

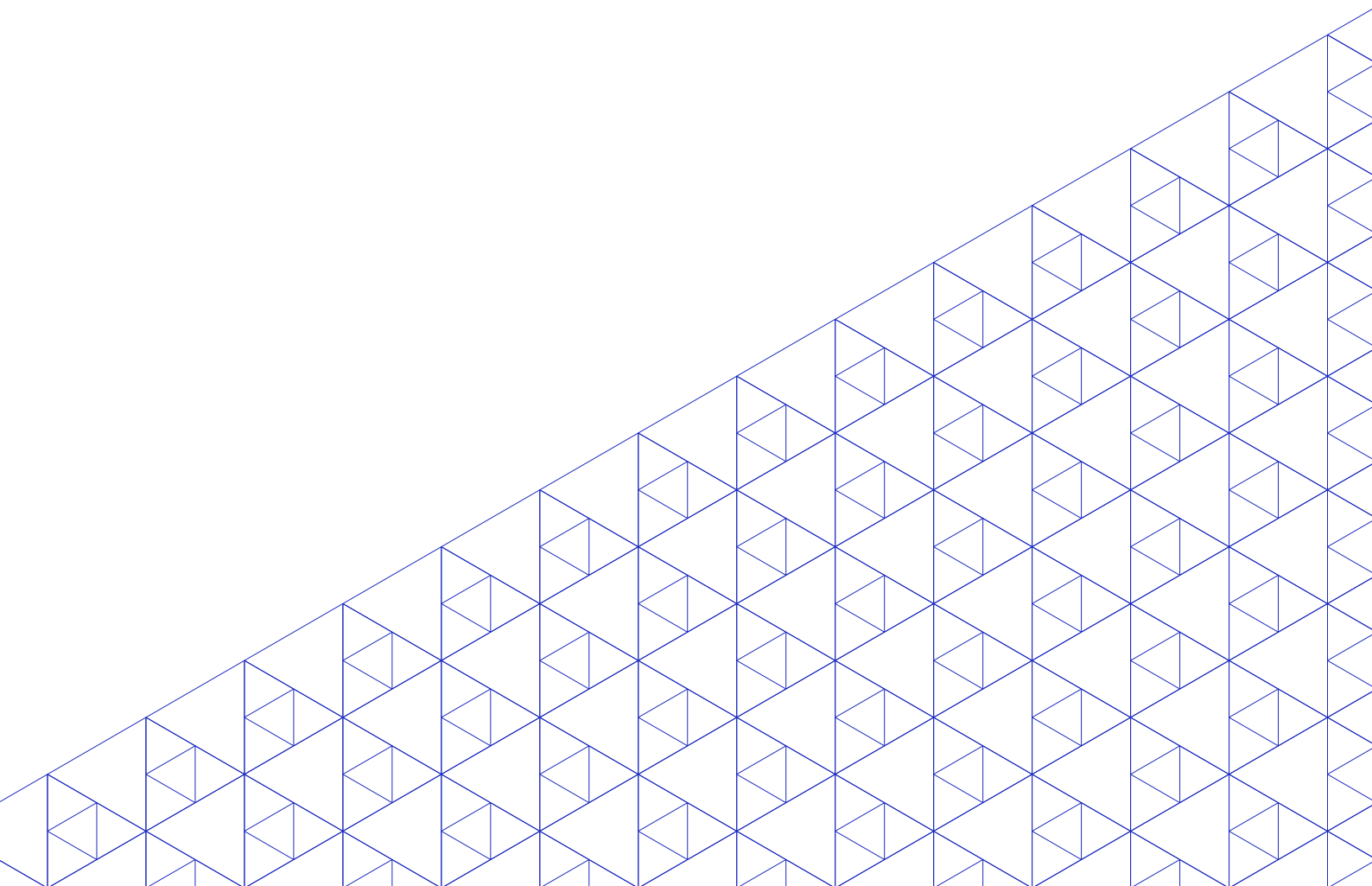


Organizzazione
Internazionale
del Lavoro

► Ufficio per l'Italia e San Marino

► Le politiche sugli ingressi di lavoratori migranti

Analisi delle politiche sulle migrazioni per lavoro



► **Le politiche sugli ingressi di lavoratori migranti**

Analisi delle politiche sulle migrazioni per lavoro

Organizzazione Internazionale del Lavoro

Questa pubblicazione è un prodotto del progetto “Supporto al rafforzamento della governance inter-istituzionale sullo sfruttamento lavorativo in Italia” che è co-finanziato dall'Unione Europea attraverso il Servizio di Supporto alle Riforme Istituzionali e attuato dall'Ufficio per l'Italia e San Marino dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, in collaborazione con la Commissione Europea. Le opinioni espresse in questa pubblicazione non riflettono necessariamente quelle della Commissione Europea o dell'Ufficio Internazionale del Lavoro.

Co-funded by
the European Union



Copyright © Organizzazione internazionale del lavoro 2023
Prima pubblicazione 2023



Questa opera ad accesso aperto è distribuita sotto la licenza internazionale Creative Commons Attribution 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>). Gli utenti possono riutilizzare, condividere, adattare e rielaborare l'opera originale, come specificato nella Licenza. L'OIL deve essere chiaramente indicata come proprietaria dell'opera originale. Gli utenti non sono autorizzati a riprodurre il logo dell'OIL in relazione al loro lavoro.

Attribuzione – L'opera deve essere citata come segue: *Le politiche sugli ingressi di lavoratori migranti. Analisi delle politiche sulle migrazioni per lavoro*, Roma: Ufficio internazionale del lavoro, 2023.

Traduzioni – Se questa opera viene tradotta, deve essere aggiunta la seguente clausola di non responsabilità insieme all'attribuzione: Questa traduzione non è stata realizzata dall'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) e non deve essere considerata una traduzione ufficiale dell'OIL. L'OIL non è responsabile del contenuto o dell'accuratezza di questa traduzione.

Adattamenti – Se questa opera è oggetto di adattamento, deve essere aggiunta la seguente clausola di non responsabilità insieme all'attribuzione: Questo è un adattamento di un'opera originale dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL). La responsabilità per le idee e le opinioni espresse nell'adattamento spetta esclusivamente all'autore o agli autori dell'adattamento e non sono approvate dall'OIL.

Questa licenza CC non si applica ai materiali non coperti da copyright OIL inclusi in questa pubblicazione. Se il materiale è attribuito a terzi, l'utente di tale materiale è l'unico responsabile per l'ottenimento dell'autorizzazione da parte del titolare dei diritti.

Qualsiasi controversia derivante dalla presente licenza che non possa essere risolta amichevolmente sarà deferita all'arbitrato in conformità con il Regolamento di arbitrato della Commissione delle Nazioni Unite per il diritto commerciale internazionale (UNCITRAL). Le parti saranno vincolate da qualsiasi lodo arbitrale emesso a seguito di tale arbitrato come decisione finale di tale controversia.

Tutte le domande su diritti e licenze devono essere indirizzate a ILO Publishing Unit (Rights and Licensing), 1211 Ginevra 22, Svizzera, o via e-mail a rights@ilo.org.

Le politiche sugli ingressi di lavoratori migranti. Analisi delle politiche sulle migrazioni per lavoro, Roma: Ufficio internazionale del lavoro, 2023.

Le denominazioni usate nelle pubblicazioni dell'OIL, che sono conformi alla prassi delle Nazioni Unite, e la presentazione dei dati che vi figurano non implicano l'espressione di opinione alcuna da parte dell'OIL in merito allo stato giuridico di alcun paese, area o territorio, o delle sue autorità, o rispetto al tracciato delle relative frontiere.

La responsabilità per le opinioni espresse in articoli, studi e altri contributi firmati spetta esclusivamente ai loro autori e la pubblicazione non costituisce un'approvazione da parte dell'OIL delle opinioni in essi espresse. Qualsiasi riferimento a nomi di ditte, o prodotti, o procedimenti commerciali non implica alcun apprezzamento da parte dell'OIL; di converso, la mancata menzione di una ditta, o prodotto, o procedimento commerciale non significa disapprovazione alcuna.

Informazioni sulle pubblicazioni e sui prodotti elettronici dell'ILO sono disponibili sul sito www.ilo.org/publns.

► **Indice**

Introduzione	1
► 1 Politiche per l'ingresso e soggiorno dei cittadini stranieri: una panoramica	3
► 2 Le politiche sugli ingressi per lavoro in Italia	7
2.1 Determinazione delle quote annuali	8
2.2 Richiesta nominativa del datore di lavoro	10
2.3 Selettività qualitativa	14
2.4 Gli ingressi di lavoratori qualificati	19
2.5 La conversione di altri permessi di soggiorno in permesso di lavoro	20
► 3 Altri canali di ingresso	23
► 4 La regolarizzazione dei lavoratori migranti irregolari	25
Conclusioni	29
Bibliografia	31
Allegato 1	35

► Introduzione

Le politiche sulle migrazioni internazionali comprendono tre macro ambiti d'intervento, ovvero le regole sugli ingressi ed il soggiorno legale; il controllo delle frontiere e l'allontanamento (rimpatri, espulsioni); e l'inclusione dei migranti nel tessuto economico e sociale del paese di destinazione. Le specifiche azioni di politica adottate dagli Stati nei diversi ambiti e la maggior o minore coerenza ed interazione delle stesse, determinano la maggiore o minore flessibilità delle politiche migratorie nazionali.

Recenti studi empirici hanno analizzato la natura ed efficacia delle politiche migratorie attuate nel corso degli ultimi decenni dai principali paesi occidentali nei confronti delle migrazioni internazionali per verificare se effettivamente vi sia una tendenza verso un irrigidimento generalizzato¹. I risultati rivelano che tra il 1945 alla fine degli anni '80 i cambiamenti delle politiche migratorie sono state in linea di massima orientate alla liberalizzazione delle migrazioni, mentre dagli anni '90 in avanti emerge chiaramente una tendenza all'irrigidimento del controllo delle frontiere e degli allontanamenti. Inoltre, si osservano maggiori restrizioni nei confronti di alcune tipologie di migranti (migranti di lungo periodo, gli irregolari e i migranti per ricongiungimento familiare) e una maggiore flessibilità nei confronti di altri gruppi, quali i lavoratori ad alta qualifica, i lavoratori stagionali, i lavoratori in particolari settori o occupazioni (per esempio in agricoltura, lavoro domestico e assistenza socio-sanitaria) nonché per i richiedenti protezione internazionale².

L'elemento più caratterizzante delle politiche migratorie moderne dei paesi occidentali sembra quindi essere la selettività esercitata nei confronti dei diversi gruppi di migranti (migranti "desiderati" e migranti "non desiderati") e l'aumento dei controlli interni e della sorveglianza dei confini (incluse le prassi sui respingimenti e le espulsioni), per limitare l'ingresso dei migranti "non desiderati", piuttosto che un irrigidimento generalizzato delle politiche migratorie.

I ricercatori sottolineano inoltre l'importanza di alcuni fattori — in contrapposizione tra loro — nella determinazione delle politiche migratorie degli ultimi anni. In primo luogo, la normativa internazionale sui diritti umani e sui diritti fondamentali dei lavoratori impone degli obblighi sugli Stati sovrani che limitano le restrizioni che questi ultimi possono imporre a certe categorie di migranti. Ciò introduce degli elementi di flessibilità nei regimi migratori nazionali. In secondo luogo, l'allargamento dell'Unione europea — e la necessità per gli stati aderenti di applicare l'acquis communautaire — ha alimentato cambiamenti restrittivi nei regimi migratori dei paesi aderenti, in particolare per quanto riguarda il concetto di paese "sicuro" nella determinazione dello status di rifugiato; l'introduzione di accordi di riammissione; e il rafforzamento dei controlli di frontiera. Infine, l'esternalizzazione della gestione dei flussi migratori e dei controlli alle frontiere, che si realizza attraverso la conclusione di accordi internazionali tra gli Stati di transito e di destinazione dei migranti, ha ulteriormente irrigidito le politiche sulle migrazioni internazionali. In forza di tali accordi, i paesi di origine e di transito si impegnano ad attuare misure per impedire che i migranti (non desiderati) raggiungano il territorio dei paesi di destinazione, ricevendo in cambio gli aiuti (finanziari, logistici e tecnologici) necessari all'adempimento degli obblighi assunti.

Il testo che segue analizza l'evoluzione delle politiche sugli ingressi ed il soggiorno dei cittadini stranieri in Italia e in altri paesi dell'Unione Europea al fine di valutarne l'efficacia nel garantire processi migratori internazionali sicuri e dignitosi.

¹ Hein de Haas, et al., "Growing restrictiveness or changing selection? The nature and evolution of migration policies", *International migration review* 52(2) (2018): 324–367.

² Il regime più flessibile applicato ai rifugiati, richiedenti asilo e protezione internazionale è stato utilizzato dai paesi europei fino ai primi anni 2000. Da allora, sono stati introdotti diversi criteri per controllare gli ingressi per protezione internazionale, fino all'adozione del nuovo Patto UE per l'asilo e immigrazione del dicembre 2023.

► 1 Politiche per l'ingresso e soggiorno dei cittadini stranieri: una panoramica

Negli ultimi decenni, le politiche sulle migrazioni internazionali dei paesi occidentali sono state caratterizzate dai criteri di selettività adottati per regolare gli ingressi ed il soggiorno dei cittadini stranieri sul territorio nazionale. Tali criteri di selezione si applicano in modo particolare alle migrazioni per lavoro, ma non solo. I confini tra i diversi tipi di migrazioni — per studio, per lavoro, per protezione internazionale — sono spesso labili e quindi la regolamentazione dei flussi d'ingresso per lavoro non rappresenta la totalità degli stranieri che eventualmente entrano nel mercato del lavoro del paese di destinazione. I giovani che emigrano per motivo di studio, per esempio, spesso trovano un'occupazione e rimangono nel paese di destinazione. Lo stesso accade per le persone che emigrano per ricongiungimento familiare e per i richiedenti protezione internazionale. A tale proposito, uno studio francese ha rivelato che — mentre nel periodo 2004–2006 solo il 10 per cento degli ingressi è stato per lavoro — circa il 75 per cento dei migranti per altri motivi era entrato nel mercato del lavoro francese l'anno successivo all'arrivo³.

In linea generale, i criteri di selettività delle politiche nazionali sulle migrazioni per lavoro vengono raggruppare in tre modelli principali.

Il primo modello, denominato “modello del capitale umano”, si basa sulla selezione da parte del governo degli immigrati permanenti utilizzando un sistema a punti. Questo sistema, utilizzato per esempio in Canada sin dagli anni '90, determina l'entrata di cittadini stranieri sulla base della valutazione di fattori quali il livello d'istruzione, le qualifiche professionali, la conoscenza linguistica e l'esperienza in settori ad alta qualifica. Questo sistema a punti favorisce l'ingresso di stranieri altamente qualificati e con buone capacità linguistiche e quindi con maggiori probabilità d'inclusione rapida e produttiva nel mondo del lavoro. A questo modello d'ingresso permanente per lavoro qualificato si affianca un canale d'ingresso temporaneo (per esempio il Temporary Foreign Worker Program del Canada) per uno-due anni, rivolto ai lavoratori a bassa qualifica, utilizzato soprattutto in agricoltura e nel settore del lavoro domestico⁴.

Il secondo modello, adottato per esempio dall'Australia e denominato “neo-corporativista”, si basa sulla selezione del governo che utilizza un sistema a punti, ma con un'ampia partecipazione delle parti sociali nella definizione delle qualifiche necessarie all'economia nazionale. Questo sistema a punti si basa sulle competenze per le occupazioni richieste dal mercato del lavoro, sulla conoscenza della lingua inglese e l'età (meno di 50 anni). Il sistema a punti utilizzato per selezionare i candidati si basa su di una lista di occupazioni qualificate, redatta dal governo in consultazione con le associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, che rispondono alle esigenze del mercato del lavoro (settore, competenze e occupazioni).

Il terzo modello, adottato per esempio negli Stati Uniti, è basato sulla selezione dei migranti da parte dei datori di lavoro (demand-driven). Questi ultimi devono fare domanda alle autorità per l'immigrazione per conto dei cittadini stranieri residenti all'estero da assumere ed il governo — sulla base delle richieste pervenute — effettua la selezione attraverso la politica dei visti d'ingresso, contingentati su base annuale. Un aspetto importante del regime migratorio degli Stati Uniti è la possibilità per studenti e lavoratori stranieri con visti d'ingresso temporanei di richiedere un visto permanente, se sponsorizzati da un datore di lavoro.

³ Jean-François Léger, “Les entrées annuelles des ressortissants des pays tiers sur le marché de l'emploi de 2004 à 2006”, *Infos migrations* 10 (2008).

⁴ Rey Koslowski, “Selective migration policy models and changing realities of implementation”, *International migration* 52(3) (2014).

I principali paesi di destinazione dei lavoratori migranti nell'Unione Europea (Italia, Francia, Paesi Bassi, Germania e Spagna) applicano sistemi d'ingresso e di soggiorno basati sulla domanda di manodopera da parte dei datori di lavoro (si veda la tabella comparativa nell'Allegato 1), spesso accompagnati da programmi volti a favorire l'ingresso di lavoratori altamente qualificati, di imprenditori, lavoratori in occupazioni in cui vi è carenza di personale (sanità, servizi di cura) e lavoratori stagionali (agricoltura, turismo).

Le politiche sugli ingressi e il soggiorno per lavoro applicate dai principali paesi europei hanno caratteristiche comuni, ma anche differenze che rendono i rispettivi regimi migratori più o meno efficaci nell'attrarre i lavoratori con le caratteristiche desiderate e respingere quelli che non rispondono ai criteri di selezione (rigidità o flessibilità). Come si può notare, in tutti i paesi europei considerati nella Tabella A1 in allegato, la procedura per l'ingresso legale per lavoro deve essere effettuata dal datore di lavoro. Ciò che cambia da paese a paese sono i limiti imposti dal governo per la selezione dei candidati e le regole sulla durata del permesso ed il suo rinnovo.

In alcuni paesi (per esempio Francia e Spagna) le domande sono ammesse solo per occupazioni in cui vi sia una carenza di manodopera, come determinato attraverso apposite liste stilate sulla base dei dati relativi al mercato del lavoro. I metodi utilizzati per stilare le liste di occupazioni in cui vi è una carenza di manodopera determinano una maggior o minore rigidità del sistema. In Francia, ad esempio, uno dei criteri utilizzati per la determinazione della lista riguarda la nazionalità del lavoratore, che rimanda agli accordi bilaterali o multilaterali in materia di migrazioni siglati dalla Francia.

Nel caso in cui la richiesta dei datori di lavoro riguardi lavoratori in occupazioni al di fuori delle liste, vige la regola del periodo in cui la posizione, notificata ai servizi per l'impiego pubblici, rimane vacante (che può variare da otto giorni a tre mesi) e la previa verifica di indisponibilità di manodopera nazionale o europea. Il "periodo di attesa" (breve o lungo) e la verifica d'indisponibilità (lavoratori nazionali o anche europei) è un altro elemento che può influenzare la flessibilità del regime migratorio (più stringenti sono i requisiti, minori sono le probabilità che un lavoratore venga ammesso).

Il Quadro multilaterale dell'OIL sulle migrazioni per lavoro del 2007 suggerisce che per la gestione dei flussi d'ingresso è necessario stabilire sistemi e strutture per la realizzazione di analisi periodiche e obiettive sul mercato del lavoro che prendano in considerazione le questioni di genere e che includano: (i) la dimensione settoriale, professionale e regionale della scarsità di manodopera e le loro cause; (ii) le carenze di lavoratori qualificati nei paesi sia d'origine che di destinazione, incluso il settore pubblico, della salute e dell'istruzione; e (iii) l'incidenza a lungo termine delle tendenze demografiche, in particolare l'invecchiamento e la crescita demografica, sulla domanda e l'offerta di lavoro⁵.

Anche la durata del permesso di lavoro e soggiorno e le regole per il rinnovo hanno un impatto sulla rigidità del regime migratorio: più è breve la durata del permesso di lavoro e/o di soggiorno e più rigide le regole per il rinnovo (in Italia, per esempio, il rinnovo richiede che il lavoratore migrante abbia ottenuto i crediti previsti dall'accordo d'integrazione), meno flessibile il regime per l'ingresso e il soggiorno legale del lavoratore migrante.

Gli ultimi due elementi rilevanti per la determinazione della flessibilità o rigidità delle politiche d'ingresso e di soggiorno dei lavoratori migranti regolari riguardano le tempistiche delle procedure da espletarsi, e la possibilità di regolarizzare il soggiorno. In alcuni paesi (per esempio, Spagna e Germania), le procedure per l'ingresso regolare variano da uno a tre mesi, mentre in altri paesi (per esempio Francia e Italia) la durata della procedura è superiore ai tre mesi. Alcuni paesi

⁵ OIL, *Quadro multilaterale dell'ILO sulle migrazioni per lavoro. Principi e Linee guida non vincolanti per un approccio alle migrazioni per lavoro basato sui diritti* (2005).

si sono dotati di una procedura individuale per la regolarizzazione (Spagna e Francia), mentre in altri paesi la regolarizzazione è prevista solo per certe categorie di migranti (Germania). In Italia, al contrario, le regolarizzazioni sono decise ad hoc, e spesso riguardano i lavoratori di interi settori economici (agricoltura, lavoro domestico).

Negli ultimi anni si è assistito — soprattutto nei paesi europei — ad un progressivo irrigidimento, se non de jure per lo meno de facto, nei confronti degli ingressi per ricongiungimento familiare e per protezione internazionale. Nei paesi europei, il diritto al ricongiungimento familiare si è progressivamente allargato fino alla fine degli anni '90. Dai primi anni 2000 in avanti, di converso, sono stati introdotti criteri più stringenti (per esempio nei Paesi Bassi, Francia e Germania), riguardanti i requisiti di reddito familiare e la conoscenza della lingua e della cultura del paese ospite⁶. In Italia, in particolare, i requisiti per il ricongiungimento familiare sono stati modificati nel 2008 (legge n. 160) e richiedono un alloggio idoneo, un reddito minimo e l'assicurazione obbligatoria. Malgrado tali restrizioni, i dati indicano che gli ingressi per ricongiungimento familiare, dopo una prima flessione tra il 2008 e il 2009, sono rimasti stabili intorno alle 110 mila unità per anno⁷.

Le politiche nei confronti dei rifugiati e dei richiedenti asilo hanno intrapreso — per lo meno sulla carta — una direzione meno restrittiva. Ciò può essere in parte spiegato con la creazione a livello europeo di uno status di protezione temporanea per i richiedenti asilo, che garantisce alle persone a cui è negato lo status di rifugiato il diritto di rimanere nel paese (divieto di espulsione) se il ritorno nel paese di origine costituisce un pericolo per l'incolumità. Inoltre, tutti i paesi dell'Europa orientale hanno esteso il diritto al ricongiungimento familiare ai rifugiati nel processo di adesione all'UE negli anni '90 e 2000. Tuttavia, anche se de jure le politiche sull'asilo non sono diventate più restrittive negli ultimi anni, l'intensificazione dei controlli alle frontiere e la maggiore incidenza dei tassi di rifiuto delle richieste d'asilo hanno reso de facto l'accesso alla protezione internazionale più difficile. Una caratteristica delle recenti politiche di asilo è stata la diffusione del principio del "paese d'origine sicuro", emerso alla fine degli anni '80. Questo principio consente ai paesi di negare l'accesso al sistema nazionale di protezione internazionale alle persone che provengono da un paese designato come "sicuro". Uno dei primi paesi ad introdurre questa regola è stata la Danimarca nel 1986, con altri paesi a seguire dal 1991 in avanti (Austria, Germania, Finlandia, Paesi Bassi, Lussemburgo, Slovenia, Cechia e Slovacchia).

La designazione di "paese sicuro", adottata a livello europeo nel 2013 (articolo 36 della Direttiva 2013/32/UE), prevede, per le richieste presentate da persone provenienti da questi paesi, delle procedure semplificate e più veloci che si fondano su una presunzione di infondatezza della richiesta dato che il paese di provenienza risulterebbe privo di criticità in merito al rispetto dei diritti umani e dei principi democratici. Spetta agli Stati membri dell'Unione aggiornare periodicamente la lista di paesi considerati sicuri. Dal 2023 (Decreto interministeriale del 17 marzo 2023), i paesi considerati sicuri dall'Italia sono Albania, Algeria, Bosnia Erzegovina, Capo Verde, Costa d'Avorio, Gambia, Georgia, Ghana, Kosovo, Macedonia del Nord, Marocco, Montenegro, Nigeria, Senegal, Serbia e Tunisia.

Nel corso del 2022 nell'Unione (dove i 7,5 milioni di rifugiati e richiedenti asilo incidono per circa l'1,7 per cento sulla popolazione totale) sono state presentate complessivamente 965.665 domande di asilo (+52,7 per cento rispetto all'anno precedente), di cui un quarto (oltre 240.000) ha riguardato minorenni. Nello stesso anno, delle 632.430 domande d'asilo esaminate, circa il 60 per cento sono state accolte (in primo o secondo grado), lasciando circa 249.000 migranti senza un titolo di soggiorno⁸.

⁶ Hein de Haas, et al., "Growing restrictiveness or changing selection?".

⁷ Eurostat, First permits by reason, length of validity and citizenship [codice online: migr_resfirst].

⁸ Centro Studi e Ricerche IDOS, "Dossier statistico immigrazione 2023. Scheda di sintesi" (2023).

Il Patto su Asilo e Immigrazione, su cui si è giunti ad un accordo tra il Consiglio dei ministri europei ed il Parlamento nel dicembre 2023, prevede cinque proposte che renderanno più stringenti i controlli di frontiera e le regole per i richiedenti protezione internazionale, rendendo così la politica sulle migrazioni internazionali degli Stati membri dell'Unione più rigide. La prima proposta riguarda la creazione di regole uniformi relative all'identificazione dei cittadini extra-UE al loro arrivo, con lo scopo di aumentare la sicurezza all'interno dello spazio Schengen. La seconda proposta riguarda lo sviluppo una banca dati comune che raccolga dati accurati e completi sui migranti identificati per rilevare movimenti non autorizzati. La terza proposta ha l'obiettivo di rendere le procedure di asilo, di rimpatrio e di controllo alla frontiera più rapide ed efficaci, che include anche la creazione di centri di detenzione vicino ai confini, in modo da rendere più rapidi i rimpatri. La quarta proposta riguarda un nuovo meccanismo di solidarietà tra gli Stati membri e regole chiare sulla responsabilità per le domande di asilo. Infine, una proposta di Regolamento sulle crisi e sulle cause di forza maggiore.

L'unico ambito di politica migratoria che ha subito sin dagli anni '50 un continuo irrigidimento a livello globale è quella che riguarda le migrazioni irregolari. Tale irrigidimento si articola nel rafforzamento dei controlli alle frontiere e nel regime sanzionatorio applicato ai datori di lavoro che assumono lavoratori migranti irregolari. Tuttavia, questa tendenza restrittiva coincide anche con la diffusione delle regolarizzazioni nei paesi europei come risposta politica comune alla migrazione irregolare (Italia, Spagna, ma anche Austria, Germania, Olanda, Svezia e Ungheria)⁹.

⁹ Hein de Haas, et al., "Growing restrictiveness or changing selection?".

► 2 Le politiche sugli ingressi per lavoro in Italia

Le prime disposizioni normative per la regolamentazione dei flussi d'ingresso dei lavoratori migranti in Italia risalgono al 1986 (Legge n. 943) e al 1990 (Legge n. 39), rispettivamente. La legge del 1986 introduce per la prima volta la possibilità di regolare gli ingressi per lavoro sulla base di decreti governativi e dei fabbisogni di manodopera in settori e occupazioni specifiche. La normativa del 1990 (cosiddetta "Legge Martelli") va oltre, e stabilisce quote d'ingresso annuali basate sulle esigenze del mercato del lavoro e introduce meccanismi per il controllo delle migrazioni irregolari.

La legge n. 286 del 1998 (Testo Unico Immigrazione, TUI) ha fornito per la prima volta un quadro completo per la gestione della migrazione verso l'Italia, riconoscendo la natura strutturale delle migrazioni, bilanciando la necessità di politiche d'ingresso per lavoro e di contrasto alle migrazioni irregolari e creando le condizioni per l'inclusione dei migranti e delle loro famiglie sulla base di principi di parità di trattamento e rispetto dei diritti umani¹⁰.

La versione del 1998 del testo Unico Immigrazione assegnava un ruolo centrale alla cooperazione internazionale con i paesi di origine nella gestione dei flussi migratori per lavoro, rafforzava il meccanismo delle quote annuali d'ingresso, introduceva meccanismi per facilitare l'ingresso di specifiche categorie di lavoratori, consentendo anche ingressi fuori quota e per la ricerca di lavoro (ingresso per sponsor). Il contrasto all'immigrazione irregolare veniva rafforzato attraverso l'imposizione di sanzioni — da applicarsi ai migranti irregolari, ai datori di lavoro e ai trafficanti — la creazione di centri per l'identificazione dei migranti irregolari, e la cooperazione bilaterale con i paesi di origine e di transito. Il TUI introduceva anche norme per l'inclusione dei lavoratori stranieri nella società italiana.

Le norme del Testo Unico Immigrazione vengono sostanzialmente rivedute nel 2002. L'ingresso di lavoratori stranieri viene condizionato all'esistenza di un contratto di lavoro offerto da un datore di lavoro, viene abolito l'ingresso per la ricerca di lavoro e viene privilegiata la migrazione temporanea. La durata del permesso di soggiorno per lavoro viene drasticamente ridotta, limitando il rinnovo ad una durata pari alla prima emissione e dimezzando il periodo di tolleranza per la ricerca di un nuovo lavoro.

Gli emendamenti al Testo Unico Immigrazione attuati dal 2002 al 2021 riguardano da un lato l'adeguamento delle norme italiane alle Direttive europee in tema di immigrazione (per esempio, l'introduzione della Carta Blu europea per i lavoratori stranieri altamente qualificati e il regime sanzionatorio nei confronti dei datori di lavoro che assumono immigrati irregolari) e dall'altro, norme volte a rafforzare il contrasto all'immigrazione irregolare ed i criteri di selettività per determinate categorie di migranti (ad esempio l'introduzione dei criteri di alloggio adeguato e reddito per i ricongiungimenti familiari a partire dal 2008).

L'architettura delle politiche sugli ingressi per lavoro, al contrario, è rimasta sostanzialmente invariata. Essa si basa su tre elementi principali, ovvero: (i) un meccanismo di selettività quantitativa basato sulla determinazione di quote d'ingresso annuali per l'ingresso di lavoratori stranieri ("Decreto flussi"); (ii) la richiesta nominale da parte di un datore di lavoro residente di un determinato lavoratore residente all'estero prima che quest'ultimo sia ammesso nel territorio italiano¹¹ e (iii) alcuni criteri di selettività qualitativa, focalizzati sia sulle caratteristiche del lavoro che sulle caratteristiche personali dei potenziali immigrati.

¹⁰ Ester Salis, "Labour migration governance in contemporary Europe. The case of Italy", FIERI Working papers (2012).

¹¹ Nel caso in cui il datore di lavoro non conosca alcuna persona specifica, ha la possibilità di scegliere i candidati dagli elenchi di candidati disponibili nei paesi dove sono stati conclusi e attuati accordi bilaterali sulla gestione della migrazione di manodopera. Tuttavia, questa seconda possibilità viene utilizzata raramente.

2.1 Determinazione delle quote annuali

La responsabilità principale per la determinazione delle quote d'ingresso annuali è affidata al governo (e in particolare al Ministero dell'Interno e al Ministero del Lavoro) attraverso un Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri (il cosiddetto "Decreto Flussi"). Le quote dovrebbero essere stabilite in conformità ai principi e ai criteri generali stabiliti nel Documento di pianificazione delle politiche migratorie (DMPP). Quest'ultimo documento, elaborato su base triennale al termine di un ampio processo di consultazione con le parti interessate¹², oltre ad individuare i criteri generali per la definizione dei flussi di ingresso, delinea anche gli interventi volti a favorire le relazioni familiari e l'inclusione sociale e l'integrazione culturale degli stranieri residenti in Italia (art. 3(3) del TUI). Anche in assenza del Documento di Pianificazione, il Governo è legittimato ad emanare decreti sulle quote annuali, attraverso procedure semplificate (ovvero senza approfondite consultazioni con le parti sociali e le organizzazioni che si occupano di migranti e senza sentire il Parlamento).

La programmazione triennale è stata abbandonata dopo il 2005 e ciò è stato considerato da molti studiosi come una riforma tacita, che ha dato discrezionalità al governo nella determinazione dei flussi, escludendo dalla decisione sulle quote d'ingresso sia le parti interessate che il Parlamento¹³.

Dal 2023, con la Legge n. 50, si è tornati alla programmazione triennale; tuttavia il testo pubblicato in Gazzetta Ufficiale (3 ottobre 2023) sulla programmazione dei flussi d'ingresso per il periodo 2023–2025 non contiene misure per l'inclusione sociale dei migranti, ma solo la determinazione dei flussi per il triennio e i criteri di priorità da assegnarsi ai cittadini di paesi che attuano campagne d'informazione sui pericoli dell'immigrazione irregolare ed ai cittadini stranieri che partecipano a corsi di formazione pre-partenza organizzati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Le quote d'ingresso in Italia vengono fissate dopo un esame delle carenze di manodopera, da un lato, e della capacità di assorbimento delle regioni e dei comuni, dall'altro. Negli ultimi anni sono state utilizzate diverse fonti informative per determinare il disallineamento tra domanda e offerta di lavoro e le caratteristiche della domanda di lavoro non soddisfatta dai lavoratori nazionali. Vengono utilizzati i dati sul mercato del lavoro e sulla popolazione ricavati dalle indagini dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) sulle forze di lavoro; sullo stock di popolazione italiana, europea e straniera; e i saldi naturali e migratori della popolazione residente. La domanda potenziale di lavoro viene stimata attraverso un'indagine effettuata dall'Agenzia per le politiche attive del lavoro (ANPAL) e dall'Unione delle Camere di Commercio sui fabbisogni del mercato del lavoro nei servizi e nell'industria (indagini Excelsior), che però esclude l'agricoltura ed il lavoro domestico, dove la presenza di lavoratori stranieri è consistente¹⁴.

La valutazione di queste informazioni produce una stima grezza della domanda di lavoro esistente che dovrebbe essere soddisfatta da lavoratori stranieri non comunitari. Tuttavia, molti esperti concordano nel considerare questi strumenti largamente inadeguati nel fornire una conoscenza attendibile dei bisogni reali, anche a causa delle caratteristiche strutturali della domanda di lavoro soddisfatta dalla forza lavoro migrante. La maggior parte dei lavoratori migranti trova impiego nell'agricoltura, nell'edilizia, nell'industria manifatturiera o nelle attività commerciali e del lavoro domestico, dove dominano le piccole e medie imprese e le famiglie. In questi settori i datori di lavoro hanno difficoltà a prevedere con largo anticipo i loro fabbisogni¹⁵.

¹² Le consultazioni devono essere effettuate con vari Ministeri, le commissioni parlamentari competenti, gli enti regionali e locali, il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL), le principali organizzazioni del terzo settore attive nell'assistenza e nell'integrazione degli immigrati, nonché sindacati e organizzazioni dei datori di lavoro.

¹³ Massimo Livi Bacci, "L'immigrazione di carta". *Una città* 180 (2011); Ester Salis, "Labour migration governance".

¹⁴ OIL, *Tendenze delle migrazioni per lavoro in Italia* (2023).

¹⁵ Ester Salis, "Labour migration governance".

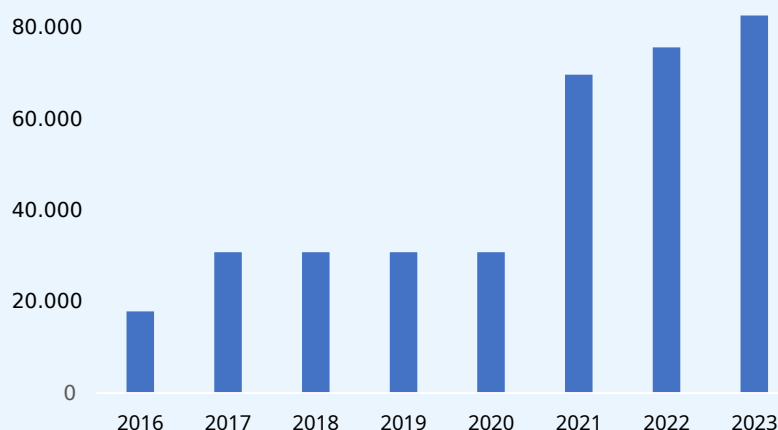
Le informazioni e i dati sulle esigenze del mercato del lavoro vengono poi integrati con informazioni sull'offerta di lavoro già disponibile nel paese, vale a dire i lavoratori disoccupati e i migranti non economici (studenti stranieri, migranti per ricongiungimento familiare e richiedenti protezione internazionale), che possono rappresentare una potenziale offerta di lavoro.

Un altro parametro che dovrebbe essere considerato è la “capacità di assorbimento” dei territori locali in termini di disponibilità di servizi sociali a livello locale (abitazioni, scuole, servizi sanitari). Sin dagli emendamenti al TUI del 2002, le autorità regionali hanno la possibilità di preparare un rapporto sulla presenza delle comunità migranti nei rispettivi territori e sui loro bisogni. Tuttavia, questa possibilità è stata scarsamente utilizzata dalle autorità regionali che spesso non dispongono delle risorse necessarie per fornire un'analisi approfondita dei mercati del lavoro locali.

L'esito di questo processo di analisi dovrebbe essere la quota finale di lavoratori stranieri da ammettere ogni anno nel territorio italiano, quota poi suddivisa tra regioni e province. Tuttavia, la decisione finale sul numero massimo di lavoratori da ammettere è il risultato di una scelta politica, che considera sì i fabbisogni di manodopera, ma anche — e a volte soprattutto — l'accettabilità del numero di quote da parte dell'opinione pubblica.

Queste osservazioni spiegano perché negli ultimi decenni le quote sono state fissate ampiamente al di sotto sia della domanda stimata (espressa attraverso le indagini Excelsior) sia della domanda effettiva (espressa attraverso il numero di domande presentate dai datori di lavoro). Nel 2019, l'indagine Excelsior stimava un fabbisogno di lavoratori migranti pari a 627.000 lavoratori, mentre le quote del decreto flussi prevedeva una quota di meno di 31.000 ingressi per lavoro, quote rimaste invariate nel periodo 2017–2020 (vedasi il Grafico 1). Nel 2020, anno di inizio della pandemia di COVID-19, la domanda di lavoratori stranieri delle imprese ha subito una contrazione pari al 28 per cento, mentre le quote annuali sono rimaste invariate (30.850 unità)¹⁶. Per gli ingressi previsti nel 2023 (82.705 unità per lavoro subordinato non stagionale) le domande inoltrate dai datori di lavoro nei primi due giorni di apertura delle richieste, sono state oltre 243.000¹⁷.

► **Grafico 1. Quote dei decreti flussi annuali, lavoro subordinato non stagionale (2017–2023)**



Fonte: Ministero dell'interno, Decreto flussi, vari anni.

¹⁶ Unioncamere e ANPAL, *Lavoratori immigrati. I fabbisogni professionali e formativi. Indagine 2022* (Roma: Unioncamere, 2023).

¹⁷ Si veda il Portale integrazione migranti: Flussi 2023, [le domande presentate nei click day](#).

Il ricorrente e significativo divario tra le quote previste e le richieste presentate dai datori di lavoro, in aumento nel corso degli anni, è stato spesso considerato un riflesso dell'inadeguatezza delle quote nel soddisfare i fabbisogni dell'economia italiana. Tuttavia, il semplice numero di domande presentate dai datori di lavoro non può essere considerato di per sé un valido indicatore della domanda di manodopera straniera in Italia. Da un lato il sistema delle quote potrebbe essere utilizzato per sostenere forme di ricongiungimento familiare allargato e di catene migratorie. Per esempio, si ritiene che le domande di lavoratori migranti nel settore domestico da parte di datori di lavoro stranieri siano utilizzate come canale per l'ingresso facilitato di lavoratori che vengono poi impiegati in altri settori¹⁸. Dall'altro lato, molti esperti ritengono che lo strumento delle quote venga utilizzato per regolarizzare i lavoratori stranieri già presenti irregolarmente in Italia, e che quindi il numero di domande presentate possa essere considerato un indicatore, seppure approssimativo, della presenza di lavoratori irregolari in Italia¹⁹.

2.2 Richiesta nominativa del datore di lavoro

In Italia, il sistema degli ingressi è demand-driven: i lavoratori stranieri sono ammessi solo su specifica richiesta di un datore di lavoro residente in Italia. Il principio generale alla base del processo di reclutamento è l'assunzione nominale dall'estero, secondo la quale il datore di lavoro deve richiedere l'autorizzazione ad assumere un determinato lavoratore prima che quest'ultimo sia ammesso nel territorio italiano.

L'utilizzo di un modello esclusivamente basato su assunzioni nominali dall'estero, e non più bilanciato dalla possibilità di entrare legalmente in Italia senza una specifica offerta di lavoro (possibilità annullata dalla riforma del 2002), è considerata da molti esperti come una delle maggiori criticità delle politiche sugli ingressi di lavoratori stranieri in Italia. Viste le caratteristiche della domanda di lavoratori stranieri espressa soprattutto dalle piccole e medie imprese e dalle famiglie, la conoscenza diretta e personale tra potenziali datori di lavoro e lavoratori sembra essere l'elemento chiave per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Questo è il caso dei rapporti di lavoro nei servizi di assistenza domestica, dove i datori di lavoro non sono disposti ad assumere qualcuno che non conoscono personalmente per svolgere le mansioni di cura. Anche se in termini diversi, ciò vale anche per le piccole imprese, che costituiscono la maggioranza delle imprese italiane. In questi luoghi di lavoro, le relazioni interpersonali tra i datori di lavoro e i dipendenti e tra colleghi, sono di particolare importanza per assicurare un ambiente di lavoro ben funzionante e produttivo²⁰.

Una seconda criticità delle politiche sugli ingressi dei lavoratori stranieri è causata dagli oneri procedurali — e soprattutto ai tempi per l'espletamento degli stessi — prima che il lavoratore straniero possa iniziare l'attività lavorativa. La richiesta per l'assunzione di un lavoratore straniero può essere presentata da parte di un datore di lavoro solo dopo la pubblicazione del decreto annuale di programmazione dei flussi, esclusivamente in via telematica e solo in date precise (il cosiddetto "click day"). Le domande vengono accolte sulla base del principio di "first come, first served", generando una sorta di effetto lotteria, vista la discrepanza tra il numero delle quote a disposizione e le richieste annuali dei datori di lavoro²¹. Fattori esterni, quali la qualità e velocità della connessione, giocano quindi un ruolo importante nell'assegnazione delle quote.

¹⁸ Asher Colombo e Elisa Martini, "Il flusso legale di lavoratori dall'estero", in Italia. Ministero dell'Interno, *Primo rapporto sugli immigrati in Italia* (2008).

¹⁹ Ester Salis, "Labour migration governance".

²⁰ Ester Salis, "Labour migration governance".

²¹ Ero Straniero, *La lotteria dell'ingresso per lavoro in Italia. I veri numeri del decreto flussi* (2023).

La procedura ordinaria prevede che il datore di lavoro la cui domanda rientra nelle quote governative e per cui non vi è disponibilità di lavoratori sul territorio nazionale²² riceva dallo Sportello Unico Immigrazione della Prefettura competente il nulla osta al lavoro e all'ingresso in Italia del lavoratore straniero entro 60 giorni (20 giorni per il lavoro stagionale). Lo Sportello Unico invia il nulla osta alla rappresentanza diplomatica italiana competente del paese di origine del lavoratore per il rilascio del visto entro 30 giorni, anche se i tempi sono spesso molto più lunghi. Una volta ottenuto il visto, i lavoratori possono fare ingresso in Italia. Entro otto giorni dall'ingresso devono poi recarsi nella prefettura competente con i datori di lavoro per stipulare il contratto di soggiorno e richiedere il rilascio del permesso di soggiorno. Anche in questo caso si può attendere mesi per la convocazione in Prefettura.

Contestualmente alla domanda di rilascio del permesso di soggiorno, il cittadino straniero sottoscrive un accordo di integrazione. Questo accordo— introdotto nel 2012 — si applica ai cittadini stranieri che entrano per la prima volta in Italia che fanno istanza per un permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, con alcune eccezioni (persone con disabilità; minori non accompagnati; vittime di tratta, violenza e sfruttamento; e i titolari di protezione internazionale). Con la sottoscrizione dell'accordo, il cittadino straniero si impegna a conseguire specifici obiettivi di integrazione nel periodo di validità del proprio permesso di soggiorno e lo Stato si impegna a sostenere il processo di integrazione in raccordo con le Regioni e gli Enti Locali. L'accordo prevede che entro due anni lo straniero raggiunga la quota di 30 crediti, che possono essere conseguiti attraverso l'acquisizione di determinate conoscenze (lingua italiana, cultura civica e vita civile in Italia) e lo svolgimento di attività, quali corsi di italiano (livello A2) e di formazione professionali, l'iscrizione al Servizio sanitario nazionale, la stipula di un contratto di locazione. Con la firma dell'accordo, vengono assegnati 16 crediti iniziali. La conferma di questi 16 crediti avviene a seguito della frequenza ad una sessione gratuita di formazione civica e di informazione sulla vita in Italia che si tiene presso gli Sportelli Unici per l'immigrazione delle Prefetture. Se alla verifica dell'ottenimento dei crediti (operato dallo Sportello unico immigrazione), il cittadino straniero non ha raggiunto la soglia dei 30 crediti, è possibile prorogare l'accordo per un anno. Se alla verifica i crediti sono uguali o inferiori allo zero (i crediti vengono decurtati in presenza di sentenze penali di condanna, applicazione di misure di sicurezza personali o per l'imposizione di sanzioni pecuniarie oltre i 10.000 euro), è decretata la risoluzione dell'accordo per inadempimento, con la revoca del permesso di soggiorno o il rifiuto del suo rinnovo e l'espulsione dello straniero²³.

In altri paesi europei i requisiti per gli ingressi per lavoro dipendente sono simili a quelli imposti dall'Italia (procedura avviata dal datore di lavoro, previo accertamento di non disponibilità di lavoratori nazionali, visto da ottenersi prima della partenza), ma con differenze che hanno un impatto sia sulla complessità delle procedure che sui numeri di lavoratori stranieri ammessi. In Francia, per esempio, l'ingresso per lavoro (contratto a tempo determinato o indeterminato) è concesso se vi è una richiesta da parte di un datore di lavoro per occupazioni in cui vi sono delle carenze di manodopera (*liste des métiers en tension*), oppure — se la posizione non compare nella lista — quando il posto di lavoro sia stata notificato al servizio pubblico per l'impiego e sia rimasto vacante per tre settimane. La lista delle occupazioni per cui vi è carenza di manodopera viene stilata ed aggiornata sulla base delle informazioni per area geografica; settore economico, professione e nazionalità del lavoratore²⁴. Il lavoro stagionale è concesso per un massimo di sei mesi l'anno, anche con più datori di lavoro, ma sempre in base alla richiesta dei datori di lavoro. Nei Paesi Bassi, l'accesso di lavoratori stranieri extra-UE è subordinato alla concessione di un visto per motivi di lavoro (TWA), richiesto dal datore di lavoro prima dell'arrivo del lavoratore (sponsorizzazione). Il permesso è valido per un anno e può essere rinnovato. L'Agenzia di assicurazione del lavoro (UWV) è l'ente preposto al rilascio del permesso sulla base di due criteri, verificati dall'A-

²² La previa verifica di indisponibilità di lavoratori sul territorio nazionale viene richiesta ai Centri per l'impiego. Tale norma è stata introdotta dalla Legge n. 50 del 2023 che ha modificato l'articolo 22 del Testo Unico Immigrazione.

²³ Italia. Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *Immigrazione. Come, dove, quando. Manuale d'uso per l'integrazione* (2021).

²⁴ La lista delle occupazioni per cui vi è carenza viene generata online sul [sito del Ministero degli interni](#).

genzia stessa: il datore di lavoro deve dimostrare di non aver trovato lavoratori adatti all'interno dell'UE (fatta eccezione per alcune categorie specifiche di lavoratori) e la posizione deve essere rimasta vacante per almeno cinque settimane, o tre mesi per occupazioni particolarmente difficili da reperire.

In Germania, le regole degli ingressi per lavoro sono state riviste nel 2020. Secondo il precedente sistema, in vigore dal 2005, i lavoratori di paesi terzi non qualificati non erano autorizzati all'ingresso, eccezion fatta per i contratti a tempo determinato per lavoratori stagionali e per le assunzioni di personale infermieristico. La nuova legge ammette non solo lavoratori altamente qualificati (in possesso di una laurea universitaria) ma anche chi, anche senza laurea, dispone di specifiche competenze ritenute utili per il mercato del lavoro tedesco²⁵. La nuova normativa prevede che i datori di lavoro indichino in modo trasparente i requisiti per chi è interessata/o a lavorare in Germania e l'equiparazione dei titoli di studio conseguiti all'estero con qualifiche professionali e lauree tedesche. È stata inoltre soppressa la clausola che accordava ai cittadini tedeschi e dell'UE una priorità per l'accesso a certe occupazioni e la lista con cui l'agenzia federale per il lavoro (Bundesagentur) specificava le categorie professionali per cui vi era carenza, con una conseguente apertura alla "candidatura" per qualsiasi tipo di figura professionale, senza specifiche limitazioni, previo ottenimento del visto per lavoro presso l'ambasciata tedesca nel paese di origine. Si sono quindi semplificate le procedure d'ingresso ed è stato esteso il ruolo dell'Ufficio federale per gli immigrati e i rifugiati. Questo organismo fornisce consigli e supporto ai candidati all'ingresso e ai datori di lavoro prima della partenza ed all'arrivo dei lavoratori, offre sostegno per esigenze come trovare una sistemazione abitativa o accedere all'assistenza sanitaria. La nuova normativa prevede anche un permesso per ricerca di lavoro, che ha una durata di sei mesi. Una volta trovato lavoro si può fare domanda per il permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

Anche la Spagna ha varato nell'agosto 2022 una riforma delle norme per gli ingressi per motivi di lavoro con l'obiettivo di facilitare l'ingresso di lavoratori stranieri necessari all'economia nazionale²⁶. Per l'ingresso per lavoro, la procedura è avviata dal datore di lavoro mentre il lavoratore si trova ancora all'estero, che permette al lavoratore di ottenere un visto di ingresso per lavoro dipendente ("por cuenta ajena"). Non qualunque offerta di lavoro è valida, ma solo quelle relative a occupazioni inserite in una lista di occupazioni in cui vi sia carenza di manodopera. La riforma ha esteso i settori per cui è prevista l'assunzione di lavoratori stranieri su base geografica (per regione), e la lista viene ora aggiornata ogni tre mesi. Inoltre, se le aziende dichiarano la necessità di assumere personale per occupazioni che non sono inserite nella lista, il processo viene agevolato riducendo il tempo necessario per ottenere i certificati richiesti, rendendo così più veloce l'intera procedura di ottenimento del visto per lavoro. Se a otto giorni dalla pubblicazione dell'offerta di lavoro non vengono trovati lavoratori in loco, allora entro tre giorni viene emesso un certificato di carenza e si possono assumere lavoratori stranieri. La riforma del 2022 prevede anche che il permesso di soggiorno per lavoro valga quattro anni e non più per due. Il rinnovo è disponibile anche per coloro che si trovano in condizione di disoccupazione, nei casi in cui il disoccupato abbia contribuito alla sicurezza sociale nei sei mesi precedenti la domanda di rinnovo; sia attivo nella ricerca del lavoro da almeno tre mesi, sia stato occupato regolarmente per almeno nove dei dodici mesi precedenti, e possa dimostrare un sufficiente livello d'integrazione sociale o se ha legami familiari²⁷.

A partire dal 2021 l'Italia ha adottato delle semplificazioni con l'obiettivo di accelerare i tempi procedurali per gli ingressi. Una parte delle quote per lavoro stagionale sono riservate alle domande presentate da organizzazioni professionali dei datori di lavoro del settore agricolo e turistico che si impegnano a sovrintendere alla finalizzazione dell'assunzione. Il decreto-legge 73/2022 ha previsto (in via transitoria per i flussi 2022 e 2023) il rilascio del nulla osta al lavoro

²⁵ L'innovazione è giustificata da uno studio del Bundestag che ha stimato un fabbisogno di circa 1,2 milioni di lavoratori. Vedasi La nuova legge sul lavoro qualificato in Germania, in Open Migration.

²⁶ Vedasi Spagna, "Approval of the new reform of the law on foreigners in Spain" (consultato il 16 novembre 2022).

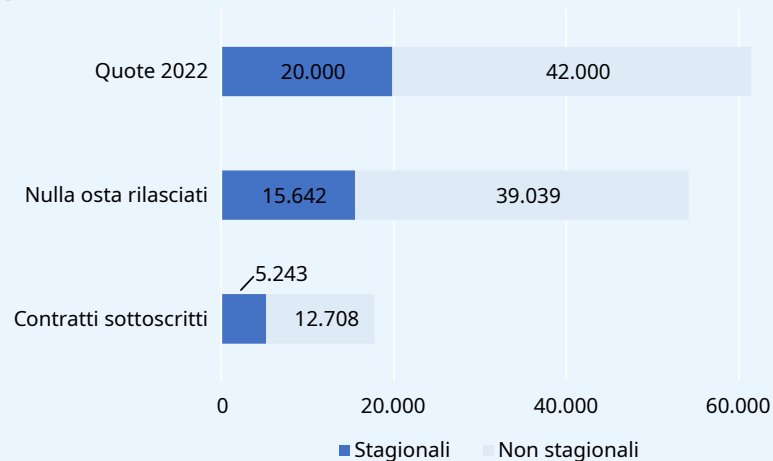
²⁷ Francesca Alice Vianello, et al., "A slow ride towards permanent residency: legal transitions and the working trajectories of Ukrainian migrants in Italy and Spain". *Journal of ethnic and migration studies* 47(13) (2019): 3172-3189.

entro 30 giorni dalla presentazione delle domande, mentre ha ridotto a 20 giorni il periodo per il rilascio del visto di ingresso da parte delle ambasciate e consolati. Il decreto-legge 23/2023 ha modificato la procedura prevedendo il rilascio del nulla osta entro 60 giorni dalla richiesta anche qualora non siano state acquisite dalla questura le informazioni su eventuali elementi ostativi. Se, successivamente, emerge la presenza di tali elementi, si procede alla revoca del nulla osta. Un'altra semplificazione per velocizzare l'impiego delle persone assunte è stata la possibilità di poter svolgere l'attività lavorativa con il solo nulla osta. Quindi, la persona straniera, una volta fatto ingresso nel territorio italiano, può da subito cominciare a svolgere attività lavorativa, in attesa della convocazione presso la prefettura competente per la stipula del contratto di soggiorno²⁸.

La Legge n. 50 del 2023 ha introdotto due ulteriori novità nelle politiche per gli ingressi per lavoro, ovvero un ritorno alla programmazione triennale ed un aumento delle quote d'ingresso (circa 450.000 lavoratori nel periodo 2023-2025); e la possibilità di rinnovare il permesso di soggiorno per tre anni, invece di due, per lavoro a tempo indeterminato, lavoro autonomo e per ricongiungimento familiare²⁹.

I dati disponibili confermano una sostanziale discrepanza tra le quote d'ingresso, i nulla osta rilasciati e i contratti sottoscritti. Nel 2022, a fronte di circa 62.000 quote d'ingresso per lavoro stagionale e non stagionale, sono stati rilasciati 54.681 nulla osta (88 per cento), ma meno del 33 per cento dei nulla osta rilasciati si è poi trasformato in contratti di soggiorno e di lavoro (grafico 3.2), con oltre 36.700 nulla osta non trasformati in contratti di soggiorno (Grafico 2).

► **Grafico 2. Quote, nulla osta e contratti sottoscritti (2022)**



Fonte: Ero Straniero, *La lotteria dell'ingresso per lavoro in Italia. I veri numeri del decreto flussi (2023)*.

Le procedure d'ingresso sembrano incepparsi dopo il rilascio del nulla osta, il che può essere dovuto a diverse circostanze. Una parte dei lavoratori con nulla osta potrebbero trovarsi ancora nel paese d'origine in attesa del visto o dei mezzi per sostenere le spese di viaggio. Oppure, data la possibilità di lavorare anche solo con il nulla osta, molti lavoratori potrebbero già lavorare, ma essere ancora in attesa di convocazione da parte della Prefettura. Un'ulteriore spiegazione può essere il fatto che all'arrivo dei lavoratori migranti in Italia, i datori di lavoro non siano più disponibili all'assunzione a causa delle procedure troppo lunghe per l'ingresso, con la copertura

²⁸ Ero Straniero, *La lotteria dell'ingresso per lavoro in Italia*.

²⁹ Questa riforma permetterà ai lavoratori a tempo indeterminato di ottenere un permesso di soggiorno UE per lungo soggiornanti (durata illimitata).

delle posizioni vacanti con altre tipologie di lavoratori. Vi sono anche delle denunce da parte delle associazioni di categoria e dei sindacati di pratiche illecite e fraudolente, con aziende e datori di lavoro fittizi che in cambio di ingenti somme di denaro fanno arrivare i lavoratori in Italia, ma poi spariscono, lasciando i lavoratori nell'irregolarità³⁰.

Considerati i limiti del sistema delle quote e degli oneri procedurali, in molti casi l'incontro tra domanda e offerta di lavoro avviene in Italia, poiché i migranti arrivano irregolarmente o restano oltre il visto ottenuto per motivi diversi dal lavoro ("overstayers"). Risulta quindi plausibile l'ipotesi che parte delle quote annuali vengano utilizzate per regolarizzare i lavoratori stranieri che già vivono e lavorano in Italia.

2.3 Selettività qualitativa

Il meccanismo degli ingressi in Italia, oltre a basarsi su criteri quantitativi (quote annuali) presenta anche dei criteri di selettività qualitativa.

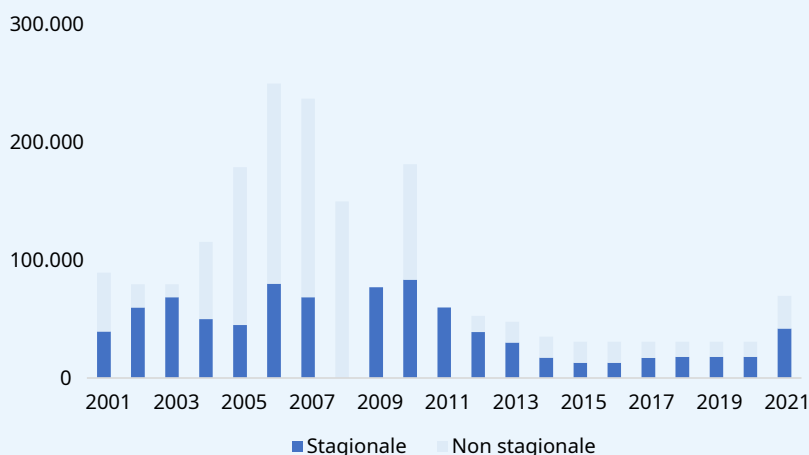
Un primo criterio di selezione qualitativa agisce sulla tipologia di occupazione, distinguendo le quote tra lavoro stagionale, non stagionale e lavoro autonomo. Inoltre, una parte dei nuovi permessi consentiti dai decreti flussi è concessa alla conversione di permessi soggiorni già esistenti, come per esempio quelli per motivi di studio o per lavoro stagionale. All'interno delle quote per il lavoro non stagionale, le quote possono essere ulteriormente suddivise in sotto-quote per settori o occupazioni specifiche, come per esempio per il lavoro domestico. Il meccanismo di quote dedicate al lavoro domestico ha creato un canale di ingresso facilmente accessibile e largamente utilizzato dai candidati all'immigrazione per entrare in Italia dato che i requisiti richiesti — in termini di reddito, condizioni contrattuali e contributi previdenziali — sono fissati a un livello inferiore rispetto ad altri settori³¹.

I dati relativi alla suddivisione delle quote annuali tra lavoro non stagionale e stagionale dimostrano la preferenza delle politiche migratorie italiane verso la migrazione temporanea. Tra il 1998 e il 2021 sono stati autorizzati oltre 855.000 ingressi per lavoro stagionale (in molti casi si tratta degli stessi lavoratori che ritornano di anno in anno)³², mentre il numero di lavoratori subordinati per lavoro non stagionale ammontano a circa 1,2 milioni lavoratori stranieri, anche se — visto il tasso di trasformazione dei nulla osta in contratti di soggiorno — i dati reali sono decisamente inferiori (Grafico 3). Anche nella nuova programmazione triennale delle quote per il periodo 2023–2025, il numero di ingressi per lavoro stagionale è leggermente superiore agli ingressi per lavoro subordinato non stagionale (184.700 e 185.000 ingressi, rispettivamente).

³⁰ Ero Straniero, *La lotteria dell'ingresso per lavoro in Italia*.

³¹ Nel Decreto flussi 2023, per esempio, sono previsti 9.500 ingressi per i lavoratori nel settore dell'assistenza familiare e socio-sanitaria. I criteri stabiliti per il nulla osta riguardano la retribuzione del lavoratore (che deve essere in linea con il CCNL del settore e comunque non inferiore all'ammontare dell'assegno sociale, ovvero 503,27 euro mensili) e il reddito imponibile del datore di lavoro (20.000 euro annui per nuclei familiari con un componente e 27.000 euro per nuclei con più componenti). Si veda la Circolare congiunta del Ministero interni, Ministero del lavoro e politiche sociali, Ministero agricoltura e Ministero turismo n. 5969 del 10 ottobre 2023.

³² Enrico Di Pasquale e Chiara Tronchin, *"Immigrati regolari nel labirinto del decreto flussi"*, *La Voce.info* (2022).

► **Grafico 3. Ingressi per lavoro stagionale e non stagionale (2001-2021)**

Fonte: Ministero dell'interno e Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Decreti flussi, anni 2001-2021.

Le migrazioni per lavoro stagionale — e più in generale le migrazioni temporanee per lavoro che includono la migrazione circolare, i programmi per i giovani professionisti e gli schemi per i lavoratori distaccati — presentano alcune criticità in termini di diritti dei lavoratori migranti³³. Sulla base della normativa vigente in Italia, per lavoro stagionale si intende quello svolto esclusivamente nei settori agricolo e turistico-alberghiero³⁴. Sebbene, gli approcci settoriali siano molti diffusi per le migrazioni temporanee, questi rischiano di provocare una (ulteriore) segmentazione del mercato del lavoro e di creare una predominanza di lavoratori migranti a basso salario, nonché segregazione occupazionale di genere, come nel caso del lavoro nel settore turistico (dove le donne rappresentano circa il 52 per cento degli occupati)³⁵.

Il permesso per lavoro stagionale, inoltre, impone delle restrizioni in termini della durata del soggiorno ammissibile (massimo nove mesi, anche cambiando datore di lavoro), al ricongiungimento familiare (che richiede un permesso di soggiorno di almeno un anno³⁶) e all'accesso ad alcuni benefici di protezione sociale (assegni unico e indennità di disoccupazione)³⁷. In Italia, la precarietà dei lavoratori stagionali — che possono lavorare per decenni senza mai acquisire un titolo di soggiorno che garantisca uno status giuridico stabile — è ulteriormente promossa dal permesso di soggiorno pluriennale, in base al quale i lavoratori entrati in Italia per lavoro stagionale nei due anni precedenti possono ottenere permesso di soggiorno triennale, ma solo per lavoro stagionale. La conversione di un permesso di soggiorno stagionale in lavoro subordinato è possibile, ma sempre all'interno delle quote stabilite dal Decreto Flussi.

Il sistema delle migrazioni internazionali per lavoro in Italia pone due ulteriori criticità che interessano tutti i lavoratori migranti, ma che sono particolarmente acute per i lavoratori stagionali, ovvero: (i) il reclutamento ingannevole o fraudolento; e (ii) l'accesso alla giustizia ed ai rimedi in caso di violazione dei diritti dei migranti. Come già accennato, il meccanismo d'ingresso in Italia per i lavoratori stranieri è in capo ai datori di lavoro, che possono essere anche aziende fittizie

³³ Per un approfondimento delle diverse tipologie di migrazione temporanea si veda OIL, *Migrazione temporanea per motivi di lavoro* (2023).

³⁴ Si veda la nota dell'INPS, Permesso di soggiorno per lavoro stagionale.

³⁵ Ente bilaterale nazionale turismo, *Osservatorio sul mercato del turismo. XV Rapporto, 2023* (2023).

³⁶ Si veda Istituto nazionale previdenza sociale (INPS), *"Ricongiungimento familiare. Sheda"* (2013)

³⁷ Italia. Camera dei Deputati, *"Lavoratori stranieri stagionali"* (consultato il 16 novembre 2022).

o intermediari illeciti che fanno richiesta per lavoratori stranieri in cambio di denaro o per fini di sfruttamento lavorativo. I lavoratori migranti stagionali, inoltre, hanno difficoltà ad accedere alla giustizia e ai rimedi a causa dell'impossibilità di far valere le loro richieste una volta lasciato il paese di destinazione³⁸.

Un secondo criterio di selettività qualitativa del sistema migratorio italiano si basa sulla nazionalità dei potenziali immigrati. Uno degli elementi chiave del sistema delle quote è la cooperazione internazionale con i paesi di origine nella gestione delle migrazioni per lavoro, compresi il controllo delle frontiere e le questioni di riammissione. Ai cittadini di paesi terzi con cui l'Italia ha concluso (o sta negoziando) accordi bilaterali vengono assegnate annualmente un certo numero di quote privilegiate per l'ingresso³⁹.

Gli accordi bilaterali con i paesi di origine rappresentano uno strumento importante per la gestione delle migrazioni internazionali per lavoro e per la protezione dei diritti dei lavoratori migranti. In linea generale, lo scopo primario degli accordi bilaterali dovrebbe essere quello di affrontare i differenti aspetti della migrazione per lavoro, quali le procedure di ammissione; i diritti dei lavoratori migranti in termini di reclutamento, salari e condizioni di lavoro; le possibilità di ricongiungimento familiare; e le politiche di integrazione, riammissione e di contrasto alle migrazioni irregolari. I principali strumenti utilizzati negli accordi bilaterali per la programmazione e gestione delle migrazioni sono le attività di informazione e formazione pre-partenza, la predisposizione di liste di candidati alla migrazione compilate con la collaborazione delle istituzioni dei paesi di origine, e le procedure di riammissione e di controllo delle migrazioni irregolari.

Tra gli Stati membri dell'Unione Europea i programmi pre-partenza sono considerati uno strumento per favorire l'inclusione dei migranti nei paesi di destinazione e per affrontare criticità quali la scarsa conoscenza della lingua del paese ospite, il riconoscimento delle qualifiche, meccanismi imperfetti di incontro tra domanda e offerta di lavoro, e differenze culturali⁴⁰. Sebbene venga riconosciuto il valore aggiunto della collaborazione tra paesi di destinazione e di origine nella formulazione e attuazione dei programmi pre-partenza, questi sono per lo più organizzati unilateralmente dai paesi di destinazione e consistono in attività di informazione e formazione sulla lingua, cultura, mercato del lavoro e procedure d'ammissione del paese di destinazione⁴¹. Spesso, questi programmi si rivolgono ai cittadini stranieri con qualifiche medio-alte o ai lavoratori in settori specifici in cui il paese di destinazione ha carenza di manodopera (per esempio la Danimarca e la Germania si sono dotati di programmi per laureati in materie scientifiche e tecnologiche e per le professioni sanitarie, vedasi Riquadro 1).

Vi sono due fattori principali che limitano la collaborazione tra paesi di origine e di destinazione nell'organizzazione dei programmi pre-partenza. Da un lato, gli obiettivi di politica migratoria dei paesi di origine e di destinazione possono essere opposti: i paesi di destinazione possono essere interessati ad attrarre talenti e lavoratori altamente qualificati, mentre la preoccupazione dei paesi di origine è di limitare l'emigrazione di personale qualificato. Dall'altro lato, risulta particolarmente complesso ed oneroso il coordinamento dei diversi attori coinvolti sia nei paesi di origine che di destinazione nella gestione delle migrazioni per lavoro (ministeri dell'interno, esteri, lavoro, enti preposti all'intermediazione del lavoro, all'istruzione e alla formazione).

³⁸ OIL, *Migrazione temporanea per motivi di lavoro*.

³⁹ I paesi d'origine con cui l'Italia ha accordi in materia di migrazioni sono elencati nella Circolare congiunta Ministero interni, Ministero lavoro e politiche sociali, Ministero agricoltura e Ministero turismo n 5969 del 10 ottobre 2023.

⁴⁰ Maria Vincenza Desiderio e Kate Hooper, "Improving migrants' labour market integration in Europe from the onset. A cooperative approach to predeparture measures", Migration policy institute Policy brief n. 6 (2015).

⁴¹ Maria Vincenza Desiderio e Kate Hooper, "Improving migrants' labour market integration".

► Riquadro 1. Programmi pre-partenza organizzati da paesi di destinazione

Molti paesi europei (Austria, Belgio, Paesi Bassi, Germania, Svezia, Finlandia) offrono programmi di informazione, formazione e orientamento diretti ai cittadini di paesi terzi che intendono migrare in via permanente o temporanea. I gruppi beneficiari possono comprendere i cittadini di principali paesi di emigrazione, o essere diretti a nazionalità specifiche. L'Austria, per esempio, ha istituito la figura del "rappresentante d'inclusione" presso l'Ambasciata austriaca di Ankara (Turchia) che organizza sessioni di informazione di gruppo per i migranti sulle condizioni di vita e di lavoro in Austria, sul sistema di istruzione e sul riconoscimento dei titoli. Il rappresentante d'integrazione organizza anche degli appuntamenti per i migranti presso il Welcome Desk del Fondo austriaco per l'integrazione, con lo scopo di offrire servizi post-partenza ai cittadini turchi che si stabiliscono in Austria.

Molti programmi pre-partenza organizzati dai paesi europei prevedono una serie di servizi: oltre alle informazioni di base sul mercato del lavoro e sulle procedure di ammissione, questi programmi danno la possibilità di partecipare a corsi di lingua e di formazione professionale (Germania, Italia, Belgio, Portogallo), l'accesso a portali (generalmente gestiti dai Servizi pubblici per l'impiego) per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro (Germania, Svezia, Paesi Bassi), e servizi per il riconoscimento delle competenze (Austria).

La Germania ha un programma ("Triple win" o triplo beneficio) per il reclutamento di personale infermieristico da paesi terzi in cui vi è un surplus di infermieri qualificati (Bosnia-Erzegovina, Filippine, Tunisia, Indonesia, Giordania e India) per lavorare in Germania, dove invece vi è carenza. Gestito congiuntamente dall'Agenzia federale per l'impiego e l'Agenzia per la cooperazione allo sviluppo (GIZ), il programma comprende le seguenti fasi:

- **Informazione:** Le due Agenzie pubbliche della Germania, in collaborazione con le controparti del paese di provenienza, offrono informazioni agli infermieri interessati sui posti disponibili, il processo di selezione e le condizioni di lavoro.
- **Pre-selezione:** una volta presentata la domanda, gli infermieri vengono intervistati dagli esperti dell'Agenzia tedesca per l'impiego nel paese di provenienza (formazione, esperienza professionale, motivazione).
- **Intervista con il datore di lavoro:** le persone preselezionate sono intervistate nel loro paese dai potenziali datori di lavoro (in via telematica). Ciò permette alle parti di valutarsi a vicenda.
- **Contratto di lavoro:** Se l'intervista va a buon fine, viene stipulato un contratto di lavoro che permette l'ingresso in Germania e quindi di ottenere un permesso di soggiorno per lavoro.
- **Formazione e preparazione pre-partenza:** L'Agenzia tedesca per la cooperazione internazionale organizza corsi di lingua tedesca e formazione professionale nei paesi d'origine e coordina il riconoscimento delle qualifiche in Germania.
- **Accoglienza in Germania:** L'Agenzia federale per l'impiego offre assistenza ai nuovi arrivati per l'alloggio, l'iscrizione al servizio sanitario e l'integrazione in Germania.

Il programma ha tre carte vincenti: diminuisce la pressione del mercato del lavoro nei paesi d'origine in cui vi è un surplus di personale sanitario qualificato; i lavoratori migranti con le rimesse contribuiscono allo sviluppo del loro paese e le carenze di personale infermieristico in Germania si attenuano. Dall'inizio del Programma nel 2013, circa 5.000 infermieri sono stati selezionati, formati e assunti dal Sistema sanitario tedesco (sia pubblico che privato).

Fonte: OIL, [Migrant worker resource centres \(MRCs\). Providing information and support services](#) (dicembre 2013); Alin Chindea, *Headstart to integration: A global review of pre-departure support measures for migrants* (OIM: 2015); Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, [Sustainable recruitment of nurses \(Triple Win\)](#).

Anche molti paesi d'origine — soprattutto dell'Asia, quali le Filippine, la Malesia e da ultimo l'India — si sono dotati di programmi di informazione e orientamento pre-partenza con lo scopo di proteggere i propri cittadini che intendono migrare dall'intermediazione illecita o fraudolenta e dallo sfruttamento lavorativo. Negli ultimi anni sono stati creati — anche con il supporto delle organizzazioni internazionali — dei Centri di informazione e formazione (Migration Resource Centres) che offrono formazione sui diritti e doveri dei lavoratori, informazioni sulla cultura, lingua e normativa dei principali paesi di destinazione, informazioni su come accedere ai servizi del paese ospite, i meccanismi di ricorso e per l'invio di rimesse legali nel paese d'origine. Lo scopo è di rendere i migranti consapevoli dei propri diritti, aiutarli ad individuare situazioni abusive e far valere i propri diritti.

Fino al 2023, la maggior parte degli accordi internazionali conclusi dal governo italiano con i paesi di origine si sono concentrati prevalentemente sul contrasto all'immigrazione irregolare e sulle riammissioni, piuttosto che sulla creazione di strumenti per la gestione delle migrazioni. In fase di attuazione, il meccanismo delle quote privilegiate funge più da criterio di restrizione che di promozione, dato che i cittadini dei paesi cui sono concesse le quote privilegiate (ad esempio Marocco, Moldavia e Albania) possono utilizzare solo questo canale e non possono fare ingresso sulla base delle quote generali. Questa criticità è stata in parte superata con l'aumento delle quote d'ingresso previsto dalla nuova programmazione 2023-2025: circa 175.000 quote sono assegnate ai cittadini di paesi con cui l'Italia ha concluso o sta negoziando accordi bilaterali, cui si aggiungono circa 216.000 quote nel settore agricolo e turistico con istanza presentata dalle associazioni datoriali⁴².

La legge n. 50 del 2023 ha introdotto alcune novità in termini di criteri di selettività qualitativi. In primo luogo, si prevedono quote d'ingresso riservate (circa 16.500 unità nel periodo 2023-2025, il 3,6 per cento del totale) ai lavoratori dei paesi d'origine che, anche in collaborazione con le autorità italiane, promuovono campagne mediatiche indirizzate ai propri cittadini sui rischi dell'immigrazione irregolare.

In secondo luogo, la Legge n. 50 del 2023 ha modificato l'articolo 23 del TUI, prevedendo la possibilità di ingresso al di fuori delle quote per i cittadini stranieri che partecipano ad attività di formazione professionale e civico-linguistica organizzati nel paese d'origine sulla base delle Linee guida predisposte dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali. L'intervento più incisivo riguarda la norma (articolo 23, comma 2-bis del TUI) secondo cui il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è tenuto a comunicare, entro sette giorni, al Ministero dell'Interno e al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale le generalità dei partecipanti ai corsi per la verifica degli elementi ostativi che porterebbero alla revoca del nulla osta e del permesso di soggiorno. Sebbene l'ingresso dei partecipanti ai corsi di formazione sia fuori quota, la domanda di visto deve essere correlata dalla conferma dell'assunzione da parte del datore di lavoro.

Le Linee guida del Ministero del lavoro e delle politiche sociali per la predisposizione e valutazione dei programmi di formazione professionale e civico-linguistica, approvate a giugno 2023, sollevano alcune perplessità sui contenuti della formazione e le modalità di organizzazione. La prima perplessità riguarda la natura unilaterale dei programmi di formazione, che esclude le istituzioni dei paesi d'origine. Le Linee guida prevedono che siano valutati positivamente i programmi realizzati in partenariato con i soggetti pubblici e privati operativi nel paese di origine, mentre vi sono ampie evidenze della maggior efficacia per l'integrazione socio-lavorativa dei migranti dei programmi organizzati con la collaborazione attiva delle istituzioni dei paesi di origine⁴³. La seconda perplessità riguarda i livelli di competenza professionale e linguistica da fornire ai potenziali migranti. Per i corsi di lingua italiana i partecipanti devono acquisire il livello A1, accertato tramite un test di lingua organizzato dall'ente formatore. L'acquisizione del livello A1, però, deve essere riconosciuto dai Centri Provinciali per l'istruzione degli adulti (CPIA) per poter accedere ai corsi

⁴² Si veda il dettaglio delle quote flussi per il periodo 2023-2025 pubblicato sul [portale integrazioni migranti](#).

⁴³ Maria Vincenza Desiderio e Kate Hooper, "Improving migrants' labour market integration"; Alin Chindea, *Headstart to integration: A global review of pre-departure support measures for migrants* (OIM: 2015).

di lingua per l'ottenimento del livello A2 (che dà la possibilità di ottenere i crediti per dell'Accordo di integrazione). La partecipazione ai corsi di formazione professionale — che devono essere finalizzati a fornire competenze coerenti con la Atlante del lavoro e delle qualificazioni ed essere allineati ai fabbisogni del contesto produttivo nazionale — ed il superamento del test finale dà luogo ad una semplice “attestazione di frequenza”. Ciò implica che il lavoratore migrante dovrà richiedere la certificazione attraverso il riconoscimento delle qualifiche, percorso intrapreso da pochissimi migranti (si veda il Capitolo 5 sull'inclusione).

Infine, le Linee guida prevedono una lista molto ampia di soggetti autorizzati ad organizzare i programmi di formazione, che includono sia enti che hanno una provata esperienza nella formazione professionale (ad esempio i Centri provinciali per l'Istruzione degli adulti e gli enti bilaterali), ma anche altre tipologie di organizzazioni, quali le agenzie private di intermediazione autorizzate ad operare solo a livello regionale, le organizzazioni senza fini di lucro iscritte alle varie sezioni dell'Albo delle agenzie del lavoro private, e le organizzazioni del terzo settore iscritte al Registro unico nazionale.

2.4 Gli ingressi di lavoratori qualificati

Nell'agosto 2022 la Camera dei Deputati ha approvato in via definitiva la legge delega per il recepimento delle direttive europee, tra cui la nuova Direttiva 2021/1883 che modifica le regole sulla Carta Blu (direttiva 2009/50/EC), destinata ai lavoratori altamente qualificati. Questo provvedimento dovrebbe semplificare e accelerare le procedure d'ingresso per questi lavoratori. Nel 2022, questo strumento ha permesso l'ingresso di circa 82.000 lavoratori altamente qualificati nell'Unione europea, ma il suo utilizzo in Italia è ancora estremamente limitato (circa 572 persone nel 2022 hanno ottenuto la Carta blu). Lo scarso utilizzo dello strumento in Italia, oltre a scontare le complessità burocratiche per le autorizzazioni agli ingressi per lavoro, appare collegato alle caratteristiche del mercato del lavoro italiano, che richiede in modo particolare lavoro manuale a qualifica medio-bassa⁴⁴.

Al di là della Carta Blu, la circolazione di migranti qualificati nell'Unione europea riguarda soprattutto il personale addetto alla cura e, in particolare, quello delle professioni sanitarie. Le proiezioni disponibili indicano che nel 2030 la carenza complessiva di operatori sanitari nell'Unione raggiungerà i 4,1 milioni di unità (600.000 medici, 2,3 milioni di infermieri e 1,2 milioni di altri operatori sanitari)⁴⁵. Il reclutamento di operatori sanitari dall'estero avviene principalmente tramite accordi bilaterali e multilaterali. Diversi paesi, e soprattutto la Germania e la Francia hanno adottato programmi specifici per reclutare personale sanitario dall'estero (con ingressi pari nel 2018 a 40.000 unità in Germania e circa 25.000 in Francia).

I paesi europei, in linea generale, applicano un trattamento di favore per l'ingresso di lavoratori altamente qualificati. Nei Paesi Bassi sono previste apposite regole per i lavoratori altamente qualificati, che devono raggiungere un certo livello di reddito, diverso a seconda delle posizioni occupazionali che ricoprono. Il datore di lavoro che intende assumere un lavoratore straniero altamente qualificato per un periodo superiore ai tre mesi deve soddisfare una serie di condizioni: fare domanda per un permesso di soggiorno provvisorio; fare in modo che la propria azienda venga riconosciuta come sponsor dal Servizio Immigrazione; e accertarsi che lo stipendio previsto per il dipendente soddisfi i requisiti richiesti. In Germania, il permesso per lavoratori qualificati si applica ai lavoratori in possesso di laurea e di qualifiche professionali e che abbiano un reddito consistente. La Germania è il paese dell'UE in cui lo strumento della Carta Blu ha incontrato il maggiore favore, sicché il paese ha totalizzato, dal 2017 in avanti, oltre l'80 per cento delle auto-

⁴⁴ Maurizio Ambrosini, *Sociologia delle migrazioni*. Bologna. 3ª ed. (Bologna: Il Mulino, 2020).

⁴⁵ Jean-Pierre Michel e Fiona Ecarnot, “The shortage of skilled workers in Europe. Its impact on geriatric medicine”. *European geriatric medicine* 11 (2020): 345–347.

rizzazioni rilasciate nell'UE a questo titolo. In Spagna, il visto per lavoratori qualificati è concesso a coloro che hanno ricevuto una offerta di lavoro qualificato in Spagna, o che si sono laureati in prestigiose università e scuole professionali. I documenti richiesti sono il contratto di lavoro e la descrizione delle mansioni che devono rientrare nell'elenco delle professioni altamente qualificate. Il permesso di lavoro si ottiene all'arrivo.

Molti paesi europei hanno anche adottato procedure specifiche per l'ingresso di imprenditori ed investitori. In Spagna, per esempio, esistono due tipi di visto per gli imprenditori. Il primo tipo di visto è destinato a imprenditori che intendono aprire un'attività considerata innovativa e interessante per il paese. I requisiti richiesti sono il business plan, un'assicurazione e la prova di disporre dei fondi sufficienti per avviare l'attività. Il visto per lavoro autonomo riguarda iniziative imprenditoriali che non sono particolarmente innovative o non richiedono un elevato investimento tecnologico. Si richiede la preparazione di un dettagliato business plan, da presentare a una delle cinque istituzioni competenti in Spagna; la dimostrazione di possedere i titoli di studio necessari a svolgere le mansioni previste all'interno dell'azienda; la prova di disporre dei finanziamenti necessari, ovvero la dichiarazione della fonte di investimento. Un elemento innovativo della riforma in Spagna è il fatto che una volta rinnovato il permesso per lavoro dipendente o lavoro autonomo, è possibile svolgere tanto un lavoro dipendente quanto un lavoro autonomo, senza dover dimostrare alcuna compatibilità e senza altre procedure legali, come invece era previsto in precedenza.

2.5 La conversione di altri permessi di soggiorno in permesso di lavoro

In Italia, diversi titoli di soggiorno possono essere convertiti in permessi per lavoro. Alcune conversioni sono possibili solo all'interno delle quote del decreto flussi (per esempio permessi per studio/formazione/tirocinio, i permessi per lavoro stagionale ed i permessi di soggiorno europei per soggiornanti di lungo periodo), mentre altre tipologie di conversione sono possibili tutto l'anno al di fuori delle quote (permessi di soggiorno per protezione speciale, calamità, residenza elettiva, attività sportiva, lavoro artistico, motivi religiosi). Le conversioni del permesso per motivi di studio in permesso per lavoro sono possibili al di fuori delle quote del decreto flussi, solo per coloro che hanno conseguito il diploma di laurea o di laurea specialistica, a seguito della frequenza di corsi di studio in Italia, o per gli stranieri regolarmente soggiornanti al raggiungimento della maggiore età⁴⁶.

Il permesso di soggiorno per motivi familiari consente di svolgere qualsiasi attività lavorativa, senza la sottoscrizione di un contratto di soggiorno. Nel caso in cui il titolare volesse ottenere un permesso per lavoro, il permesso è concesso al di fuori delle quote annuali.

Agli stranieri richiedenti protezione internazionale viene rilasciato un permesso di soggiorno per richiesta asilo, valido fino alla decisione sulla richiesta di protezione, che permette di lavorare trascorsi due mesi dalla presentazione della domanda e fino alla conclusione della procedura. Se al cittadino straniero viene riconosciuta la protezione internazionale, viene emesso un permesso di soggiorno della durata di cinque anni che permettere di svolgere attività lavorativa e di entrare e soggiornare senza visto all'interno dell'area Schengen dell'Unione Europea per massimo tre mesi. Dopo cinque anni, il permesso può essere trasformato in permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.

⁴⁶ Italia. Governo, [“Quali sono i permessi di soggiorno che possono essere convertiti in lavoro?”](#), Integrazionemigranti.gov.it (20 dicembre 2021). Gli ultimi dati disponibili, indicano che nel 2021 si sono laureate in Italia circa 12,500 cittadini stranieri (comunitari ed extra-comunitari) per lo più provenienti da famiglie immigrate residenti in Italia. Vedasi Consorzio interuniversitario AlmaLaurea, XXIV indagine. Profilo dei laureati 2021. Rapporto 2022 (2022).

Il permesso di soggiorno per protezione speciale è stato introdotto dalla legge 132/2018 e i presupposti per il suo rilascio sono stati poi ampliati dalla Legge n. 173 del 2022 che ha riformulato l'art. 19 del Testo Unico Immigrazione (TUI). La protezione speciale viene concessa quando non è possibile l'allontanamento dello straniero dal territorio nazionale, perché la persona nel paese di respingimento potrebbe essere oggetto di persecuzione o correre il rischio di violazione gravi dei diritti umani (tortura, trattamenti degradanti). Fino al varo della Legge n. 50 del 2023 veniva esclusa la possibilità di allontanamento dello straniero, qualora ciò comportasse una violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare. Questa possibilità è ora esclusa, e la protezione speciale ed il divieto di respingimento si applica esclusivamente alle persecuzioni (per motivi di razza, sesso, orientamento sessuale, religione, condizioni sociali) e gravi violazioni dei diritti umani.

Il permesso di soggiorno per protezione speciale è di durata biennale, è emesso dal Questore e consente di svolgere attività lavorativa sia in forma subordinata che autonoma, ma non può essere convertito in un permesso di soggiorno per motivi di lavoro (possibilità espugnata dalla Legge n. 50 del 2023). Il rinnovo di tale permesso di soggiorno è subordinato ad una rivalutazione della situazione da parte della Commissione Territoriale.

In base agli articoli 18 e 22 del Testo Unico Immigrazione, le vittime di tratta di esseri umani, di violenza domestica e di sfruttamento lavorativo hanno accesso ad un permesso di soggiorno per "casi speciali". Per le vittime di tratta e di sfruttamento, il permesso è valido per sei mesi, prorogabili ad un anno o per il periodo necessario per motivi di giustizia e permette il lavoro subordinato. Per le vittime di violenza domestica il permesso di soggiorno è valido per un anno, prorogabile per un altro anno e può essere trasformato in permesso di soggiorno per lavoro. Nel 2022 solo 402 persone hanno ottenuto il permesso di soggiorno per "casi speciali" (69 per sfruttamento lavorativo, 131 per violenza domestica e 202 per le vittime di tratta di esseri umani⁴⁷).

⁴⁷ Centro Studi e Ricerche IDOS, ["Dossier statistico immigrazione 2023. Scheda di sintesi"](#) (2023).

► 3 Altri canali di ingresso

Durante il periodo 2014–2017 l'Italia ha accolto sulle proprie coste oltre 600.000 migranti, più di quanti ne siano arrivati nei precedenti vent'anni. Dal 2017 al 2020 il numero di arrivi via mare nel nostro paese è diminuito passando da circa 120.000 persone a meno di 35.000. Questo a causa della diminuzione complessiva dei flussi dei migranti che hanno attraversato irregolarmente le frontiere europee dal 2016 in poi a seguito degli accordi dell'Unione europea con la Turchia, ma anche per l'effetto delle politiche nazionali di esternalizzazione delle frontiere (ed in particolare ai respingimenti effettuati dalla guardia costiera libica nell'ambito del memorandum d'intesa tra l'Italia e la Libia), nonché per l'impatto dei provvedimenti volti a limitare le operazioni di salvataggio in mare⁴⁸. Nel biennio 2020–2022 sono sbarcate complessivamente circa 115.000 immigrati, mentre nei primi sette mesi del 2023 i migranti sbarcati ammontavano a oltre 89.000 persone.⁴⁹

Nel 2022, l'Agenzia europea per il controllo delle frontiere (Frontex) ha individuato 330.000 ingressi irregolari. Tali ingressi hanno riguardato cittadini della Siria, Afghanistan, Turchia e Tunisia lungo la rotta del Balcani Occidentali (45 per cento del totale degli ingressi irregolari) e cittadini di Egitto, Tunisia, Bangladesh e Siria attraverso la rotta del Mar Mediterraneo centrale (il 31 per cento del totale)⁵⁰. Nello stesso anno, sono state presentate oltre 950.000 domande d'asilo a livello europeo. Del totale delle domande d'asilo esaminate da tutti i paesi dell'Unione europea (oltre 632.000) il 60,6 per cento è stato accolto (in primo o secondo grado), lasciando circa 249.000 persone senza un titolo di soggiorno⁵¹.

In Italia, l'andamento degli sbarchi è riflesso nelle istanze di protezione internazionale presentate, che sono diminuite da oltre 130.000 domande nel 2017 a circa 27.000 nel 2020 (–79 per cento), per poi aumentare nel periodo 2021–2022 (da 41.000 a 72.000 istanze).

Gli esiti delle domande di protezione internazionale esaminate dalle Commissioni territoriali mettono in luce diversi aspetti. Il primo aspetto riguarda l'incremento dei provvedimenti amministrativi adottati, aumentati negli anni seguendo lo stesso andamento del numero delle istanze presentate (18.000 domande all'anno nel periodo fino al 2010, per arrivare alle oltre 90.000 decisioni all'anno nel 2019)⁵². Il secondo aspetto è il numero di decisioni di non riconoscimento, passate da circa il 30–40 per cento del 2015 al 70 per cento del totale delle richieste tra il 2018 e il 2020 (solo tre richieste su dieci vengono riconosciute). Nel biennio 2018–2020, i dati mostrano l'effetto del decreto-legge n. 113 del 2018 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione), con il quale è stata soppressa la protezione umanitaria e sono state introdotte forme speciali di protezione: su 136.813 domande esaminate tra il 2018 e il 2020, gli esiti positivi hanno riguardato solo 28.200 persone (il 20 per cento).

Il richiedente asilo, una volta che la competente Commissione territoriale si sia pronunciata sulla domanda di protezione internazionale e sia destinatario di un provvedimento negativo o di una decisione che non lo soddisfi pienamente, ha diritto di presentare ricorso giurisdizionale. A partire dall'agosto 2017 (decreto-legge n. 13/2017 Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale), i richiedenti asilo possono ricorrere solo alla Corte di Cassazione e non più in appello.

⁴⁸ Italia. Ministero dell'interno, "Relazione al parlamento sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata. Anno 2019" (2020).

⁴⁹ Italia. Ministero dell'interno, "[Ferragosto. Dossier Viminale, 2021](#)" (2021); Italia. Ministero dell'interno, "[Ferragosto. Dossier Viminale, 2022](#)" (2022); Italia. Ministero dell'interno, "[Ferragosto. Dossier Viminale, 2023](#)" (2023).

⁵⁰ European border and coast guard agency (Frontex), "[EU's external borders in 2022. Number of irregular border crossings highest since 2016](#)" (13 gennaio 2023).

⁵¹ Centro Studi e Ricerche IDOS, "Dossier statistico immigrazione 2023. Scheda di sintesi".

⁵² Monia Giovannetti, "I perimetri incerti della tutela: la protezione internazionale nei procedimenti amministrativi e giudiziari", *Questioni giustizia* (aprile 2021).

Tra il 2017 e il 2020, le richieste esaminate dalle Commissioni Territoriali sono state più di 385.500 di cui mediamente il 31 per cento definite con il riconoscimento della protezione internazionale, mentre la percentuale dei mancati riconoscimenti nel merito (al netto degli irreperibili o altro esito) è pari al 58 per cento. La percentuale di persone che hanno ottenuto la protezione speciale è passata dallo 0.7 per cento del totale delle domande di protezione internazionale presentate nel 2020, al 7.6 per cento nel 2021 e 16.9 per cento nel 2022.

Il tasso di impugnazione medio stimato per decisioni di non riconoscimento a livello nazionale è di circa il 94 per cento. Dei casi di ricorso presentati in via giurisdizionale (tribunale, Appello e Cassazione) oltre il 30 per cento ha esito positivo⁵³. Quindi, del totale delle domande presentate alle Commissioni territoriali circa il 60 per cento viene accolto (o in prima battuta o con sentenza giurisdizionale, in linea con l'andamento osservato a livello europeo), lasciando circa il 40 per cento (oltre 115.000 persone) senza permesso di soggiorno in Italia e quindi in condizione di vulnerabilità. Con l'abolizione del permesso di soggiorno per motivi umanitari e l'abolizione di un grado di giudizio per i ricorsi in caso di diniego — che ha dilatato i tempi della risoluzione delle controversie — la tutela nei confronti dei richiedenti asilo è divenuta più incerta.

Il sistema di protezione internazionale è stato ulteriormente modificato dalla Legge n. 50 del 2023. In particolare, la nuova legge: (i) abolisce il divieto di respingimento o espulsione nel caso in cui l'allontanamento dello straniero comporti la violazione del diritto al rispetto della sua vita privata e familiare; (ii) restringe il divieto di espulsione in caso di "gravi condizioni psicofisiche o derivanti da gravi patologie", al solo caso in cui la condizione derivi da patologie non adeguatamente curabili nel paese di origine ed elimina la possibilità di convertire il permesso di soggiorno rilasciato per cure mediche in permesso di lavoro; e (iii) limita il permesso di soggiorno per calamità (art. 20 bis TUI) alle situazioni "contingenti ed eccezionali" e non più alla sola situazione di "grave calamità", rendendolo rinnovabile per soli sei mesi ed escludendo la possibilità di convertirlo in permesso per motivi di lavoro.

La Legge n. 50 del 2023 introduce inoltre due nuovi elementi restrittivi nel sistema di protezione internazionale: (i) la procedura accelerata per le domande presentate direttamente alla frontiera o in zone di transito, nel caso in cui il richiedente provenga da paese considerato sicuro; e (ii) la possibilità di trattenere i richiedenti asilo all'interno dei Centri di permanenza per i rimpatri (CPR) per determinare gli elementi su cui si basa la domanda di protezione internazionale e per i soggetti per cui sussiste il rischio di fuga. Viene altresì disposto il trattenimento durante lo svolgimento della procedura di frontiera quando lo straniero — fermato per aver eluso i controlli o se proveniente da un paese di origine sicuro — non abbia consegnato un passaporto, documento equipollente valido o non abbia prestato idonea garanzia finanziaria (ammontante a 4.938 euro per l'anno 2023, da versare in un'unica soluzione "mediante fideiussione bancaria o polizza fideiussoria assicurativa" non finanziabile da terzi)⁵⁴.

Infine, il Sistema di Accoglienza e Integrazione (SAI) viene riconfigurato. In primo luogo, nel sistema di accoglienza degli enti locali per i titolari di protezione internazionale e i minori non accompagnati, potranno essere ammessi solo i richiedenti asilo che hanno fatto ingresso attraverso corridoio umanitari, le evacuazioni o i programmi di reinsediamento nel territorio nazionale che prevedono l'individuazione dei beneficiari nei paesi di origine o di transito in collaborazione con l'Alto Commissariato per i Rifugiati. In secondo luogo, sono stati limitati i servizi complementari del sistema di accoglienza dei richiedenti protezione all'assistenza sanitaria, sociale e alla mediazione linguistico-culturale, con esclusione dell'assistenza psicologica, della somministrazione dei corsi di lingua italiana e dei servizi di orientamento legale e al territorio.

⁵³ Monia Giovannetti, "I perimetri incerti della tutela".

⁵⁴ Decreto del Ministero dell'interno del 14 settembre 2023.

► 4 La regolarizzazione dei lavoratori migranti irregolari

Fin dalle primissime fasi dell'immigrazione in Italia, una delle caratteristiche principali delle politiche migratorie nazionali è stato l'uso reiterato delle regolarizzazioni dei lavoratori migranti irregolari⁵⁵. Questo strumento prevede una data di avvio e di scadenza e coinvolge di norma nella medesima procedura contingenti numerosi di beneficiari. I programmi italiani, come quelli attuati da altri paesi europei in passato (p.e. la Spagna nel 2006 e la Grecia nel 2004), hanno sempre individuato nei datori di lavoro gli attori principali delle regolarizzazioni, con la sola eccezione del provvedimento del 1990.

► Riquadro 2. Le regolarizzazioni dei migranti irregolari in Italia

Il primo programma di regolarizzazione si ha con la legge n. 943 del 1986 che ha consentito l'emersione di 118.000 lavoratori stranieri. La successiva legge n. 39 del 1990 ha invece scelto la strada della regolarizzazione generalizzata per coloro che riuscivano a dimostrare di essere entrati in Italia entro la fine del 1989. Anch'essa prevedeva un ancoraggio al mercato del lavoro, concedendo due anni di tempo per trovare un'occupazione e subordinando al lavoro il rinnovo del permesso di soggiorno.

Con l'approvazione della n. 189 del 2002, la concomitante regolarizzazione ha raggiunto il numero più alto di regolarizzati, circa 650.000 persone. I regolarizzati sono risultati quasi equamente suddivisi tra dipendenti di aziende e dipendenti da famiglie, che da allora sono diventate le maggiori protagoniste delle manovre di emersione.

Nel 2009, a crisi economica iniziata, è stata approvata una regolarizzazione parziale, riservata ai datori di lavoro dei lavoratori del settore domestico-assistenziale, con circa 295.000 beneficiari.

Nella prima decade del 2000 i programmi di regolarizzazione hanno dunque consentito l'emersione di quasi un milione di lavoratori stranieri occupati informalmente. Va aggiunto che nello stesso decennio i due ingenti decreti-flussi del 2007 e del 2008 (con circa 500.000 quote d'ingresso), che in parte hanno funzionato da regolarizzazione per lavoratori migranti già presenti ed occupati in Italia.

Un risultato inferiore alle attese è stato invece conseguito con la regolarizzazione del 2012, che ha aggiunto 135.000 nuovi soggiornanti, in gran parte emersi nei servizi di assistenza e cura.

Nel 2020 è arrivata l'ultima manovra di emersione: nata con l'intento di fornire all'agricoltura la manodopera necessaria all'epoca del primo confinamento da COVID-19, ha finito anch'essa per privilegiare il settore domestico-assistenziale, che ha raccolto l'85 per cento delle circa 200.000 domande presentate. Del totale delle richieste di regolarizzazione, tuttavia, circa l'82 per cento delle pratiche era stato esaminato a giugno 2023, con circa 132.000 richieste di permesso di soggiorno.

Fonte: Maurizio Ambrosini, *Immigrazione irregolare e welfare invisibile. Il lavoro di cura attraverso le frontiere* (Bologna: Il Mulino, 2013); Ester Salis, "Labour migration governance in contemporary Europe. The case of Italy", FIERI Working papers (2012); Ero Straniero, *La lotteria dell'ingresso per lavoro in Italia. I veri numeri del decreto flussi* (2023).

⁵⁵ Maurizio Ambrosini, *Immigrazione irregolare e welfare invisibile. Il lavoro di cura attraverso le frontiere* (Bologna: Il Mulino, 2013).

I dati disponibili mostrano chiaramente che le regolarizzazioni hanno rappresentato il principale canale di ammissione ex post per i lavoratori migranti in Italia: dall'inizio degli anni 2000 circa la metà della popolazione immigrata residente in Italia aveva acquisito il proprio status giuridico attraverso uno dei quattro precedenti schemi di regolarizzazione implementati tra il 1986 e il 1998⁵⁶.

La grande presenza di migranti irregolari in Italia è spesso spiegata come il risultato di una combinazione di fattori, tra cui l'inadeguatezza del quadro istituzionale e normativo per la migrazione legale, il ruolo dell'economia sommersa (pari al 10,2 per cento del Prodotto interno lordo nel 2022⁵⁷), la struttura dell'economia italiana e le caratteristiche della domanda di forza lavoro straniera.

Il costante disallineamento tra la domanda di lavoro e le quote previste, il collegamento rigido tra l'ingresso e la disponibilità di un contratto di lavoro, l'indisponibilità di ingressi regolari per la ricerca di lavoro, e lo scarso utilizzo — perlomeno fino al 2023 — degli strumenti di gestione bilaterale delle migrazioni (programmi pre-partenza, liste di potenziali candidati) hanno creato incentivi alla migrazione irregolare.

I lavoratori migranti sono richiesti soprattutto in agricoltura, nel settore della cura e della manifattura per svolgere attività manuali e poco qualificate, e i loro datori di lavoro sono nella stragrande maggioranza dei casi famiglie o piccole e medie imprese. Mentre le prime non sono incluse nei meccanismi di previsione dei fabbisogni, le seconde difficilmente sono in grado di prevedere in anticipo le richieste di manodopera. Inoltre, in entrambi i casi la possibilità di avere una conoscenza personale diretta del singolo lavoratore o, comunque, di poter contare su un rapporto fiduciario costituisce un aspetto cruciale del processo di reclutamento. L'attuale configurazione delle politiche per le migrazioni per lavoro, tuttavia, non soddisfa la necessità di un precedente contatto diretto tra potenziale datore di lavoro e lavoratore e rende il canale irregolare più praticabile e conveniente per entrambi⁵⁸.

Un altro aspetto importante e spesso trascurato è l'impatto dell'attuazione amministrativa delle politiche sugli ingressi. Malgrado le semplificazioni introdotte negli ultimi anni, permangono diverse criticità nell'espletamento delle richieste presentate dai datori di lavoro. Da un lato, il principio dell'ordine cronologico nell'accoglienza delle domande di nulla osta tramite procedura elettronica durante il "click day" produce una sorta di effetto lotteria, in cui fattori esterni e non controllabili dal richiedente determinano il successo o il fallimento del processo. D'altro canto, l'eccessiva durata delle procedure rende l'intero meccanismo inefficace. In molti casi, e soprattutto nelle grandi città, sono necessarie diverse settimane se non mesi prima che vengano rilasciati i permessi di soggiorno. Una conseguenza di oneri procedurali è che una parte delle quote d'ingresso rimangono inutilizzate.

È stato osservato che l'elemento peculiare del caso italiano è proprio l'uso sistematico delle regolarizzazioni come equivalente funzionale di una politica attiva di migrazione per lavoro. Queste misure hanno tradizionalmente accompagnato i cambiamenti delle norme sull'immigrazione e sono state generalmente presentate come necessarie per riequilibrare la situazione prima che

⁵⁶ Massimo Carfagna, "Stranieri in Italia. Assimilati ed esclusi", in *I sommersi e i sanati. Le regolarizzazioni degli immigrati in Italia*, a cura di Marzio Barbagli et al. (Bologna: Il Mulino, 2004).

⁵⁷ Francesco Fasani, Undocumented migration. Counting the uncountable. Data and trends across Europe. Country report Italy. CLANDESTINO Project (2009); Italia. Ministero dell'economia e delle finanze, "Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva. Anno 2022" (2022).

⁵⁸ Ester Salis, "Labour migration governance".

le nuove norme venissero applicate⁵⁹. Una scelta pragmatica: si bonifica un'area dell'economia sommersa, contenendo la concorrenza sleale, e si aumenta il gettito contributivo e fiscale. Un paese come gli Stati Uniti, che da alcuni decenni ormai non riesce più a varare misure analoghe, si trova a fronteggiare una massa di oltre dieci milioni di irregolari⁶⁰.

La presenza di lavoratori stranieri irregolari è un fenomeno presente anche in altri paesi europei, che tuttavia si sono dotati di strumenti diversi dalle regolarizzazioni generalizzate. In Francia, per esempio, la regolarizzazione dei migranti in posizione irregolare avviene, su base individuale ed eccezionalmente, ed è gestita dal Prefetto. I criteri riguardano la durata della permanenza nel paese del migrante irregolare (che variano dai cinque ai dieci anni a seconda delle circostanze individuali), i legami familiari (p.e. situazione irregolare del coniuge/partner di un migrante regolare, genitore irregolare di un bambino/a inserito nel sistema scolastico); e l'ottenimento della maggiore età (valutando il percorso scolastico e i legami con il paese).

La Spagna, invece, si è dotata di un dispositivo permanente di regolarizzazione dei lavoratori a domanda individuale (arraigo). La riforma del 2022 ha anzitutto agevolato l'arraigo laboral, modificandone i requisiti: vengono richiesti due anni di permanenza in Spagna, ma basta dimostrare di aver lavorato almeno 15 ore a settimana in un anno, o 30 ore a settimana in un periodo di sei mesi. Solo i lavoratori attualmente irregolari, ma che hanno già lavorato regolarmente in Spagna possono fare domanda per questo permesso, inclusi i lavoratori autonomi. Anche i requisiti dell'arraigo social sono stati semplificati: vale qualunque offerta di lavoro, non importa la durata (non occorre che il lavoro duri almeno un anno, come era previsto in precedenza); il salario offerto deve essere almeno uguale al salario minimo; si può fare domanda anche avendo diversi lavori part-time, a condizione che la somma sia di almeno 30 ore lavorate; e se il migrante ha un figlio minore in Spagna si può fare domanda anche con contratti da 20 ore settimanali. Viene poi introdotto un arraigo para la formación: un anno di permesso per circostanze straordinarie, pensato per stranieri irregolari che non possono frequentare corsi di formazione ufficiali, in modo da consentire loro di terminare gli studi od ottenere una qualifica professionale. Se si prosegue il percorso di formazione, il permesso può essere rinnovato per dodici mesi. La misura è rivolta a stranieri che vengono formati per occupazioni che non vengono svolte dalla manodopera locale.

Le politiche migratorie italiane riconoscono il ruolo della migrazione familiare e umanitaria come potenziali equivalenti funzionali della migrazione per lavoro, sebbene in modo debole e a volte contraddittorio. Da un lato, lo stock di migranti per ricongiungimento familiare e i beneficiari di protezione internazionale vengono presi in considerazione nella pianificazione delle quote annuali. D'altra parte, le politiche per l'ammissione di migranti per motivi di familiari e umanitari — come delineato nei paragrafi precedenti — sono piuttosto restrittive, riducendo direttamente o indirettamente la possibilità di ingresso legale per queste categorie. Inoltre, sembrano assenti politiche specifiche dirette all'inclusione sociale e lavorativa di queste categorie di migranti⁶¹.

⁵⁹ Marzio Barbagli, et al., a cura di, *I sommersi e i sanati. Le regolarizzazioni degli immigrati in Italia* (Bologna: Il Mulino, 2004).

⁶⁰ Donald Kerwin, et al., "US Foreign-born essential workers by status and state, and the global pandemic". Center for migration studies Report (maggio 2020).

⁶¹ Vedasi OIL, *Le politiche per l'inclusione lavorativa dei migranti in Italia* (2023).

► Conclusioni

Le politiche degli ingressi in Italia e in altri paesi europei hanno molti aspetti in comune, tra cui una lunga stagione di restrizione e selettività nell'ammissione di nuovi lavoratori dai paesi extra-UE. Questa a sua volta dipende dalla subordinazione delle politiche degli ingressi di cittadini stranieri ad istanze securitarie di controllo delle frontiere e del contrasto all'immigrazione irregolare.

Le principali criticità delle politiche sugli ingressi di lavoratori stranieri in Italia riguardano l'inadeguatezza del quadro normativo per la migrazione legale, rimasto sostanzialmente invariato dal 2002 ed inadatto alla struttura dell'economia italiana e alle caratteristiche della domanda di forza lavoro straniera; gli oneri procedurali, ed in particolare i vincoli temporali imposti per la presentazione delle domande ("click day") e le tempistiche per l'espletamento delle varie fasi (nulla osta, visto, ingresso e rilascio del permesso di soggiorno e di lavoro); la mancanza di canali d'ingresso regolari per la ricerca di lavoro; e lo scarso utilizzo delle cooperazione internazionale come strumento di regolazione dei flussi d'ingresso. A queste criticità si sommano la mancanza di politiche d'inclusione specifiche dirette al potenziale bacino di manodopera rappresentato dai richiedenti protezione internazionale e i migranti per motivi familiari.

I fabbisogni di manodopera sono diventati più pressanti e suscettibili di produrre una revisione delle politiche vigenti, in direzione di una maggiore apertura. In alcuni paesi europei sta guadagnando terreno l'idea di un alleggerimento delle verifiche della disponibilità di lavoratori nazionali (p.e. Spagna e Germania) e altri paesi si stanno muovendo dalle politiche per ingresso per lavoro a quelle per la ricerca di lavoro (p.e. Germania e Portogallo). Esistono comunque delle liste delle occupazioni e dei settori con maggiori fabbisogni scoperti. I lavoratori temporanei o stagionali sono più ricercati, mentre in alcuni casi si profila una maggiore flessibilità nei confronti del lavoro degli studenti e degli ex-studenti, come pure una maggiore apertura verso ingressi per attività formative finalizzate all'inserimento lavorativo (per esempio i tirocini).

Un secondo elemento trasversale concerne la complessità delle procedure vigenti e il tentativo di riformarle. La regolazione dei nuovi ingressi richiede la definizione di un equilibrio tra fabbisogni di forza lavoro, che richiedono tempi serrati di risposta; preoccupazioni securitarie che impongono la verifica dei trascorsi dei candidati; la salvaguardia dei lavoratori nazionali, che richiede la verifica della disponibilità di lavoratori nazionali o di altri paesi UE per coprire i posti vacanti; e la capacità di accoglienza dei territori e del sistema dei servizi sociali. Per molti anni questo equilibrio si è attestato su posizioni molto prudentziali, e quindi selettive nei confronti dei nuovi ingressi, con l'eccezione dei lavoratori altamente qualificati o in specifiche occupazioni, quali il lavoro domestico.

Un terzo aspetto riguarda le regolarizzazioni di lavoratori sprovvisti di documenti idonei, anche se con accenti diversi. Dopo anni di contrasto all'immigrazione irregolare, di inasprimento dei controlli di frontiera, di verifiche per l'accesso al mercato del lavoro, di esclusione dei migranti da alcune forme di protezione sociale, anche in questo ambito si sta profilando un orientamento più pragmatico. I governi stanno iniziando a riconoscere le difficoltà connesse con i contingenti più o meno numerosi d'immigrati irregolari che non sono stati in grado di allontanare per varie ragioni, e sembrano ora più disponibili a inserirli nel mercato del lavoro formale, anziché investire maggiori risorse per le espulsioni⁶². Diversi paesi UE — in particolare Francia e Spagna (la Germania con maggiori vincoli e con un focus sui richiedenti asilo diniegati) — si sono orientati verso forme discrezionali di regolarizzazione individuale, che hanno una gestione meno complessa dei programmi di regolarizzazione di grandi numeri di migranti irregolari.

⁶² Il governo francese, ad esempio, sta valutando la possibilità di concedere permessi di soggiorno di un anno agli immigrati arrivati in maniera irregolare, ma che sono disposti a lavorare in settori "sotto pressione" come quello delle costruzioni, che attualmente conta circa 400mila posti di lavoro vacanti. ANPAL, "Servono muratori. Parigi regolarizzerà i migranti disposti a lavorare nelle costruzioni", *EuropaToday*, 5 maggio 2023.

Un altro ambito di regolazione riguarda la prevenzione dell'irregolarità a seguito della perdita del lavoro, su cui ha operato in modo inclusivo la Spagna. L'esperienza delle crisi economiche del passato insegna che i lavoratori migranti hanno più probabilità di perdere il lavoro rispetto ai lavoratori nazionali durante le fasi recessive, ma anche che la gran parte dei lavoratori stranieri rimane nel paese di destinazione alla ricerca di un lavoro, piuttosto che rientrare nel paese d'origine. La possibilità quindi di avere un permesso di soggiorno per la ricerca di lavoro, eviterebbe ai lavoratori migranti di cadere nell'irregolarità causata dalla perdita del lavoro.

► Bibliografia

- Agenzia nazionale politiche attive lavoro (ANPAL). 2023. "Servono muratori. Parigi regolarizzerà i migranti disposti a lavorare nelle costruzioni", *EuropaToday*, 5 maggio 2023.
- Ambrosini, Maurizio. 2013. *Immigrazione irregolare e welfare invisibile. Il lavoro di cura attraverso le frontiere*. Bologna: Il Mulino.
- . 2020. *Sociologia delle migrazioni*. Bologna. 3ª ed. Bologna: Il Mulino.
- Barbagli, Marzio, Asher Colombo, e Giuseppe Sciortino, a cura di. 2004. *I sommersi e i sanati. Le regolarizzazioni degli immigrati in Italia*. Bologna: Il Mulino.
- Carfagna, Massimo. 2004. "Stranieri in Italia. Assimilati ed esclusi". In *I sommersi e i sanati. Le regolarizzazioni degli immigrati in Italia*, a cura di Marzio Barbagli et al. Bologna: Il Mulino.
- Centro Studi e Ricerche IDOS. 2023a. *Dossier statistico immigrazione 2023*. Roma: Edizioni IDOS.
- . 2023b. "[Dossier statistico immigrazione 2023. Scheda di sintesi](#)".
- Chindea, Alin. 2015. *Headstart to integration: A global review of pre-departure support measures for migrants*. Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM).
- Colombo, Asher, e Elisa Martini. 2008. "Il flusso legale di lavoratori dall'estero". In Italia. Ministero dell'Interno. *Primo rapporto sugli immigrati in Italia*.
- Commissione Europea. 2021. "[Responses to long-term irregularly staying migrants: practices and challenges in EU Member States and Norway. National contribution for the Netherlands](#)", 14 luglio 2021.
- Consorzio interuniversitario AlmaLaurea. 2022. [XXIV indagine. Profilo dei laureati 2021. Rapporto 2022](#).
- de Haas, Hein, Katharina Natter, e Simona Vezzoli. 2018. "Growing restrictiveness or changing selection? The nature and evolution of migration policies", *International migration review* 52(2): 324-367.
- Desiderio, Maria Vincenza, e Kate Hooper. 2015. "Improving migrants' labour market integration in Europe from the onset. A cooperative approach to predeparture measures". Migration policy institute Policy brief n. 6.
- Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, [Sustainable recruitment of nurses \(Triple Win\)](#).
- Di Pasquale, Enrico, e Chiara Tronchin. 2022. "[Immigrati regolari nel labirinto del decreto flussi](#)". *La Voce.info*.
- Ente bilaterale nazionale turismo. 2023. [Osservatorio sul mercato del turismo. XV Rapporto, 2023](#).
- Ero Straniero. 2023. *La lotteria dell'ingresso per lavoro in Italia. I veri numeri del decreto flussi*.
- European boarder and coast guard agency (Frontex). 2023. "[EU's external borders in 2022. Number of irregular border crossings highest since 2016](#)". 13 gennaio 2023.
- Fasani, Francesco. 2009. Undocumented migration. Counting the uncountable. Data and trends across Europe. Country report Italy. CLANDESTINO Project.

- Giovannetti, Monia. 2021. "I perimetri incerti della tutela: la protezione internazionale nei procedimenti amministrativi e giudiziari". *Questioni giustizia*, aprile 2021.
- Istituto nazionale previdenza sociale (INPS). 2013. "[Ricongiungimento familiare. Sheda](#)".
- Italia. Camera dei Deputati. 2022. "[Lavoratori stranieri stagionali](#)". Consultato il 16 novembre 2022.
- Italia. Governo. 2021. "[Quali sono i permessi di soggiorno che possono essere convertiti in lavoro?](#)". *Integrazionemigranti.gov.it*. 20 dicembre 2021.
- Italia. Ministero del lavoro e delle politiche sociali. 2021. *Immigrazione. Come, dove, quando. Manuale d'uso per l'integrazione*.
- Italia. Ministero dell'economia e delle finanze. 2022. "Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva. Anno 2022".
- Italia. Ministero dell'interno. 2020. "Relazione al parlamento sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata. Anno 2019".
- . 2021. "[Ferragosto. Dossier Viminale, 2021](#)".
- . 2022. "[Ferragosto. Dossier Viminale, 2022](#)".
- . 2023. "[Ferragosto. Dossier Viminale, 2023](#)".
- Kerwin, Donald, Mike Nicholson, Daniela Alulema, e Robert Warren. 2020. "US Foreign-born essential workers by status and state, and the global pandemic". Center for migration studies Report, maggio 2020.
- Koslowski, Rey. 2014. "Selective migration policy models and changing realities of implementation", *International migration* 52(3).
- Léger, Jean-François. 2008. "Les entrées annuelles des ressortissants des pays tiers sur le marché de l'emploi de 2004 à 2006", *Infos migrations* 10.
- Livi Bacci, Massimo. 2011. "L'immigrazione di carta". *Una città* 180.
- Michel, Jean-Pierre, e Fiona Ecarnot. 2020. "The shortage of skilled workers in Europe. Its impact on geriatric medicine". *European geriatric medicine* 11: 345-347.
- OIL. 2023. *Le politiche per l'inclusione lavorativa del migrant in Italia*.
- . 2005. *Quadro multilaterale dell'ILO sulle migrazioni per lavoro. Principi e Linee guida non vincolanti per un approccio alle migrazioni per lavoro basato sui diritti*.
- . 2023a. *Migrazione temporanea per motivi di lavoro*.
- . 2023b. *Tendenze delle migrazioni per lavoro in Italia*.
- Salis, Ester. 2012. "Labour migration governance in contemporary Europe. The case of Italy". FIERI Working papers.
- Spagna. 2022. "[Approval of the new reform of the law on foreigners in Spain](#)". Consultato il 16 novembre 2022.
- Unioncamere e Agenzia nazionale politiche attive lavoro (ANPAL). 2023. *Lavoratori immigrati. I fabbisogni professionali e formativi. Indagine 2022*. Roma: Unioncamere.

Vianello, Francesca Alice, Claudia Finotelli e Elisa Brey. 2019. "A slow ride towards permanent residency: legal transitions and the working trajectories of Ukrainian migrants in Italy and Spain". *Journal of ethnic and migration studies* 47(13): 3172–3189.

► Allegato 1

Requisiti per l'ingresso per lavoro dipendente (bassa e media qualifica), Italia e altri paesi europei

Requisiti	Italia	Francia	Germania	Paesi Bassi	Spagna
Inizio procedura	Richiesta da parte del datore di lavoro, all'interno delle quote annuali stabilite dal decreto flussi richiede il nulla osta per l'assunzione in via telematica. Lo Sportello unico immigrazione riceve le richieste, vaglia le domande ed emette il nulla osta che viene comunicato all'Ambasciata/consolato del paese di origine. Le quote del decreto flussi si applicano a lavoro subordinato, stagionale, autonomo e per la conversione di altri permessi in permesso di lavoro)	Richiesta da parte di un datore di lavoro, ma solo per occupazioni in cui vi sono carenze di manodopera o il posto sia rimasto vacante per tre settimane.	Dal 2020 sono ammessi in Germania anche lavoratori senza laurea, purché dispongano di competenze utili per il mercato del lavoro tedesco. La procedura è iniziata dal datore di lavoro.	Il visto per motivi di lavoro deve essere richiesto dal datore di lavoro prima dell'arrivo (sponsorizzazione)	Per l'ingresso per lavoro, la procedura è avviata dal datore di lavoro mentre il lavoratore si trova ancora all'estero, il che permette al lavoratore di ottenere un visto di ingresso per lavoro dipendente ("por cuenta ajena"). La procedura viene espletata dal Ministero del lavoro.
Restrizioni occupazionali	Il decreto flussi dà priorità a certi settori e occupazioni	Ingresso concesso solo per occupazioni in cui vi è carenza di manodopera (liste des métiers en tension), oppure quando il posto di lavoro sia stata notificato al servizio pubblico per l'impiego e sia rimasto vacante per tre settimane. La lista delle occupazioni per cui vi è carenza di manodopera viene stilata ed aggiornata sulla base delle informazioni per area geografica; settore economico, professione e nazionalità del lavoratore.	Sono state abrogati i requisiti relativi alle occupazioni per cui vi è carenza di manodopera	Il datore di lavoro deve dimostrare di non aver trovato lavoratori adatti all'interno dell'UE (fatta eccezione per alcune categorie specifiche di lavoratori). La posizione deve essere rimasta vacante per almeno cinque settimane, o tre mesi per occupazioni particolarmente difficili da reperire.	L'offerta di lavoro deve essere o per occupazioni inserite in una lista di occupazioni "carenti", (aggiornata ogni tre mesi). Se l'offerta è per un'occupazione che non è nella lista è necessario pubblicare l'offerta. Se entro otto giorni non vengono trovati lavoratori in loco, entro tre giorni viene emesso un certificato di carenza e si possono assumere lavoratori stranieri.

Segue...

... *seguito*

Requisiti	Italia	Francia	Germania	Paesi Bassi	Spagna
Verifica disponibilità manodopera nazionale/UE	Dal decreto flussi del 2023 si applica il previo accertamento della mancanza di manodopera nazionale. Viene richiesto al Centro per l'impiego di riferimento.	Solo se la posizione non fa parte della lista delle professioni in cui vi è carenza di manodopera. Il posto deve essere notificato ai servizi per l'impiego e rimanere vacante per almeno tre settimane.	Sono stati abrogati i requisiti che richiedevano la previa verifica di indisponibilità di lavoratori nazionali	Si veda sopra	Solo se l'offerta è per una occupazione non inserita nella lista delle occupazioni in cui ci sia una carenza di manodopera.
Visto d'ingresso e tempistiche	Visto da richiedersi all'Ambasciata/Consolato italiano nel paese d'origine prima della partenza e previo ottenimento del nulla osta inviato dallo Sportello unico immigrazione. I tempi prevedono 30 giorni per il nulla osta, visto d'ingresso entro 30 giorni per lavoro subordinato. Entro 8 giorni dall'arrivo lo straniero deve recarsi allo Sportello unico immigrazione dove farà domanda per il permesso di soggiorno che viene inviato alla Questura. Il rilascio avviene entro 60 giorni.	Visto da richiedersi all'Ambasciata/Consolato francese nel paese d'origine prima della partenza. La procedura deve essere iniziata almeno tre mesi prima della prevista data di arrivo in Francia	L'ingresso è accordato dopo l'ottenimento del visto per lavoro presso l'ambasciata tedesca nel paese di origine. La procedura dura da uno a tre mesi.	L'Agenzia di assicurazione del lavoro (UWV) è l'ente preposto al rilascio del permesso, che viene comunicato alle ambasciate/consolati dei Paesi Bassi che emettono un visto per motivi di lavoro.	L'ingresso è accordato dopo l'ottenimento del visto per lavoro presso l'ambasciata spagnola nel paese di origine. La richiesta di visto deve essere presentata entro un mese dalla notifica da parte del datore di lavoro del nulla osta del Ministero del lavoro.
Durata del permesso	Un anno per lavoro subordinato a tempo determinato, due anni per lavoro subordinato con contratto permanente. Permesso multi-annuale per il lavoro stagionale.	La durata del visto per lavoro varia da tre mesi ad un anno. Per una permanenza più lunga è necessario ottenere un permesso di soggiorno. Il lavoro stagionale è concesso per un massimo di sei mesi l'anno, anche con più datori di lavoro, ma sempre sulla base alla richiesta dei datori di lavoro. Il visto d'ingresso di lungo periodo in questo caso dà accesso a un permesso di soggiorno multi-annuale, da richiedersi nei due mesi successivi all'arrivo.	La durata del permesso è equivalente alla durata del contratto di lavoro	Un anno, rinnovabile	Il permesso è concesso per massimo quattro anni

Segue...

... seguito

Requisiti	Italia	Francia	Germania	Paesi Bassi	Spagna
Rinnovo del permesso	Per lo stesso lasso di tempo del permesso originale	Il permesso di soggiorno vale un anno e può essere rinnovato di anno in anno.	Rinnovabile in base al contratto di lavoro	Il permesso vale un anno, rinnovabile	
Permesso per la ricerca di un lavoro	Possibile per la durata residua del permesso di soggiorno e non inferiore all'anno.	Non disponibile	La nuova norma ha introdotto un permesso per la ricerca di un lavoro in Germania della durata di sei mesi	Non disponibile	Il rinnovo del permesso è disponibile anche per coloro che si trovano in condizione di disoccupazione, purché il disoccupato abbia contribuito alla sicurezza sociale nei sei mesi precedenti; sia attivo nella ricerca del lavoro da almeno tre mesi, sia stato occupato regolarmente per almeno nove dei dodici mesi precedenti, e possa dimostrare un sufficiente livello d'integrazione sociale
Altri criteri di selezione	Priorità ai cittadini stranieri con cui l'Italia ha accordi (specificato nel decreto flussi)	La cittadinanza del lavoratore è uno dei criteri considerati per il rilascio del visto per lavoro.	L'educazione del lavoratore deve essere riconosciuta come equivalente a quelle tedesche	Non disponibile	Nessuno
Regolarizzazione	Mirate a tutti i lavoratori in posizione irregolare ad una data prestabilita. Spesso rivolte a settori specifici (p.e. l'ultima del 2021 ha riguardato il settore della cura e dell'assistenza e l'agricoltura)	Regolarizzazione individuale concessa dal Prefetto (eccezionalmente) sulla base della durata di residenza in Francia e situazione personale e familiare.	Procedure di regolarizzazione previste solo per i richiedenti asilo diniegati	Nel 2008 sono stati regolarizzati circa 27.000 migranti e i loro familiari. Nel 2019, la prerogativa del Ministero delle migrazioni di concedere un permesso di soggiorno su base individuale è stata abrogata, come anche il permesso di soggiorno i minori residenti irregolari di lungo periodo ⁶³ .	Regolarizzazioni individuali per diversi motivi (lavoro, ricerca di un lavoro e formazione). I criteri cambiano a seconda della tipologia di regolarizzazione richiesta

⁶³ Si veda il questionario dei Paesi Bassi in Commissione Europea, [“Responses to long-term irregularly staying migrants: practices and challenges in EU Member States and Norway. National contribution for the Netherlands”](#) (14 luglio 2021).

► **Organizzazione Internazionale del Lavoro**

Ufficio per l'Italia e San Marino

Villa Aldobrandini
Via Panisperna 28
00184 Roma
Italia
Tel. +39 06 6784 334
rome@ilo.org
www.ilo.org/rome

