioni sindacali dei lavoratori e datori di lavoro;
- gli enti ed associazioni operanti da almeno tre anni nel settore dell'immigrazione;
- gli organismi internazionali specializzati nel trasferimento in Italia di lavoratori extracomunitari e nel loro inserimento nei Paesi di origine.

La partecipazione a tali programmi, dunque, costituisce titolo preferenziale ai fini dell'accesso in Italia per motivi di lavoro.

Per quanto concerne l'individuazione degli obiettivi che attraverso la realizzazione di tali programmi dovranno essere perseguiti, l'articolo 19 espressamente prevede che le attività di istruzione e formazione professionale devono essere finalizzate:

- all'inserimento lavorativo mirato nell'ambito del mercato del lavoro nazionale;
- all'inserimento nei settori produttivi italiani che operano all'interno dei Paesi di origine;
- allo sviluppo delle attività produttive o imprenditoriali autonome nei paesi di origine.

Per quanto riguarda le finalità è stato osservato <sup>(xxviii)</sup> che l'intento legislativo dell'articolo 19 dovrebbe poter essere individuato "nell'esigenza di migliorare le modalità di incontro tra domanda e offerta di lavoro e nella necessità di rispondere alle effettive esigenze di mercato attraverso la realizzazione di appositi programmi formativi". In questo senso, quindi, questo tipo di iniziative di formazione e istruzione "in loco" finirebbe per configurarsi come un ulteriore canale agevolato di ingresso al mondo del lavoro da parte degli immigrati. Infatti il canale ordinario delle "quote" è un canale troppo complesso e soprattutto non sufficiente per soddisfare i bisogni delle aziende italiane. E' anche evidente, inoltre, che non si trovano più lavoratori italiani disposti a fare i cosiddetti "bad jobs" riservati ai "new comers". Quindi l'unico modo è quello di agevolare nuove

**Articolo 19: il nuovo regolamento di attuazione del testo unico**

*jobs*", riservati ai "new comers". Quindi l'unico modo è quello di agevolare nuove modalità di ingresso che possano garantire non solo la quantità, ma soprattutto la qualità dei flussi migratori. E per questo si ritiene che la formazione nei paesi di origine, come titolo preferenziale, debba essere sviluppato e soprattutto migliorato nei suoi aspetti attuativi non ancora chiari data la novità delle norme. Infatti se dal punto di vista "finalistico", dunque, la norma sembrerebbe non lasciare spazio a dubbi, talune perplessità nascono invece sul piano applicativo.

Alcuni commentatori<sup>(xxix)</sup> hanno messo in rilievo una delle principali "carenze" della normativa in esame<sup>(xxx)</sup>: la copertura finanziaria delle iniziative di istruzione e formazione in loco da parte dei soggetti elencati poco sopra. La norma rinvia ad un futuro incerto il finanziamento di tali iniziative, poiché nella redazione del nuovo testo di legge il Governo nel 2001 non accolse la proposta che era stata formulata dalla Conferenza Stato-Regioni, che mirava a coinvolgere il bilancio dello Stato nei finanziamenti di questi progetti all'estero, in considerazione degli oneri di bilancio e dei conseguenti problemi di copertura finanziaria che avrebbe comportato. In ogni caso si tratta di un istituto lasciato alla libera scelta dei singoli soggetti promotori e alle loro disponibilità economiche ed organizzative, quindi è prevedibile che il suo uso si rivelerà assai limitato dal punto di vista quantitativo e qualitativo, se non verrà migliorato in queste sue parti.

Concluso l'iter della legge Bossi-Fini, si è dovuto attendere molto tempo per l'emanazione del regolamento di attuazione delle disposizioni contenute in esso. L'articolo 34 della legge 20 luglio 2002, n. 189 prevedeva, infatti, l'emanazione, entro sei mesi dalla sua pubblicazione, delle norme di attuazione ed integrazione, nonché la revisione ed armonizzazione delle disposizioni contenute nel regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica<sup>(xxxi)</sup> 31 agosto 1999, n. 394 in materia di immigrazione.

Quasi tre anni dopo l'emanazione della normativa novellata in tema di immigrazioni, il 25 febbraio 2005 è entrato in vigore il nuovo regolamento di attuazione della Bossi-Fini<sup>(xxxii)</sup>. Da questo regolamento possiamo ricavare qualche interessante considerazione sulle opportunità offerte dall'articolo 19 della legge Bossi-Fini:

- Nel regolamento si valorizza soprattutto l'aspetto relativo al diritto di prelazione riconoscibile a coloro che abbiano partecipato ad attività di istruzione e formazione nei rispettivi paesi di origine. Questi lavoratori, iscritti in una lista speciale istituita presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, godono, quindi, di una corsia preferenziale ai fini dell'inserimento lavorativo in Italia (vedremo in seguito il decreto flussi 2006 che ha recepito per la prima volta queste novità). Si badi bene che ciò non vuol dire che l'ingresso nel nostro paese esuli dal sistema delle quote di ingresso. Si tratta semplicemente di una corsia preferenziale (sempre all'interno della logica delle quote di ingresso) per i lavoratori formati "ad hoc" all'estero. In altri termini si ha possibilità maggiori di rientrare nelle quote fissate per legge.
- L'articolo 19 rappresenta un aspetto trainante della Bossi-Fini. La

**Articolo 19: il decreto flussi 2006**

sua finalità consiste principalmente nell'assicurare un controllo "qualitativo" dei flussi migratori verso l'Italia, promuovendo al contempo la predisposizione di percorsi atti ad agevolare l'incontro fra domanda ed offerta di lavoro immigrato;

- Gli interventi in questione, alquanto impegnativi da realizzare (sia in termini organizzativi, sia, soprattutto, in termini economico-finanziari), sono attivabili tramite progetti assoggettati al vaglio del Ministero del Welfare, che assieme al Ministero dell'istruzione sta varando un Decreto interministeriale contenente i criteri di valutazione cui dovranno uniformarsi questi stessi progetti per essere approvati;
- Il Ministero del Welfare sta implementando l'attuale rete di relazioni internazionali<sup>(xxxiii)</sup> tra l'Italia e diversi paesi stranieri, tra cui l'Egitto, la Tunisia, la Moldavia, il Marocco, la Romania e anche lo Sri Lanka<sup>(xxxiv)</sup>.

Per il futuro è tuttavia auspicabile che questo meccanismo diventi più "aperto": l'ingresso dell'immigrato, formato nel Paese di origine, dovrebbe essere subordinato unicamente all'esistenza di una impresa disposta ad assumerlo, superando le logiche di ingresso con le quote che per definizione sono limitate e non permettono di soddisfare l'esigenza di manodopera delle imprese italiane, creando al contempo immigrazione illegale.

Si è detto che il meccanismo del "diritto di prelazione" è direttamente correlato al decreto flussi, la cui emanazione spetta al Presidente del Consiglio dei ministri, che annualmente<sup>(xxxv)</sup> stabilisce le quote massime di stranieri da ammettere nel territorio italiano per lavoro subordinato a carattere stagionale e non, per lavoro autonomo, per i ricongiungimenti familiari, ecc. Inoltre, diviene una regola la possibilità prevista dalla Turco-Napolitano di introdurre nel decreto-flussi restrizioni all'ingresso di lavoratori provenienti da Stati che non collaborano adeguatamente nel contrasto dell'immigrazione clandestina o nella riammissione dei propri cittadini rimpatriati.

Già nell'ultimo decreto flussi per l'anno 2006 <sup>(xxxvi)</sup> sono previste "scorciatoie" per chi segue corsi di formazione nei paesi di origine: c'è ampio spazio per gli immigrati qualificati "ad hoc" all'estero. Di questo ne aveva parlato, precedentemente alla emanazione del decreto flussi, anche il sottosegretario al Welfare, Maurizio Sacconi, che, in una intervista giornalistica, aveva anticipato le intenzioni del governo per il decreto flussi 2006: "Riterremo immigrati più qualificati quelli che hanno già ricevuto la formazione nei paesi di origine. Dico formazione, ma è già una forma di selezione". Gli interessati avranno "un diritto di prelazione rispetto agli altri immigrati e godranno di una quota di ingresso privilegiata. Per loro potranno essere previsti nuovi decreti che aumentino il numero, sono, di fatto, dei fuori quota."

Il presente decreto, infatti, al secondo comma dell'art. 2, ammette 2.000 cittadini non comunitari, residenti all'estero, che abbiano completato dei programmi di formazione e di istruzione nel paese di origine. Questa cifra, tuttavia, potrà essere incrementata sulla base di effettive richieste da parte di lavoratori e di imprese. Dunque, dovrebbe essere, nelle intenzioni, un decreto flussi che punterà più alla qualità che alla quantità dei futuri immigrati. Tuttavia

**Articolo 27: ingressi fuori quota**

ciò non significa che non ci sarà un limite agli ingressi. Sicuramente sarà un limite più flessibile e meno vincolante rispetto ai vecchi decreti flussi. Infatti vi sarà la possibilità di adottare altri decreti straordinari, in caso di necessità, nel corso dell'anno 2006<sup>(xxxvii)</sup>.

Come si è già accennato all'inizio di questo lavoro, il legislatore aveva già provveduto con il Testo Unico per l'immigrazione<sup>(xxxviii)</sup> a consentire ingressi di alcune figure professionali fuori quota. La legge Bossi-Fini<sup>(xxxix)</sup> ha introdotto una importante novità aggiungendo una lettera (r-bis) nel comma 1 dell'art. 27 del Testo Unico: anche gli infermieri professionali, assunti presso strutture sanitarie pubbliche e private, sono rientrati nel sistema dei "fuori quota".

Gli ingressi per lavoro al di fuori delle quote possono avvenire soltanto per i settori, le qualifiche e le mansioni indicate nell'articolo 27 del Testo Unico. Tutti i rapporti di lavoro ivi indicati hanno carattere di specialità o per la speciale disciplina che la legge in generale prevede per l'accesso di chiunque a quel tipo di rapporto<sup>(xl)</sup> o perché la particolare complessità, l'alta qualificazione e la alta responsabilità richiesta per svolgere l'attività rendono scarsi i lavoratori disponibili o esigono che il datore di lavoro nutra totale fiducia e ritenga pienamente affidabile il lavoratore<sup>(xli)</sup>. Le professioni previste come fuori quota sono:

- dirigenti o personale altamente specializzato di società aventi sede o filiali in Italia;
- professori universitari, lettori universitari e ricercatori;
- traduttori e interpreti;
- collaboratori familiari di cittadini italiani o comunitari che si trasferiscono in Italia per la prosecuzione del rapporto di lavoro domestico;
- persone che svolgano periodi temporanei di addestramento e formazione professionale presso datori di lavoro italiani;
- lavoratori alle dipendenze di organizzazioni o imprese operanti in Italia, ammessi per adempiere funzioni specifiche per un periodo determinato;
- lavoratori dipendenti da datori di lavoro, persone fisiche o giuridiche, residenti o aventi sede all'estero, da questi retribuiti, temporaneamente trasferiti presso imprese residenti in Italia;
- stranieri che fanno parte dell'equipaggio di navi battenti bandiera italiana;
- infermieri professionali<sup>(xlii)</sup> assunti presso strutture sanitarie pubbliche e private;
- lavoratori occupati presso circhi o spettacoli viaggianti all'estero; personale artistico e tecnico per spettacoli lirici, teatrali, concertistici o di balletto; ballerini, artisti e musicisti da impiegare presso locali di intrattenimento; artisti da impiegare da enti musicali teatrali o cinematografici o da imprese radiofoniche o televisive, pubbliche o private, o da enti pubblici, nell'ambito di manifestazioni culturali o folcloristiche;
- stranieri che siano destinati a svolgere attività sportive professionistica presso società sportive italiane;

**Articolo 27: il nuovo regolamento di attuazione del testo unico**

- giornalisti corrispondenti ufficialmente accreditati in Italia; lavoratori presso rappresentanze diplomatiche e consolari;
- persone che svolgono in Italia attività di ricerca o un lavoro occasionale nell'ambito di programmi di mobilità giovanile.

È utile ricordare che i visti di ingresso e i permessi di soggiorno rilasciati ai sensi dell'art. 27 non possono essere rinnovati né utilizzati per un rapporto di lavoro di natura differente, aggirando così il vincolo delle quote. Unica eccezione (ai sensi dell'art. 27, lett. f) riguarda gli stranieri autorizzati al soggiorno per motivi di studio o formazione professionale, che durante il periodo di formazione svolgano anche prestazioni di lavoro subordinato come tirocinanti. Sarà allora possibile avere un permesso di lavoro, nei limiti delle quote fissate dal decreto flussi, se – in caso di rapporto di lavoro subordinato – si stipuli il contratto di soggiorno prima della scadenza del permesso e – nel caso di lavoro autonomo – sia stata rilasciata la certificazione che attesti la sussistenza di tutti i requisiti richiesti per lo svolgimento di un'attività di lavoro autonomo.

Con il decreto di attuazione<sup>(xliii)</sup> viene interamente riformulato l'art. 40 del Dpr n. 394/1999. Per l'assunzione di lavoratori appartenenti a determinate categorie o in possesso di specifiche professionalità, l'art. 27 del Testo unico prevede una serie di deroghe rispetto alle regole generali:

- Come detto, tali ingressi non rientrano nei flussi di ingresso;
- il nulla osta dello Sportello unico deve essere utilizzato entro 120 giorni;
- la durata del nulla osta non può eccedere quella del rapporto di lavoro. Entro il limite massimo di due anni (salvo proroga entro il limite di ulteriori due anni).

Nei confronti degli infermieri professionali il nulla osta è concesso a tempo indeterminato e non bisogna nemmeno chiedere la verifica preventiva di disponibilità presso i Centri per l'impiego, ai fini dell'ottenimento dello stesso. Il nulla osta è rilasciato dallo Sportello unico in tutti i casi previsti dall'art. 27 del Testo unico salvo che per:

- tirocini;
- lavoratori marittimi;
- lavoratori dello spettacolo;
- sportivi;
- giornalisti;

Esaminiamo ora le disposizioni specifiche sugli infermieri professionali<sup>(xliiv)</sup> in possesso del relativo titolo riconosciuto dal Ministero della salute.

Le procedure speciali di assunzione per questa categoria non sono regolamentate dal nuovo Dpr n. 394/1999, ma sono contenute nella circolare n. 52 del 25 ottobre 2002 del Ministero della salute. In base ad essa lo straniero, tramite il datore di lavoro interessato alla assunzione, deve chiedere il riconoscimento del titolo professionale da parte del Ministero, riconoscimento che permette il rilascio del nulla osta al lavoro da parte dello Sportello unico.

**L'equipollenza dei titoli di studio e le procedure d'ingresso degli immigrati**

che permette il rilascio del nulla osta al lavoro da parte dello Sportello unico, l'ingresso in Italia e il rilascio da parte della Questura del permesso di soggiorno, nonché l'iscrizione nell'albo professionale (v. *infra*).

In base al nuovo testo regolamentare il nulla osta può essere chiesto anche dalle Agenzie per il lavoro previa acquisizione del contratto stipulato con la struttura sanitaria, e dalle cooperative qualora le stesse gestiscano direttamente la struttura sanitaria o un suo reparto secondo le regole di appalto genuino (organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, art. 1655 c.c.)

Il progetto sperimentale che abbiamo cercato di analizzare e approfondire sotto gli aspetti giuridici, nasce essenzialmente per due motivi. Da una parte la disponibilità di nuovi strumenti a livello di politica governativa, dall'altra le esigenze del mercato del lavoro per la carenza di specifiche figure professionali, spingono per approfondire le possibilità per gli operatori del mercato del lavoro di rivolgersi – nella ricerca e selezione delle figure professionali nel campo sanitario – all'offerta di lavoratori dei paesi extracomunitari. Ora è utile, per concludere, illustrare brevemente come funziona un progetto di selezione di lavoratori all'estero: dalla selezione del lavoratore fino al suo ingresso in Italia per l'esercizio della professione sanitaria.

I soggetti selezionati all'estero devono avere tutti i requisiti (titoli di studio e certificati del paese di origine) per lo svolgimento della professione infermieristica. Questa è una fase molto importante ai fini dell'equipollenza dei titoli di studio. I candidati devono compilare una scheda di preselezione che è formulata in modo tale da consentire l'eliminazione dei candidati non in possesso delle conoscenze tecniche e dei requisiti fisici (salute) e scolastici necessari. Questo tipo di operazioni devono essere curate da un comitato composto da specialisti ed esperti nella valutazione delle risorse umane.

Dopo la prima selezione si dovrà organizzare un corso di pre-formazione del lavoratore straniero. Anche questa è una fase molto importante per capire quali sono le persone capaci e motivate ai fini del proseguimento del processo di selezione. In seguito a questa fase, dovranno essere predisposti corsi di formazione, soprattutto per quanto riguarda la lingua italiana e la legislazione infermieristica.

In questa fase è anche utile un controllo dello stato di salute dei lavoratori. I candidati che hanno superato con successo la selezione preliminare dovranno essere sottoposti ad una visita medica generale che viene eseguita per stabilire lo stato di salute del candidato, necessario a qualificarlo per i requisiti fisici utili a sostenere l'impegno di lavoro richiesto. Per coloro che verranno effettivamente trasferiti in Italia dovranno anche essere verificate le vaccinazioni prescritte dalle autorità italiane e dall'Organizzazione Mondiale per la Sanità.

A questo punto, dopo avere selezionato il primo gruppo di lavoratori, e in contemporanea ad un secondo modulo formazione più intensivo, è utile procedere con le pratiche di equipollenza dei titoli di studio conseguiti all'estero. La domanda può essere inoltrata direttamente al Ministero della salute<sup>(xlv)</sup> oppure

alle Regioni<sup>(xvi)</sup> che hanno dato disponibilità ad accogliere le pratiche, per velocizzare l'iter. I documenti<sup>(xvii)</sup> necessari sono:

- copia autenticata del titolo di studio specifico per l'attività richiesta;
- copia autenticata del titolo di abilitazione per l'attività richiesta, se esiste nel paese di origine;
- copia dell'iscrizione all'albo professionale se previsto nel paese di origine;
- certificazione dell'Autorità competente del Paese di conseguimento del titolo che attesti, oltre i requisiti richiesti per l'accesso al corso di studi per il conseguimento del titolo, i programmi dettagliati degli studi con indicazione delle ore effettuate (formazione teorica e formazione pratica) e delle discipline svolte, nonché la validità della struttura presso cui il titolo è stato conseguito;
- attestazione del casellario giudiziario;
- dichiarazione di valore, da parte dell'Autorità diplomatica o consolare italiana nel Paese di conseguimento del titolo, che attesti la validità abilitante del titolo all'esercizio della professione nel Paese in cui il titolo è stato conseguito nonché le attività professionali che il titolo consente di esercitare nel Paese di conseguimento;
- un'attestazione dell'Autorità competente del Paese di provenienza sulla non esistenza di impedimenti di tipo professionale o penale all'esercizio della professione che si intende esercitare.

Una volta ottenuto il decreto di equipollenza del titolo di studio conseguito all'estero, è possibile procedere con le pratiche di ingresso del lavoratore in Italia. Tale richiesta può essere fatta anche dalle Agenzie per il lavoro<sup>(xviii)</sup>, a patto che alleghino alla richiesta di ingresso del lavoratore extracomunitario, una copia del contratto stipulato con la struttura sanitaria cliente.

Rimane tuttavia come presupposto necessario<sup>(xlix)</sup>, perché ci sia l'autorizzazione all'ingresso dall'estero, l'iscrizione presso l'apposito Albo professionale lpsvi; in mancanza di ciò sia i diretti interessati che i loro datori di lavoro commetterebbero il reato di esercizio abusivo della professione<sup>(l)</sup>. Le domande finalizzate al primo rilascio dell'autorizzazione (nulla osta al lavoro) vanno presentate allo Sportello unico per l'immigrazione, secondo le modalità fissate dal nuovo regolamento. Si dovranno utilizzare moduli predisposti distinti a seconda che la domanda riguardi cittadini extracomunitari o cittadini neocomunitari. I moduli sono predisposti distintamente in corrispondenza di ciascuno dei casi particolari previsti dall'art. 27 del Testo unico alle lettere a), b), c), d), e), f), g), i), r), e r-bis). L'allegato 27 è costituito dalla tabella "Codici stato", necessaria per la compilazione delle richieste di nullaosta (e delle comunicazioni da effettuare con i moduli allegati 23 e 25) riferite ai cittadini extracomunitari. Le domande con l'utilizzo dei moduli dovranno essere spedite per posta con raccomandata AR (con avviso di ricevimento) allo Sportello unico per l'immigrazione istituito presso la Prefettura del luogo dove si svolgerà l'attività lavorativa oppure anche a quella del luogo dove ha residenza il datore di lavoro richiedente o dove ha sede legale l'impresa. Con riferimento a tali domande, la Direzione provinciale del lavoro (competente per territorio) è chiamata ad effettuare, per la parte di propria competenza, l'istruttoria allo scopo di verificare la sussistenza dei presupposti di accoglibilità. Inoltre anche le Questure dovranno procedere negli accertamenti di loro competenza. Si deve anche

dovranno procedere negli accertamento di loro competenza. Si deve anche precisare che per la documentazione richiesta non è possibile avvalersi dell'“autocertificazione” per comprovare stati o fatti che non potrebbero essere verificabili dalle autorità italiane. Inoltre tutte le certificazioni prodotte all'estero devono essere tradotte e legalizzate presso le rappresentanze italiane nel Paese estero.

Il datore di lavoro che chiede il nulla osta per l'ingresso del lavoratore dall'estero, deve produrre la proposta di “contratto di soggiorno” con i seguenti punti:

- offerta di lavoro per non meno di venti ore settimanali ed una retribuzione mensile non inferiore a quella prevista dai Ccnl e in tutti i casi non inferiore (nel caso di lavoro domestico), all'importo dell'assegno sociale<sup>(ii)</sup>;
- garanzia di un alloggio che rientri nei parametri minimi previsti per l'edilizia residenziale pubblica<sup>(iii)</sup>;
- l'impegno, nei confronti dello Stato, al pagamento delle eventuali spese di rientro nel paese di origine del lavoratore<sup>(iii)</sup>.
- L'impegno a comunicare ogni variazione del rapporto di lavoro<sup>(iv)</sup>.

Una volta ottenuta l'autorizzazione all'ingresso (con il rilascio di un visto di ingresso rilasciato dalle autorità diplomatiche italiane nel paese di origine dell'immigrato) si può effettivamente procedere con l'ingresso in Italia del lavoratore.

Un'altra novità, è che ora è possibile svolgere l'esame Ipasvi direttamente nel paese di origine grazie agli accordi che si possono stipulare con la Federazione nazionale dei collegi Ipasvi, la quale invia i propri ispettori direttamente all'estero.

Prima della partenza viene organizzato un corso di orientamento, durante il quale i lavoratori vengono informati, attraverso strumenti audiovisivi, dell'ambiente climatico, sociale e lavorativo del paese che li accoglierà. L'obiettivo è quello di consentire un migliore e più rapido adattamento.

Una volta giunto in Italia il lavoratore, entro otto giorni deve chiedere il permesso di soggiorno vero e proprio; solo dall'ottenimento di quest'ultimo <sup>(iv)</sup> può effettivamente svolgere la propria attività, sia alle dipendenze di aziende sanitarie pubbliche o private (anche tramite cooperative che gestiscano interi servizi o reparti), sia in somministrazione, a tempo determinato o a tempo indeterminato, alle dipendenze di una Agenzia per il lavoro.

## Conclusioni

Con questo lavoro abbiamo voluto porre l'attenzione sull'importanza di un progetto di formazione e selezione di lavoratori extracomunitari all'estero. L'ottica legata ad un progetto simile, è chiaramente legata alla massimizzazione di esigenze espresse dalle aziende. In una prospettiva di sistema, una maggiore attenzione all'individuazione delle esatte figure professionali (non solo di infermieri professionali) permetterebbe un minor dispiego di risorse con una riduzione dei costi e dei tempi di selezione. I vantaggi, non solo economici, che derivano da un simile atteggiamento potrebbero quindi giustificare lo sviluppo da parte delle imprese di percorsi finalizzati alla realizzazione di progetti di formazione e selezione di lavoratori dall'estero. Tuttavia anche il legislatore deve fare la sua parte e pare, dai primi provvedimenti in materia, che si stia procedendo nella giusta direzione. Fino ad ora c'è stato un controllo molto forte sui flussi migratori soprattutto per evitare un impatto negativo sull'opinione pubblica – già colpita dalla massiccia presenza di immigrati clandestini – e per questo il numero di permessi previsti dalle quote è sempre stato "politicamente" equilibrato al di sotto delle reali esigenze del mercato del lavoro italiano.

Per questo è necessario superare anche la paura verso l'immigrazione, soprattutto se essa è regolata e di qualità. E si auspica che già dai prossimi decreti flussi vi siano due canali paralleli di ingresso dei lavoratori stranieri. Da una parte un canale "qualitativo" che privilegi chi si forma nel paese di origine. Dall'altra parte un canale più "quantitativo" per quelle professioni che non necessitano di una formazione specifica. Ci riferiamo principalmente ai lavoratori stagionali di cui il settore agricolo ha un forte bisogno.

Quindi, coloro che oggi entrano con il cosiddetto "diritto di prelazione", grazie alla formazione, dovrebbero poter entrare nel nostro mercato del lavoro mediante un canale "aperto". Cioè dovrebbero diventare di fatto dei fuori quota a prescindere dalla loro professione. Infatti oggi i fuori quota riguardano solo alcune professioni ben specifiche. Per esempio infermieri professionali – su cui ci siamo concentrati in questo lavoro – professori universitari, lettori e ricercatori universitari, lavoratori distaccati in Italia dalle società straniere, etc. L'ingresso per queste persone, deve essere subordinato unicamente all'esistenza di imprese disposte ad assumerli, senza ulteriori aggravii. Un lavoratore con un titolo di studio, selezionato e formato direttamente dall'estero non può che dare un valore aggiunto al Paese che lo ospita.

In conclusione, questo studio ha voluto mettere le basi per effettivi progetti di selezione di lavoratori dall'estero. Diverse Agenzie per il lavoro hanno iniziato a sviluppare progetti di formazione nei diversi paesi di origine dei lavoratori immigrati. Adecco, Ali, Obiettivo lavoro, Sélect e Umana si sono lanciati in questa nuova esperienza con nuovi progetti di formazione e selezione di lavoratori, principalmente infermieri professionali.

## Bibliografia

- Achguiga Marouane, *Formazione professionale per cittadini extra UE nei Paesi di origine: analisi dell'opportunità e fattibilità in riferimento alla normativa vigente (legge Bossi-Fini)*, in Bollettino Adapt n.38 del 28 ottobre 2005.
- Agenzia Umbria Ricerche, *La formazione per gli immigrati nei paesi di origine*, Aur, Perugia, 2000
- Aiop, *Strutture e attività delle Istituzioni sanitarie private di ricovero e cura*, luglio 2002.
- Bellinazzo Marco, *Frontiere veramente aperte solo per gli infermieri*, in *ISole24Ore* (p.3), 7 marzo 2005.
- Carioti Fausto, *Dal 2006 in Italia solo extracomunitari doc*, in *Libero* (p.4), 10 novembre 2005.
- Caritas/Migrantes, *Immigrazione, dossier statistico 2005, XV rapporto 2005*, Nuova Anterem, Roma.
- Caritas/Migrantes, *Immigrazione, dossier statistico 2004, XIV rapporto 2004*, Nuova Anterem, Roma.
- Cinti Chiara, *Lavoratori in affitto, Ora tocca a badanti, colf e infermieri*, in *ItaliaOggi Sette* (p.8), 21 marzo 2005.
- Cucurachi Maria Grazia, *Infermieri: dopo la laurea, master e specializzazione*, in *ISole24Ore* (p.22) , 4 aprile 2005.
- Del Bufalo Paolo, *Infermieri dall'estero tra necessità e vincoli*, in *ISole24Ore*, 7 febbraio 2005.
- Dondi Germano, *Il lavoro degli immigrati*, Collana leggi e lavoro, 2003.
- Fatiguso Rita, *La formazione all'estero moltiplica le occasioni*, in *ISole24Ore* (p.4), 7 febbraio 2005.
- Fatiguso Rita, *Le agenzie in campo per la selezione*, in *ISole24Ore*, 7 febbraio 2005.
- Fatiguso Rita, *Immigrati, la selezione è all'estero*, in *ISole24Ore* (p.21), 25 gennaio 2005.
- Federazione Nazionale Collegi Ipasvi, *Indagine sulla formazione universitaria degli infermieri*, rapporto 2003-2004.
- FormaTemp, *Vademecum: note operative per la gestione delle attività formative finanziate dal fondo*, gennaio 2005.
- Inps, *Immigrazione e collaborazione domestica: i dati del cambiamento*, 2004.
- Ipasvi Milano Lodi, *Relazione annuale del presidente del collegio Ipasvi Giovanni Muttiello*, Milano, 2004.

- Ipasvi, *Federazione nazionale dei Collegi Ipasvi, Infermieri, i numeri di una professione in emergenza*, Roma, marzo 2001.
- Istituto per la ricerca sociale (IRC), *Anziani, lavoro di cura e politiche dei servizi*, in *Prospettive sociali e sanitarie*, a cura di Daniela Mesini, numero 17-18, ottobre 2004, ed. IRS.
- Lioy Mariangela, *Fuori quota: entrare in Italia senza decreto flussi*, in [www.stranierinitalia.it](http://www.stranierinitalia.it), marzo 2005.
- Ludovico Giuseppe, *Profili sostanziali: la disciplina del lavoro subordinato*, in Nascimbene B. (a cura di), *Diritto degli stranieri*, Cedam, Padova, 2004, p. 752-832.
- Ludovico Giuseppe, *Il lavoro subordinato degli immigrati extracomunitari*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2001, n.4, p. 477-488.
- Ludovico Giuseppe, *La disciplina del lavoro immigrato extracomunitario dopo le modifiche previste dalla legge n. 189 del 2002*, in *Il Lavoro nella Giurisprudenza*, 2002, n. 11, p. 1021-1031.
- Marciani Tiziano, *L'esercito dei lavoratori extracomunitari*, *Affari e Finanza*, 4 ottobre 2004.
- Millo Alessandro, *Ingresso in Italia di lavoratori stranieri altamente specializzati*, in *Diritto&Pratica del lavoro* n.4/2006.
- Ministero della salute, *Relazione sullo stato sanitario del paese 2001-2002*.
- Nascimbene Bruno (a cura di), *Diritto degli stranieri*, Cedam, Padova, 2004.
- Noci Marco, *Niente quote per il personale con alta specializzazione*, in *IlSole24Ore*, 7 febbraio 2005.
- Noci Marco, *Le agenzie in campo per la selezione*, in *IlSole24Ore*, 7 febbraio 2005.
- Olivelli Paola e Tiraboschi Michele (a cura di), *il diritto del lavoro dopo la riforma Biagi*, Giuffrè Editore, Milano, 2005.
- Paggi Marco, *Decreto flussi – Commento alle nuove quote per lavoro stagionale*, in [www.meltingpot.org](http://www.meltingpot.org), aprile 2005.
- Paggi Marco, *commento al Regolamento di Attuazione della legge Bossi Fini*, in [www.meltingpot.org](http://www.meltingpot.org), marzo 2005.
- Paggi Marco, *L'assunzione di badanti secondo il nuovo regolamento di attuazione della Bossi Fini*, in [www.meltingpot.org](http://www.meltingpot.org), marzo 2005.

- Paggi Marco, *Decreto flussi 2005 - Commento alla circolare n. 1/2005 del Ministero del Lavoro*, in [www.meltingpot.org](http://www.meltingpot.org), gennaio 2005.
- Paggi Marco, *Commento alla pubblicazione del decreto flussi stagionale per neocomunitari*, in [www.meltingpot.org](http://www.meltingpot.org), novembre 2004.
- Persico Niccolò, *Breve guida alla lettura dei recenti provvedimenti in materia di immigrazione*, in Bollettino ADAPT n.6 del 19 febbraio 2005.
- Persico Niccolò, *Note di aggiornamento in materia di lavoratori extracomunitari*, in Diritto delle Relazioni Industriali n.2, 2005.
- Rapporto Excelsior 2005, *Alcune tendenze evolutive del mercato del lavoro in Italia*, Unioncamere, 2005.
- Rapporto Oasi 2004 (a cura di Eugenio Anessi Pessina e Elena Cantù), *L'aziendalizzazione della sanità in Italia*, Ed. Egea, 2004.
- Righetti Chiara, *Badanti, a casa c'è sempre posto*, in *IlSole24Ore*, 7 febbraio 2005.
- Salvia Lorenzo, *Immigrati e lavoro, l'impresa chiede nuove regole*, in *Corriere della Sera* (p.6), 3 ottobre 2004.
- Tursi Armando, *La riforma della normativa in materia di immigrazione del 2002: una ricognizione critica, tra politica e tecnica legislativa*, Working papers Centro studi di Diritto del Lavoro Europeo "Massimo D'Antona" n. 33/2004.
- Tursi Armando (a cura di), *Il lavoro degli stranieri*, Giappichelli, Torino, 2004.
- Tursi Armando (a cura di), *Lavoro e immigrazione*, Giappichelli, Torino, 2005.
- Unimpiego Nord Est, *Studio di un modello per la selezione di lavoratori all'estero e loro inserimento nel sistema produttivo e sociale italiano, il caso Veneto*, 2004.
- Zanfrini Laura, *Domanda di lavoro e immigrazione*, in Rapporto Excelsior 2005, Unioncamere, 2005.
- Zingales Luigi, *Dall'est e laureati*, in *L'espresso* (p.72), 14 ottobre 2004.

Principali  
normativi

riferimenti

- Schema di D.P.C.M. concernente "Programmazione dei flussi d'ingresso dei lavoratori extracomunitari nel territorio dello stato per l'anno 2006", Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dicembre 2005.
- Circolare 7 dicembre 2005, n.39, "Flussi d'ingresso dei cittadini extracomunitari per lavoro subordinato non stagionale programmati, relativamente all'anno 2005, con il DPCM 17.12.2004. Redistribuzione delle quote residue", Ministero del lavoro e delle politiche sociali.
- Circolare 30 maggio 2005, n.3, "Sportelli Unici per L'immigrazione Prime indicazioni operative per la prima fase operativa", Ministero dell'interno.
- Circolare 8 marzo 2005, n.9, "Dpr 18 ottobre 2004, n.334 concernente regolamento recante modifiche ed integrazioni al D.P.R. 31 agosto 1999, n.394, in materia di immigrazione, previsto dall'art. 34 comma 1, della Bossi-Fini – Sportello Unico per l'immigrazione – Ulteriori immediate indicazioni", Ministero del lavoro e Ministero dell'interno.
- Circolare n.400/A/2004/1046/P/12.229.0 del 4 marzo 2005, "Regolamento recante modifiche ed integrazioni al DPR 18 ottobre 2004, n.334", Ministero dell'interno.
- D.M. 27 gennaio 2005, prot. n.15/2005, "Banca dati dell'offerta e verifica del possesso dei requisiti minimi", Ministero dell'istruzione.
- D.P.C.M. 17 dicembre 2004, "Programmazione transitoria dei flussi d'ingresso dei lavoratori extracomunitari nel territorio dello Stato per l'anno 2005".
- D.P.R. 18 ottobre 2004, n.334, "Regolamento recante modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n.394, in materia di immigrazione".
- Circolare 1 giugno 2004, n. 400A/2004, "Permessi di soggiorno ex art. 27, comma 1, lett. RB", Ministero dell'interno.
- Circolare 28 aprile 2004, n.14, "Disposizioni applicative, relative al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 20 aprile 2004, di programmazione dei flussi di ingresso dei lavoratori cittadini dei nuovi Stati membri della UE nel territorio dello Stato, per l'anno 2004", Presidenza del consiglio dei Ministri.
- D.P.C.M. 20 aprile 2004, "Programmazione dei flussi di ingresso dei lavoratori cittadini dei nuovi Stati membri della Unione europea nel territorio dello Stato, per l'anno 2004", Presidenza del Consiglio dei Ministri.
- D.M. 27 novembre 2002, "Integrazione del decreto del Ministro della salute del 18 giugno 2002 recante l'autorizzazione alle regioni a compiere gli atti istruttori per il riconoscimento dei titoli abilitanti dell'area sanitaria conseguiti in Paesi extracomunitari ai sensi dell'art.

*10-ter del decreto-legge 12 novembre 2001, n. 402, convertito in legge dall'art. 1 della legge 8 gennaio 2002, n. 1, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale - serie generale - n. 159 del 9 luglio 2002*, Ministero della salute.

- Circolare 25 ottobre 2002, n.52, *"integrazione della circolare n.50 del 20 settembre 2002, art. 22 L 189/2002"*, Ministero del lavoro e delle politiche sociali.
- L. 30 luglio 2002 n.189, *"Modifica alla normativa in materia di immigrazione e asilo"*.
- D.M 18 giugno 2002, *"Autorizzazione alle regioni a compiere gli atti istruttori per il riconoscimento dei titoli abilitanti dell'area sanitaria conseguiti in paesi extra-comunitari ai sensi dell'art.1, comma 10-ter del d.l 12 novembre 2001 n.402, convertito in legge dall'art. 1 della legge 8 gennaio 2002"*, Ministero della salute.
- D.legge 12 novembre 2001, n. 402, *"Disposizioni urgenti in materia di personale sanitario"*, convertito con modificazioni dalla legge 8 gennaio 2002, n. 1.
- Ddl AS N.824, *"Conversione in legge del decreto-legge 12 novembre 2001, n.402, recante disposizioni urgenti in materia di personale sanitario"*, Presidenza del Consiglio dei Ministri.
- D.M 2 aprile 2001, *"Determinazione delle classi delle lauree specialistiche universitarie delle professioni sanitarie"*, Ministero dell'istruzione.
- Circolare 12 aprile 2000, *"Procedura di riconoscimento del titolo per infermieri professionali"*, Ministro della sanità.
- D.M 3 novembre 1999, n.509, *"Regolamento recante norme concernenti l'autonomia didattica degli atenei"*, Ministero dell'istruzione.
- D.P.R 31 agosto 1999 n.394, *"Regolamento di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero"*.
- D.lgs. 25 luglio 1998, n.286, *"Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero"*.

(\*) Dottorando di ricerca in Relazioni di lavoro internazionali e comparate presso il Centro Studi Internazionali "Marco Biagi" – Facoltà di Economia – Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia.

(i) Per approfondimenti v. M. Achguiga, *Formazione professionale per cittadini extra UE nei Paesi di origine: analisi dell'opportunità e fattibilità in riferimento alla normativa vigente*, (in Boll. Adapt n.38 del 28 ottobre 2005).

(ii) Per approfondimenti v. P. Olivelli e M.Tiraboschi (a cura di), *Il diritto del lavoro dopo la riforma Biagi*, Giuffrè Editore, Milano, 2005, pp. 127 ss.

(iii) Su questo punto c'è poco accordo tra le fonti, tuttavia si può ritenere che la carenza di infermieri si aggiri intorno alle 40-60mila persone. Ipasvi (60mila), Ministero della salute (40mila), Ocse(100mila).

(iv) Ipasvi, Federazione Nazionale Collegi Infermieri professionali, Assistenti sanitari, Vigilatrici d'infanzia, è l'organismo che ha la rappresentanza nazionale degli infermieri italiani. La Federazione nazionale coordina i Collegi provinciali, che tra i loro compiti istituzionali hanno quello della tenuta degli Albi professionali. Per esercitare la propria attività l'infermiere ha l'obbligo di esservi iscritto. I Collegi provinciali sono enti di diritto pubblico non economici, istituiti e regolamentati da apposite leggi (D.Lgs.CPS 13 settembre 1946, n. 233 e Dpr 5 aprile 1950, n. 221).

(v) Il valore indicato riguarda gli infermieri che dovranno essere assunti per raggiungere lo standard minimo di 6.9 infermieri per mille abitanti (Ocse). Tuttavia, sempre secondo l'Ocse, la carenza è molto più alta: 100mila infermieri per raggiungere standard più vicini alla media europea.

(vi) Ipasvi, numero iscritti al collegio, 2004.

(vii) Dati ed elaborazioni a cura del Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario.

(viii) Stima a cura dell'"indagine sulla formazione universitaria degli infermieri, rapporto 2004/2005", Ipasvi.

(ix) Questo valore è al lordo di coloro che si sono iscritti pur non rientrando nelle quote dei laureati in Italia. Una piccola parte potrebbe riguardare i cittadini extracomunitari che si sono visti riconoscere il titolo di studio in Italia e quindi si sono potuti iscrivere al collegio.

(x) Convertito, con modificazioni, dalla legge 8 gennaio 2002, n. 1.

(xi) Dati della Federazione europea delle professioni infermieristiche (Fepi). La Fepi, nasce nel marzo 2004 su proposta dell'Ipasvi. Attraverso la sua rete, costituita dagli Enti regolatori della professione infermieristica nei diversi Paesi, aspira ad azioni comuni per lo sviluppo di una politica dell'UE che tengano conto degli interessi dei Professionisti che rappresenta.

(xii) Al 2004, su 57.887.445 di abitanti vi erano 342.273 infermieri. Il dato dell'Ocse (5,4 al 2001) si discosta da quello del Consejo General de Enfermería, che stima il rapporto intorno a 5 infermieri per mille abitanti.

(xiii) In proposito v. Rapporto Health 2005 dell'Ocse.

(xiv) Nostra elaborazione su dati Istat e Ipasvi, 2004.

(xv) Tra gli infermieri extracomunitari la maggior parte proviene dall'est europeo (38,9%), seguono i cittadini provenienti dal Centro e Sud America (12,5%), Asia (12,2%) e infine gli africani, che rappresentano il 6,6%.

(xvi) D.lgs 25 luglio 1998, n. 286. Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, così come modificato dalla legge 189 del 2002 (cd. Bossi-Fini).

(xvii) Legge 30 Luglio 2002, n° 189. Modifica della normativa in materia di immigrazione e di asilo.

(xviii) Così come sostituito dall'art. 19 della legge 189/2002.

(xix) Così come sostituito dall'art. 22 della legge 189/2002.

(xx) La legge Bossi-Fini riformando il vecchio art. 27 del T.U (D.lgs 286/1998) ha aggiunto una lettera r-bis) infermieri professionali assunti presso strutture sanitarie pubbliche e private.

(xxi) Cfr. Circolare n. 1/2005 del Ministero del Lavoro.

(xxii) Per l'anno 2006, da quanto risulta dalla bozza del Dpcm concernente la programmazione dei flussi d'ingresso dei lavoratori extracomunitari nel territorio dello Stato, sono previsti 170.000 ingressi di cittadini extracomunitari.

(xxiii) Gli Sportelli Unici per l'immigrazione si trovano presso le Prefetture (UTG) e sono previsti dalla legge Bossi-Fini. Attualmente poche Prefetture sono operative in questo senso.

(xxiv) La garanzia delle spese di rimpatrio prevista dall'articolo 24, comma 4, lett. d) del regolamento di attuazione non era presa in considerazione dell'articolo. 23 del T.U.

(xxv) L'abolizione dell'istituto della garanzia era stato motivato, durante l'iter di approvazione parlamentare, sulla base del rischio di un aumento di cittadini extracomunitari disoccupati, i quali, secondo i dati rilasciati dal Ministero del lavoro, alla data del 31 dicembre 2000, ammontava a circa 110.000 su oltre 200.000 iscritti alle liste di collocamento (55%). In realtà, questi dati non sono molto attendibili in quanto risultanti da un sistema di rilevazione che all'epoca era in via di completamento (Nascimbene(a cura di, *Diritto degli stranieri*, Cedam, 2004). Secondo i dati emanati dal Ministero dell'interno aggiornati al 31 dicembre 2002, infatti, i numeri dei disoccupati è sensibilmente diminuito dal 2001 (circa 98.000) al 2002 (circa 60.000).

(xxvi) Cfr. art. 23 D.lgs 286/1998 (in www.csmb.unimo.it, Indice A-Z, voce Extracomunitari -lavoro degli-).

(xxvii) V. art.29 (titoli di prelazione) del regolamento di attuazione, Dpr 18 ottobre 2004, n.334.

(xxviii) Cfr. Ludovico, in G. Dondi (a cura), *Diritto degli immigrati*, 2003a, p. 192.

(xxix) Su questo punto cfr. G.Michelini, 2003, p.124

(xxx) Si veda anche Nascimbene, *op. cit.*, pp. 740-747.

(xxxi) Decreto di attuazione del D.lgs 286/1998 (in www.csmb.unimo.it, Indice A-Z, voce Extracomunitari -lavoro degli-)

(xxxii) Cfr. Marco Paggi, *Commento al Regolamento di attuazione della Legge Bossi-Fini*, in www.meltingpot.org, 8 marzo 2005. In proposito vedi anche Niccolò Persico, *Note di aggiornamento in materia di lavoratori extracomunitari*, in *Diritto delle Relazioni Industriali* n.2, 2005.

(xxxiii) I paesi con i quali sono stati conclusi gli accordi sono, oltre a Romania, Bulgaria e Croazia, che sono candidati a entrare nell'unione Europea nel 2007: Albania, Marocco, Tunisia, Nigeria, Sri-Lanka, Egitto, Moldavia e Libia.

(xxxiv) Con cui si sta lavorando, in particolare, al fine di predisporre percorsi di selezione e preformazione in loco di personale da impiegare in Italia nell'ambito del settore dell'assistenza domiciliare.

(xxxv) Per il decreto flussi 2005, v. Dpcm del 17 dicembre 2004, le Circolari n° 1 del 25/01/2005 e n.39 del 7 dicembre 2005 del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali.

(xxxvi) Come previsto all'art. 3, comma 4, del T.U. sull'Immigrazione D.Lgs 25 luglio 1998, n. 286 e successive modifiche (in [www.csmb.unimo.it](http://www.csmb.unimo.it), Indice A-Z, voce Extracomunitari -lavoro degli-).

(xxxvii) Per approfondimenti v. M. Achguiga, Decreto flussi 2006: 170mila ingressi per i lavoratori extracomunitari, 170mila per i neocomunitari, in bollettino Adapt, n.12 del 2 marzo 2006.

(xxxviii) Cfr. art. 27 D.lgs 25 luglio 1998, n.286.

(xxxix) Cfr. art. 22 (comma 1, lettera a) Legge 189, 2002, n.189 (Testo Unico).

(xl) Cfr. art. 27, comma 1, lettera b), c), f), g), h), i), l), m), n), o), p), q), r) r-bis) e comma 2, Testo Unico e successive modifiche.

(xli) Cfr. art. 27, comma 1, lettera a), b), c), d), m) del Testo Unico e successive modifiche.

(xlii) Cfr. Bruno Nascimbene, *op. cit.*, p.750

(xliii) Dpr 18 ottobre 2004, n.334, "Regolamento recante modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n.394, in materia di immigrazione.

(xliv) Art. 27, lett. r-bis, D.lgs 286/1998.

(xlv) La domanda va indirizzata al Ministero della Sanità-Dipartimento Professioni Sanitarie, Risorse Umane e Tecnologiche-Ufficio II°, a Roma.

(xlvi) Ai sensi del DM 18.06.02, sulla base di quanto previsto dal D.L. 402/01 convertito in legge dall'art.1 della legge n°1 dell'8 gennaio 2002. il Decreto 18.6.02 del Ministero della Sanità ha demandato l'istruttoria delle pratiche direttamente agli uffici di alcune regioni che hanno sinora dato la disponibilità al riguardo, quindi le domande potranno essere presentate ai competenti uffici delle regioni Campania, Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto e delle province autonome di Trento e Bolzano.

(xlvii) Così come previsto dalla circolare del ministero della sanità del 12 aprile 2000.

(xlviii) Vedi circolare n.52 del 25 ottobre 2002, Ministero del lavoro.

(xlix) Vedi ancora circolare del Ministero della sanità del 12 aprile 2000 e circolare n.52.

(l) Cfr art.348 c.p

(li) Art.30-bis, comma 3, lett, Regolamento attuazione Bossi-Fini (D.P.R 18 ottobre 2004, n.334)

(lii) Art.5-bis, lett a, D.lgs 286/1998 e successive modiche ed integrazioni.

(liii) Art.5-bis, lett. B, D.lgs 286/1998 e successive modiche ed integrazioni; art.8-bis Regolamento attuazione.

(liiv) Art.22, comma 11, D.lgs 286/1998 e successive modiche ed integrazioni (TU).

(liv) Ex. art. 27, lett. r-bis del testo unico in materia di immigrazione (come modificato dall'art.22 della legge 189/2002).