



► Le politiche sugli ingressi di lavoratori migranti in Italia e in altri paesi dell'Unione europea

Maurizio Ambrosini

► Le politiche sugli ingressi di lavoratori migranti in Italia e in altri paesi dell'Unione europea

Maurizio Ambrosini

Organizzazione Internazionale del Lavoro

Questa pubblicazione è frutto 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: Maurizio Ambrosini, *Le politiche sugli ingressi di lavoratori migranti in Italia e in altri paesi dell'Unione europea*, 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 Genève 22 (Svizzera), o via e-mail a rights@ilo.org.

Maurizio Ambrosini, *Le politiche sugli ingressi di lavoratori migranti in Italia e in altri paesi dell'Unione europea*, Roma, Organizzazione 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**

Premessa	1
► 1 La governance delle migrazioni per lavoro nel quadro internazionale	3
► 2 La governance degli ingressi per lavoro	5
► 3 Le politiche degli ingressi per lavoro in Europa	7
3.1 Panoramica della regolazione degli ingressi	7
3.2 Il sistema italiano	9
3.3 Il sistema britannico	13
3.4 Il sistema francese	14
3.5 Il sistema dei Paesi Bassi	15
3.6 Il sistema tedesco	16
3.7 Il sistema spagnolo	17
 Conclusioni	 19
Bibliografia	21

Premessa

La nota tematica “Le politiche sugli ingressi di lavoratori migranti in Italia e in altri paesi dell’Unione europea” è stata preparata da Maurizio Ambrosini, Professore di sociologia delle migrazioni dell’Università degli studi di Milano.

Le informazioni contenute nella nota sono state raccolte per supportare il lavoro di analisi delle politiche e delle istituzioni sulle migrazioni per lavoro che l’Ufficio internazionale del lavoro sta conducendo in Italia in collaborazione con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e la Commissione europea.

La responsabilità per le opinioni espresse nella nota tematica è interamente a carico degli autori. La pubblicazione della stessa nota non implica l’adesione da parte dell’Ufficio internazionale del lavoro alle opinioni in essa espresse.

► 1 La governance delle migrazioni per lavoro nel quadro internazionale

Fin dal 1919 con l'istituzione dell'OIL, la comunità internazionale si era posta l'obiettivo di proteggere gli interessi dei lavoratori che si trovavano a lavorare in un paese diverso dal proprio. Dopo la Seconda guerra mondiale, nel 1949, l'OIL ha elaborato una Convenzione sui lavoratori migranti (n. 97). Già a quell'epoca, quando l'Italia era un paese di origine di flussi di lavoratori diretti verso altri paesi europei e del mondo, gli Stati firmatari si impegnavano a favorire le migrazioni regolari, facilitando la partenza, il viaggio e l'arrivo dei lavoratori migranti (articolo 4), fornendo servizi medici appropriati ai lavoratori e ai familiari autorizzati a raggiungerli (articolo 5) e assicurando un trattamento non inferiore a quello riservato ai lavoratori nazionali in materia di condizioni di lavoro (retribuzioni, orari, congedi, età minima per l'accesso al lavoro), assicurazioni sociali (protezione antiinfortunistica, assistenza sanitaria, previdenza sociale), diritti sindacali, alloggio, prelievi fiscali (articolo 6), a consentire il trasferimento all'estero dei guadagni ottenuti (articolo 9). Adottata nel 1975, la Convenzione OIL n. 143 mira a prevenire la migrazione irregolare, compreso l'impiego informale di lavoratori migranti. Essa inoltre riconosce che ai lavoratori migranti con status giuridico e/o situazione lavorativa irregolare devono essere garantiti i diritti fondamentali e altri diritti del lavoro (p. e. corresponsione del salario, orari di lavoro, riposi e congedi, salute e sicurezza sul lavoro).

I principi contenuti in queste due Convenzioni sono stati aggiornati e rilanciati in successivi documenti e politiche internazionali, anche in epoca recente. Sia pure in forma non vincolante, il Quadro multilaterale dell'OIL sulle migrazioni per lavoro del 2006¹ indica i principi e le linee guida per: (i) promuovere il lavoro dignitoso per tutti, la governance delle migrazioni, la protezione dei lavoratori migranti, il nesso tra migrazioni e sviluppo e l'espansione della cooperazione internazionale; (ii) riconoscere il ruolo cruciale delle parti sociali e della concertazione tra il governo, i sindacati e le organizzazioni datoriali ("tripartismo") in materia di politiche dell'immigrazione per lavoro; e (iii) favorire lo sviluppo di politiche migratorie sensibili alle questioni di genere, in grado di farsi carico dei problemi particolari che devono affrontare le lavoratrici migranti.

Nella stessa linea, ma con alcuni accenti diversi, si situa l'Agenda per le migrazioni eque del 2014², in cui l'OIL pone in rilievo i seguenti obiettivi: (i) fare della migrazione una scelta e non una necessità, creando opportunità di lavoro dignitoso nei paesi di origine; (ii) rispettare i diritti umani di tutti i migranti, compresi i diritti relativi al lavoro; (iii) assicurare processi di reclutamento equo e un giusto trattamento dei lavoratori/lavoratrici migranti, prevenendo lo sfruttamento e parificando le condizioni di lavoro con quelle dei lavoratori/trici nazionali; (iv) formulare regole eque per le migrazioni nei processi d'integrazione regionale; (v) promuovere accordi bilaterali per migrazioni ben regolate e tutelate tra gli Stati aderenti; (vi) contrastare situazioni inaccettabili mediante la promozione dell'esercizio universale dei principi e dei diritti fondamentali sul lavoro; (vii) promuovere il dialogo sociale, coinvolgendo i governi, i sindacati e le organizzazioni datoriali nell'elaborazione delle politiche migratorie; e (viii) contribuire a un'agenda multilaterale sulle migrazioni rafforzata e basata sui diritti.

I suddetti principi e politiche sono stati integrati nel Global compact sui rifugiati e in quello sulle migrazioni. In particolare, il Global compact per una migrazione sicura, ordinata e regolare, individua 23 obiettivi attraverso i quali si sottolinea l'importanza della governance dei flussi migratori, dell'eliminazione delle forme di discriminazione e di tutti quei fattori che possono di

¹ OIL. 2007. *Quadro multilaterale dell'ILO sulle migrazioni per lavoro. Principi e Linee guida non vincolanti per un approccio alle migrazioni per lavoro basato sui diritti.*

² OIL. 2014. *Migrazione equa. Una agenda per l'ILO*, Rapporto 1(B) del Direttore Generale alla 103ª sessione della Conferenza internazionale del lavoro.

fatto ostacolare i percorsi di migrazione regolare e la realizzazione del lavoro dignitoso³. Tra gli strumenti previsti dal Global compact sulle migrazioni figurano gli accordi bilaterali, regionali e multilaterali per la mobilità dei lavoratori - basati sugli standard stabiliti dall'OIL, la facilitazione della mobilità del lavoro mediante accordi che stabiliscano regimi di libero movimento e in materia di visti (liberalizzazioni dei visti, visti multipli), la definizione dei fabbisogni del mercato del lavoro, l'offerta di competenze; la revisione dei programmi esistenti e la promozione dell'incontro tra le competenze degli immigrati e i fabbisogni delle economie dei paesi di destinazione, attraverso il dialogo sociale; lo sviluppo di schemi flessibili, rapidi, rispettosi dei diritti per i nuovi ingressi, riferiti anche a lavori temporanei e stagionali e a forme di mobilità circolare (Obiettivo 5). Non manca la menzione di aspetti accessori, ma rilevanti, come la facilitazione delle procedure per i ricongiungimenti familiari. Va ricordato altresì quanto prevede l'obiettivo 18 in materia di riconoscimento e sviluppo delle competenze professionali: investire in soluzioni innovative volte a facilitare il mutuo riconoscimento delle competenze dei lavoratori/trici migranti a tutti i livelli, così da ottimizzare l'occupabilità sia nei paesi di destinazione che nei paesi di origine in caso di rientro, nonché condizioni di lavoro dignitose. Le dodici azioni previste da questo obiettivo richiamano, anche in questo caso, gli accordi bilaterali, i partenariati con i datori di lavoro e altri portatori d'interessi, lo sviluppo di standard e linee-guida per il mutuo riconoscimento delle qualifiche e competenze precedentemente acquisite, con la prospettiva di stabilire sistemi di certificazione validi a livello mondiale. Entrano in gioco anche le nuove tecnologie e la digitalizzazione, che potrebbero contribuire a una maggiore trasparenza, riconoscibilità e trasferibilità delle competenze.

³ Organizzazione delle Nazioni Unite, Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, A/RES/73/195 (2018), paragrafo 8.

► 2 La governance degli ingressi per lavoro

La governance delle migrazioni, e specificamente di quelle per lavoro, è un sistema complesso e mutevole, che deve tenere conto di vari interessi e pressioni, non di rado contrastanti. In modo particolare, le politiche degli ingressi risentono del mutamento dei contesti economici (p.e. il passaggio da fasi recessive a fasi espansive in cui si acutizza il fabbisogno di manodopera e viceversa), della comparsa o dell'incremento di fenomeni esogeni (p.e., aumento del numero dei richiedenti asilo), di priorità politiche emergenti (p.e., lotta al terrorismo), di fattori endogeni (p.e., evoluzione demografica della popolazione immigrata e ingresso delle seconde generazioni nel mercato del lavoro). La regolazione degli ingressi per lavoro, di conseguenza, presenta sempre un certo grado di instabilità e di esposizione a incessanti rinegoziazioni.

In termini generali, si può comunque individuare un mutamento di priorità nelle politiche nazionali ed europee che ha inciso sulla gestione degli ingressi e sull'equilibrio tra istanze economiche e istanze di altra natura. Fin dagli anni '90 del secolo scorso, l'immigrazione è stata trattata sempre più come un problema di sicurezza dei confini, di cui l'espressione più estrema ed emblematica è fin da allora l'associazione tra immigrazione e terrorismo (Andersson, 2016). Mentre fino agli anni '70 nell'Europa centro-settentrionale le questioni dell'immigrazione ricadevano sotto le competenze dei ministeri del lavoro e dell'industria, successivamente sono state sempre più assunte dai ministeri responsabili per gli affari interni. Anche nell'ambito delle istituzioni comunitarie, la competenza è stata attribuita al Dipartimento per gli affari interni (DG HOME) già dagli anni '90. In Italia, il Ministero dell'Interno è l'istituzione che si occupa di regolamentare la politica dell'immigrazione, incluse le questioni che riguardano l'accoglienza e la definizione del quadro regolamentare dell'integrazione degli immigrati.

Completano il quadro anche altri attori pubblici, cui è affidata la gestione di specifici aspetti che riguardano le migrazioni. In Italia: (i) il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale si occupa della dimensione esterna delle politiche migratorie che riguarda gli accordi con i paesi di origine e di transito; (ii) il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e gli istituti collegati (ANPAL, INPS e INAIL) si occupano delle politiche del lavoro, della protezione sociale e delle materie previdenziali; (iii) il Ministero della Sanità governa le politiche in materia di accesso alle cure mediche e di tutela della salute; e (iv) il Ministero dell'Istruzione gestisce le politiche relative all'educazione e all'insegnamento della lingua italiana.

Risulta spesso problematico scindere la governance dell'immigrazione per lavoro dalla governance dell'immigrazione in generale e dalle politiche sociali che, direttamente o indirettamente, coinvolgono i residenti stranieri. Ne sono un esempio gli accordi internazionali, elemento saliente della dimensione esterna delle politiche migratorie. A questo livello, i governi dei paesi riceventi hanno da tempo privilegiato la dimensione securitaria, e segnatamente il contenimento degli arrivi dei richiedenti asilo: per l'Italia è di particolare rilievo il memorandum d'intesa con la Libia, firmato nel 2008, rinnovato nel 2017 e successivamente rifinanziato. Sono andati nello stesso senso gli accordi con la Tunisia, il Marocco e altri paesi di origine per il rimpatrio degli immigrati espulsi, lasciando ai margini i nuovi ingressi di lavoratori.

Nella governance degli ingressi, oltre alle autorità pubbliche, sono chiamati in causa i datori di lavoro e le loro organizzazioni, nonché i sindacati dei lavoratori e gli stessi immigrati. Storicamente, i mercati e le forze imprenditoriali hanno spinto in direzione dell'apertura delle frontiere. Anche in Italia le imprese continuano a segnalare fabbisogni di manodopera non soddisfatti dal mercato del lavoro interno, sollecitando una politica degli ingressi più liberale.

I sindacati, negli USA e nell'Europa centro-occidentale, nel passato hanno invece generalmente frenato i nuovi ingressi, temendo un impatto su occupazione e condizioni dei lavoratori nazionali. Ma una volta che i lavoratori migranti sono entrati, i sindacati hanno rivendicato parità di trattamento, anche per non indurre una concorrenza al ribasso nel mercato del lavoro. Nell'Europa meridionale i sindacati invece hanno promosso fin dall'inizio i diritti degli immigrati, spinti fra l'altro dalla volontà di contrastare l'impiego irregolare e l'economia sommersa (Ambrosini, De Luca e Pozzi, 2016).

In conclusione, le politiche dell'immigrazione per lavoro richiedono in parte misure specifiche, in parte sono influenzate dalle politiche migratorie complessive, in parte riflettono l'architettura generale della regolazione del mercato del lavoro, con le sue peculiarità. Nel primo ambito rientrano le autorizzazioni all'ingresso, segmentate per professioni, livelli o altri criteri (per es., la provenienza, laddove esistono accordi internazionali specifici), i dispositivi di ammissione ai diversi istituti di previdenza e protezione sociale, le misure complementari all'ammissione di lavoratori/trici, come quelle relative ai ricongiungimenti familiari. Nel secondo ambito s'incontra il tema chiave del grado di priorità accordato agli ingressi per lavoro, in relazione ad altri obiettivi delle politiche migratorie come la difesa dei confini, la lotta a infiltrazioni esterne pericolose, il contenimento o l'apertura nei confronti della diversità culturale e religiosa. Nell'analisi che segue, le politiche degli ingressi vanno inquadrare in questa trama di relazioni con altre istanze politiche e riferimenti normativi.

► 3 Le politiche degli ingressi per lavoro in Europa

Le politiche dell'immigrazione si dividono convenzionalmente in due grandi aree: le politiche di regolazione degli ingressi e le politiche per l'integrazione degli immigrati residenti. Questa nota tematica riguarda la prima area, in cui rientrano le norme che disciplinano le possibilità di accesso e di permanenza sul territorio di uno Stato, con riferimento specifico agli ingressi per lavoro.

3.1 Panoramica della regolazione degli ingressi

Un filone di rappresentazioni delle politiche dell'immigrazione nell'UE e nel Nord del mondo evoca l'immagine dei muri e della cosiddetta "fortezza Europa". Un altro filone del discorso pubblico sottolinea piuttosto la mancanza di una politica coordinata a livello europeo. Altri ancora enfatizzano la capacità dei migranti di sfruttare incoerenze e contraddizioni della regolamentazione degli ingressi, esprimendo un'"autonomia delle migrazioni".

È convinzione diffusa che gli attacchi terroristici del 2001 negli Stati Uniti abbiano rappresentato un punto di svolta, conferendo alla questione della sicurezza nazionale un rilievo decisivo nell'architettura delle politiche migratorie, a discapito delle autorizzazioni all'ingresso per lavoro. Questo è vero soltanto in parte: i timori derivanti dall'impatto dei fenomeni migratori sulla sicurezza interna hanno una lunga storia, in cui rientrano il contrasto delle infiltrazioni anarchiche nell'emigrazione italiana verso gli Stati Uniti a cavallo tra l'800 e il 900, o le diffidenze ricorrenti nei confronti dell'attivismo politico delle diaspore. Di certo gli attentati oltreoceano del 2001 e quelli degli anni successivi sul suolo europeo hanno influito profondamente nel configurare l'immigrazione come un problema di sicurezza nazionale, collocando in primo piano la questione dell'immigrazione non autorizzata e alimentando anche la diffidenza nei confronti degli ingressi per lavoro.

In questo scenario, le analisi delle politiche in uso tendono a rilevare un'accresciuta efficienza dei sistemi di monitoraggio e sorveglianza dei confini, insieme a un impegno più determinato e rigoroso nel contrastare l'immigrazione irregolare, sia sul fronte dei controlli esterni (ossia quelli attuati alle frontiere o lungo le rotte) sia su quello più complesso dei controlli interni (ossia quelli relativi all'accesso al mercato del lavoro e ai servizi sociali). I confini, tuttavia, non funzionano come muri, ma piuttosto come filtri, avendo i governi affinato nel tempo la capacità di distinguere varie forme e categorie d'immigrati e di selezionare quelli considerati ammissibili dal punto di vista degli interessi dei paesi riceventi.

Quanto al coordinamento europeo, è vero che ogni governo nazionale preferisce mantenere la prerogativa in materia di ammissione di cittadini/e stranieri sul proprio territorio, lavoratori/trici compresi/e, sulla base di retaggi storici, legami politici, rapporti economici e culturali. Per l'Italia e per la Germania, per esempio, è sempre stato importante il rapporto con i discendenti dei propri emigranti. Alcune linee comuni di condotta sono state tuttavia concordate o si sono imposte nel tempo.

Riguardo a quelle che vengono solitamente definite "migrazioni economiche", la scelta dei governi dell'UE, come delle economie avanzate dei paesi extra-europei, è quella della selezione dei candidati sulla base di tre criteri principali: la cittadinanza, le condizioni economiche e la qualità professionale (Ambrosini, 2020).

La cittadinanza è un fattore di profonda differenziazione del diritto a muoversi attraverso i confini (Faist, 2019). I cittadini dei paesi più sviluppati, ossia quelli che fanno parte dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), godono di diritti di mobilità e di insediamento all'estero consistenti. Un indicatore eloquente è la capacità dei passaporti nazionali

di consentire l'attraversamento delle frontiere senza obblighi di visto. Ad esempio, il passaporto che consente di entrare liberamente nella maggioranza dei paesi (193 paesi su 227) è quello del Giappone. Seguono Singapore e Corea del Sud (192), Germania e Spagna (190 paesi). L'Italia si colloca al sesto posto insieme a Finlandia e Lussemburgo (l'ingresso senza visto è possibile in 189 paesi). In coda alla classifica troviamo invece paesi quali l'Afghanistan (ingresso senza visto in 27 paesi), l'Iraq (29 paesi), la Siria e il Pakistan (rispettivamente con 30 e 32 destinazioni accessibili)⁴.

A livello europeo l'allargamento dell'UE verso Est, sia in termini di progressiva ammissione di nuovi paesi sia di candidati all'ingresso, può essere definito come una politica migratoria "non dichiarata", che nel volgere di alcuni anni ha concesso a milioni di cittadini di questi paesi la libertà di circolare e di cercare lavoro nell'Europa Occidentale, più prospera e bisognosa di manodopera. Dalla caduta della cortina di ferro, e a maggior ragione in seguito all'allargamento dell'UE, l'Europa Occidentale ha risposto ai suoi problemi di alimentazione del mercato del lavoro soprattutto attingendo ai bacini dei nuovi paesi aderenti e di quelli confinanti.

Un altro capitolo, meno esplicito, della regolazione degli ingressi rimanda alla politica dei visti. Con la regolazione dei visti si tollera l'ingresso dei cittadini di un numero crescente di paesi europei non comunitari, ma attratti nell'orbita dell'UE a seguito della domanda di candidatura all'ingresso o per altre ragioni, come gli interessi dell'industria turistica. Seguendo gli indirizzi dell'UE, l'Italia nel 2010 ha eliminato l'obbligo del visto per tutti i paesi dell'area balcanica, per soggiorni turistici di durata inferiore a tre mesi. Nel 2017 l'ha eliminato per l'Ucraina e la Moldavia, sempre alle stesse condizioni e in ottemperanza alle scelte dell'UE. Più in generale si autorizza facilmente l'ingresso dei cittadini di paesi ritenuti sufficientemente sviluppati e politicamente vicini. Nel complesso, i governi dell'UE non richiedono il visto ai cittadini di una cinquantina di paesi del mondo. Formalmente si tratta di solito di ingressi per motivi turistici e per periodi inferiori ai tre mesi, ma è intuibile che una norma del genere può agevolare l'ingresso di cittadini stranieri intenzionati a rimanere sul territorio e a cercare lavoro. Nella manovra di regolarizzazione del 2020 in Italia, la prima nazionalità per numero di domande presentate è stata quella ucraina (circa 18.000 istanze per lavoro domestico e assistenziale): per l'appunto uno dei paesi esentati dall'obbligo di visto per ingressi turistici. Anche nella gestione caso per caso delle domande di visto, quando è richiesto, gli studi sul tema mostrano che verso l'Est dell'Europa i governi dei paesi dell'UE sono più liberali che verso il Sud del mondo (Finotelli e Sciortino, 2013).

Il secondo criterio di selezione dei candidati all'ingresso si riferisce alle condizioni economiche, ossia al trattamento di favore accordato a stranieri dotati di capitali, indipendentemente dalla loro origine. I governi autorizzano con favore l'insediamento degli stranieri che si presentano come investitori. Le condizioni per l'accesso alla cittadinanza, e in particolare i requisiti che gli stranieri devono soddisfare - in termini di anni di permanenza, di conoscenza della lingua e delle principali istituzioni della società ricevente - non riguardano gli immigrati facoltosi, cui spesso si applicano visti privilegiati (Golden Visa e simili). In alcuni paesi, come ad esempio Cipro e Malta, si accorda agli stranieri dotati di capitali la cittadinanza, se investono un ammontare minimo nel paese e assumono un certo numero di lavoratori.

Il terzo criterio riguarda le professioni. Anche l'Unione europea, come altri paesi avanzati, ha manifestato un crescente interesse ad attrarre migranti altamente qualificati per rafforzare le proprie posizioni nella competizione internazionale, unendosi così alla 'corsa globale per i talenti'⁵ ed anche per rispondere alla "crescente domanda da parte dei datori di lavoro di determinati tipi di competenze, nella scarsità di offerta sia a breve che a lungo termine"⁶.

⁴ Vedasi Henley Passport Index 2022, basato sui dati forniti dall'Associazione internazionale dei trasporti aerei (International Air Transport Association, IATA).

⁵ R. Münz. 2014. The Global Race for Talent: Europe's Migration Challenge. Bruegel Policy Brief. 2014/02.

⁶ L. Cerna e M. Czaika. 2016. "European Policies to Attract Talent: The Crisis and Highly Skilled Migration Policy Changes". In Triandafyllidou A. e Isaakyan I. *High Skill Migration and Recession. Gendered Perspectives*. Cham: Palgrave.

Nel decennio 2005- 2015, si sono mossi in questa direzione il 68 per cento dei paesi OCSE (dal 47 per cento registrato nel 2005) ed il 50 per cento dei paesi ad alto reddito non OCSE⁷.

Il dibattito sull'immigrazione per lavoro in Europa si è concentrato quindi sulla necessità di attrarre migranti altamente qualificati⁸. Con uno specifico permesso, la Carta Blu, l'UE ha introdotto nel 2009 la possibilità d'ingresso di professionisti altamente qualificati (si richiede in genere un diploma universitario), con un contratto di almeno un anno e una retribuzione annua pari ad almeno 1,5 volte quella media del paese in cui si insediano. Lo scarso utilizzo di questo dispositivo ha portato nel 2021 a una revisione: contratti di almeno sei mesi e retribuzione pari ad almeno il 100% di quella media del paese interessato.

Al di là della Carta Blu, la circolazione di migranti qualificati nell'Unione europea riguarda soprattutto il personale sanitario. 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)⁹. 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).

Anche gli ingressi per studi superiori ricevono un trattamento privilegiato. Alcune restrizioni sono state imposte negli scorsi anni da Stati Uniti, Regno Unito e, occasionalmente anche dall'Italia, quando gli studenti provengono da paesi con cui sono insorte delle tensioni. In generale però gli studi superiori all'estero sono uno dei pochi canali d'ingresso per i giovani stranieri, in genere dotati di risorse per finanziare i loro studi all'estero. Molti di essi poi tendono poi a rimanere nei paesi in cui hanno studiato e ad accedere ai mercati del lavoro locali.

Va infine rilevato che negli ultimi anni è emerso nel dibattito pubblico un nuovo interesse verso l'attrazione di lavoratori/trici immigrati/e anche non altamente qualificati. Discuteremo la questione nei prossimi paragrafi, presentando in modo più dettagliato le politiche degli ingressi nel Regno Unito e nei principali paesi dell'UE, posti a confronto con il caso italiano.

3.2 Il sistema italiano

Nel caso italiano, a partire dalla legge-quadro del 1998, i cosiddetti decreti flussi, emanati in linea di principio ogni anno, rappresentano il principale canale d'ingresso regolare per lavoro a disposizione dei candidati all'immigrazione provenienti da paesi terzi.

Escludendo i lavoratori stagionali (circa 800 mila in cifre, dal 1998 al 2021, ma in molti casi si tratta delle stesse persone che hanno reiterato l'ingresso di anno in anno (Di Pasquale e Tronchin, 2022a), in circa vent'anni sono stati ammessi, almeno in teoria, 1,2 milioni di lavoratori/trici stranieri/e. Nei fatti, la complessità delle procedure, la lunghezza dei tempi e la definizione delle categorie autorizzate hanno fatto sì che gli ingressi effettivi non abbiano sempre raggiunto le quote previste. La percezione diffusa inoltre è che i decreti-flussi siano serviti soprattutto a regolarizzare lavoratori/trici migranti già presenti sul territorio nazionale (Di Pasquale e Tronchin, 2022a).

⁷ M. Czaika. 2018. *High-skilled migration: Drivers and policies*. Oxford: Oxford University Press.

⁸ A. Platonova e G. Urso. 2013. "Asian Immigration to the European Union, United States and Canada: An Initial Comparison". *Journal of Global Policy and Governance* 1, 143-156.

⁹ J.-P. Michel e F. Ecarnot. 2020. "The shortage of skilled workers in Europe: its impact on geriatric medicine". *European Geriatric Medicine*. 11: 345-347.

A seguito della crisi economica iniziata nel 2008 e proseguita per diversi anni in Italia, i numeri degli ingressi autorizzati sono stati drasticamente limitati - 30.850 per sei anni, tra il 2016 e il 2021 (IDOS, 2022), riducendosi a poche migliaia di casi all'anno, oltre ai lavoratori stagionali, e privilegiando categorie molto specifiche.

Il fatto che per sei anni le quote di ingressi per lavoro siano rimaste invariate, fa ritenere che la definizione dei flussi d'ingresso a non dipenda dai fabbisogni espressi dai datori di lavoro e non tengano conto delle analisi previsionali disponibili sulla composizione della domanda e offerta di lavoro disaggregata per territori e occupazioni.¹⁰ Non va dimenticato inoltre che la previsione è la più difficile e incerta delle attività conoscitive, soprattutto quando si riferisce a variabili economiche e sociali. Facendo riferimento soltanto agli ultimi anni, prima la pandemia da Covid-19, poi l'invasione dell'Ucraina hanno rappresentato dei fattori esogeni di turbamento del sistema economico del tutto imprevisti.

Oltre alla definizione delle quote, un altro problema riguarda le relative procedure. Le domande devono essere presentate on line ogni anno a partire da una data precisa, il cosiddetto "click day" e vengono valutate in base al momento della presentazione. Elementi casuali, come la qualità della connessione, prevalgono sui requisiti professionali. Seguono le verifiche da parte delle autorità (questura, prefettura, ispettorato del lavoro) su datori di lavoro e candidati all'ingresso, a seguito delle quali il datore, entro sessanta giorni - nei fatti molti di più - è convocato in prefettura. Se le verifiche danno esito positivo, il lavoratore deve richiedere il visto al consolato italiano nel suo paese di origine; se approvato, riceve la proposta di contratto di soggiorno per lavoro e finalmente, entro trenta giorni dalla richiesta, il visto d'ingresso con cui può entrare in Italia. Una volta arrivato, entro otto giorni deve presentarsi allo sportello unico competente per espletare altre procedure e sottoscrivere il contratto di soggiorno per lavoro. La procedura è con ogni evidenza complessa e farragginosa, dettata dalla prevalenza di istanze securitarie sulle esigenze del mercato del lavoro e sui tempi, solitamente serrati, con cui i datori di lavoro si confrontano.

Tra il 2021 e il 2022, in relazione alla ripresa post-pandemica, sono intervenute delle novità sia sul numero di ammissioni che sulle procedure per l'ingresso. Con il DPCM del 21 dicembre 2021 le quote sono state infatti alzate a 69.700 unità, di cui 42.000 per lavoro stagionale, rispondendo almeno in parte alle richieste dei datori di lavoro. Quanto alle procedure, il DL n. 73/2022 ("Misure urgenti in materia di semplificazioni fiscali e di rilascio del nulla osta al lavoro") ha stabilito una nuova regolamentazione per l'ingresso di lavoratori/trici stranieri/e. Un punto importante riguarda le norme miranti ad agevolare la loro regolarizzazione, se già presenti in Italia, ma privi dei documenti richiesti (Gaffuri, 2022).

In particolare, il nulla osta al lavoro subordinato è rilasciato dallo Sportello unico per l'immigrazione entro trenta giorni dalla domanda. Dopo averlo ottenuto, il datore di lavoro era autorizzato ad assumere subito cittadini stranieri già presenti in Italia alla data del 1° maggio 2022, anche se in condizione irregolare. L'onere di accertare l'ingresso entro il mese di aprile non ricade più sul datore di lavoro, ma viene verificato solo successivamente da parte dello Sportello unico. Anche i controlli per il rilascio del nulla-osta sono rimandati a un momento successivo all'assunzione. La verifica dei requisiti dei datori di lavoro, inoltre, è affidata ai consulenti del lavoro e alle associazioni imprenditoriali più rappresentative. Queste ultime nel settore agricolo nel 2022 erano assegnatarie di 14.000 quote d'ingresso, con l'intento di contrastare i fenomeni d'intermediazione illecita tra domanda e offerta di lavoro (Gaffuri, 2022).

Nell'agosto 2022 la Camera dei Deputati ha poi approvato in via definitiva la legge di delegazione europea 2021, riguardante il recepimento di alcune direttive dell'UE, tra cui la nuova Direttiva 2021/1883 che modifica le regole sulla Carta Blue (direttiva 2009/50/EC), destinata ai lavoratori altamente qualificati. Anche questo provvedimento dovrebbe semplificare e accelerare

¹⁰ Si vedano le stime ANPAL-Unioncamere (Excelsior): Previsione dei fabbisogni occupazionali e professionali in Italia a medio termine (2013-2027), 2022.

le procedure. Finora lo strumento, poco utilizzato in generale nell'UE - circa 80.000 ingressi dal 2013, anno successivo alla sua introduzione, al 2020, equivalenti all'1,3 per cento dei permessi di lavoro (Di Pasquale e Tronchin, 2022b)- lo è stato ancora meno in Italia: 2.131 Carte Blue (266 all'anno), rilasciate nello stesso periodo, pari all'1 per cento del totale dei permessi per lavoro (Di Pasquale e Tronchin, 2022b). Lo scarso utilizzo dello strumento nel nostro paese, oltre a scontare le complessità burocratiche già segnalate per le autorizzazioni agli ingressi per lavoro, appare collegato alle caratteristiche e ai fabbisogni del mercato del lavoro italiano: l'Italia esporta ogni anno migliaia di lavoratori/trici altamente qualificati, mentre esprime in larga prevalenza fabbisogni di lavoro manuale, a qualificazione bassa o medio-bassa (Ambrosini, 2020b). Lo conferma indirettamente la bassa attrattività del nostro mercato del lavoro nei confronti dei lavoratori/trici altamente qualificati provenienti da altri paesi dell'UE, compresi i paesi neocomunitari, che non hanno bisogno di Carta Blu per essere assunti e lavorare in Italia.

Il decreto-flussi pubblicato a gennaio 2023 ha recepito almeno in parte le istanze per l'aumento delle quote di lavoratori/trici autorizzati all'ingresso, portando il numero complessivo a 82.705 unità¹¹. Prevalgono ancora gli ingressi per lavoro stagionale, ma 38.705 autorizzazioni sono riferite al lavoro subordinato non stagionale e autonomo. Il decreto tenta inoltre di trovare un equilibrio tra nuovi ingressi per lavoro e altre istanze. Due in particolare: la preventiva verifica della disponibilità di lavoratori/trici italiani per coprire le mansioni per cui è richiesto l'ingresso di un lavoratore straniero, che rischia di reintrodurre una complicazione procedurale; e di quote d'ingresso (complessivamente, per 30.105 unità) ai paesi che collaborano con l'Italia in materia di politiche migratorie, ossia accettano di rimpatriare gli immigrati espulsi.

Nel 2010, la Confederazione generale dell'industria italiana (Confindustria) ha sottoscritto un Protocollo d'intesa con il Ministero dell'Interno per la gestione degli ingressi di alcune figure professionali previste dall'articolo 27 del Testo Unico sull'immigrazione come esentate dalle quote annuali¹². Il Protocollo riguarda gli ingressi di lavoratori ad alta professionalità, lavoratori in missione e altri profili di particolare interesse per le imprese e prevede delle procedure semplificate che consentono alle imprese associate a Confindustria di accedere al Sistema Informatico dello Sportello Unico, al fine della trasmissione della comunicazione della proposta di contratto di soggiorno. Nel 2016 è stato firmato un altro Protocollo che ammette alla stessa procedura semplificata anche gli ingressi regolati dalla Carta Blu UE¹³.

Alla luce della difficoltà di gestione ex-ante del sistema degli ingressi, il principale strumento utilizzato dalle politiche migratorie italiane per disciplinare l'incontro tra immigrati e domanda di lavoro interna è consistito nei programmi di regolarizzazione (Ambrosini, 2013). Questo strumento, utilizzato soprattutto nel passato da parecchi governi dell'Europa Nord-Occidentale, oltre che dagli Stati Uniti, e più volte fino al 2008 anche da altri paesi dell'Europa meridionale, come Spagna e Grecia, differisce dai meccanismi di regolarizzazione individuale adottati in altri paesi dell'UE su alcuni punti essenziali: anzitutto, prevede una data di avvio e di scadenza; coinvolge di norma nella medesima procedura contingenti numerosi di beneficiari; acquista pertanto un'elevata visibilità. I programmi italiani, come quelli di altri paesi, con la sola eccezione del provvedimento del 1990, hanno sempre individuato nei datori di lavoro gli attori principali delle regolarizzazioni: sono essi a presentare la domanda per poter assumere regolarmente un lavoratore immigrato privo delle autorizzazioni richieste, consentendogli di ottenere un permesso di soggiorno.

¹¹ Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 dicembre 2022. Programmazione transitoria dei flussi d'ingresso dei lavoratori non comunitari nel territorio dello Stato per l'anno 2022. (23A00232). GU Serie Generale n.21 del 26-01-2023.

¹² Vedasi Protocollo di intesa tra Ministero dell'Interno e Confindustria, Roma, 19 luglio 2010.

¹³ Vedasi Ministero dell'Interno e Confindustria, Protocollo di intesa "Collaborazione per l'attuazione delle procedure relative all'ingresso e al soggiorno in Italia di cittadini stranieri in possesso dell'elevata qualificazione professionale", Roma, 20 giugno 2016.

Un primo tentativo di regolarizzazione si ha con la legge n. 943/1986 che ha consentito l'emersione di 118.000 lavoratori/trici stranieri. La successiva legge n. 39/1990 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 a essa il rinnovo del permesso di soggiorno; le successive regolarizzazioni hanno riportato in capo del datore di lavoro la responsabilità della domanda di emersione. Così è avvenuto ancora nel 2002, con una manovra che ha raggiunto il numero più alto di regolarizzati, circa 650.000, in concomitanza con l'approvazione della legge n. 189/2002. 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 familiare e ai lavoratori/trici del settore domestico-assistenziale, con 295.000 beneficiari. Nella prima decade del 2000 i programmi di regolarizzazione hanno dunque consentito l'emersione di quasi un milione di lavoratori/trici stranieri occupati informalmente. Va aggiunto che nello stesso decennio i due ingenti decreti-flussi del 2007-2008, hanno funzionato in gran parte da regolarizzazioni mascherate per altri 500-600.000 immigrati (Ambrosini, 2013).

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 nuovamente nei servizi alle famiglie. Dopo uno iato di otto anni, in cui pareva che anche in Italia le sanatorie avessero perso agibilità politica, 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.

Con programmi di regolarizzazione come quelli italiani s'inverte quindi il rapporto tra politica dell'immigrazione e mercato del lavoro: non è la politica che definisce regole, numeri, priorità per il reclutamento di lavoratori/trici stranieri, ma è il mercato ad autoregolarsi, assorbendo coloro che sono ritenuti necessari dopo che sono entrati con titoli legali diversi dal permesso di lavoro, o senza alcun titolo legale. Solo successivamente i legislatori intervengono, riconoscendo il fatto compiuto e consentendo l'emersione dei rapporti di lavoro instaurati. L'architettura della regolazione attribuisce alle dinamiche del mercato una priorità che consente di scavalcare i vincoli posti dalle norme legislative. Una scelta non facile, ma pragmatica: si bonifica una cospicua 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 soggiornanti irregolari (Kerwin et al., 2020).

Anche sulla base delle esperienze straniere che verranno analizzate qui di seguito, i programmi di regolarizzazione italiani appaiono meritevoli di ripensamento, in direzione di meccanismi di regolarizzazione aperti, caso per caso, come quelli adottati in altri paesi.

3.3 Il sistema britannico

Fino al 2021 nel Regno Unito, come negli altri paesi dell'UE, vigevano due regimi degli ingressi: uno per i migranti dell'UE, dello Spazio Economico Europeo (EEA) e della Svizzera, per i quali non era necessario alcun permesso, e uno per tutti gli altri, perlopiù selezionati in base al possesso di determinate competenze professionali. Di conseguenza, i lavoratori/trici provenienti dall'UE hanno avuto maggiori probabilità di svolgere lavori a basso salario e minori probabilità di svolgere lavori altamente qualificati rispetto ai lavoratori non UE.

Dal 1° gennaio 2021, con l'uscita del Regno Unito dall'UE, la situazione è cambiata, e anche i lavoratori dell'UE devono ottenere un permesso. È stato quindi introdotto un nuovo sistema di ammissione, il "sistema di immigrazione a punti" (Points-Based Immigration System).

Al momento, per lavorare nel Regno Unito sono disponibili 33 tipi di visti diversi che possono essere classificati in tre grandi categorie: (i) visto per lavoro a lungo termine, sponsorizzato da un datore di lavoro; (ii) visto per lavoro a lungo termine non sponsorizzato; e (iii) visto per lavoro a breve termine.

- a) Visto per lavoro a lungo termine, sponsorizzato da un datore di lavoro. Alcuni visti di lavoro forniscono una autorizzazione valida per diversi anni, con la possibilità di richiedere un permesso di soggiorno permanente dopo cinque anni. Il visto più conosciuto è lo Skilled Worker Visa, destinato ai lavoratori che svolgono mansioni a media ed alta qualifica e percepiscono uno stipendio annuo di almeno 25.600 sterline, con alcune eccezioni (giovani di età inferiore ai 26 anni, occupazioni con carenza di manodopera, occupazioni nel campo della sanità e dell'istruzione).
- b) Visto per lavoro a lungo termine non sponsorizzato. Alcuni lavoratori non devono essere sponsorizzati da un datore di lavoro, ma hanno comunque la possibilità di stabilirsi a lungo termine nel Regno Unito. La maggior parte di questi casi sono classificati come visti di lavoro "ad alto valore", tra i quali rientrano gli imprenditori, gli investitori, i ricercatori e gli accademici.
- c) Visto per lavoro a breve termine. Sono disponibili diversi visti temporanei per altri gruppi di lavoratori. Tra i più importanti figurano lo Youth Mobility Scheme e il visto per lavoratori stagionali. Il primo concede visti di lavoro di due anni, non rinnovabili, a persone di età compresa tra i 18 e i 30 anni provenienti da alcuni Paesi con cui il Regno Unito ha firmato un accordo. Il visto per lavoratori stagionali ammette lavoratori per un massimo di sei mesi e prevede dei tetti massimi fissati ogni anno. Di solito i lavoratori stagionali sono occupati nel settore dell'orticoltura, ma nel 2021 sono stati temporaneamente aggiunti al programma gli addetti all'allevamento del pollame, alla macellazione, alla guida di mezzi pesanti. Questo tipo di visto non consente l'accesso a un lavoro a tempo indeterminato, a un secondo lavoro, a un lavoro diverso da quello descritto nel certificato di sponsorizzazione, e neppure l'ingresso dei familiari o l'accesso ai benefici del welfare pubblico.

Ad eccezione dei lavoratori stagionali, non esistono visti sponsorizzati dal datore di lavoro per i lavoratori che svolgono lavori a basso salario o poco qualificati. Ciò significa che, a meno che il lavoratore non si qualifichi per uno dei 33 tipi di visti previsti dal sistema a punti non è possibile per i datori di lavoro sponsorizzare i lavoratori per autorizzarli a entrare nel Regno Unito in lavori che non soddisfano le soglie di competenza e di salario per i visti di lavoro qualificati.

Il nuovo sistema, privilegiando i lavoratori immigrati altamente qualificati e con contratti ben retribuiti, ha causato di fatto una insufficienza di manodopera non qualificata in alcuni settori chiave, come l'industria agroalimentare, la sanità, i trasporti e la ristorazione, con le proteste da parte delle associazioni imprenditoriali. La principale di queste, la Confederation of British Industry, ha lamentato nel 2021 che la carenza di manodopera in alcuni settori chiave avrebbe potuto minacciare la ripresa economica del Regno Unito.

3.4 Il sistema francese

Nel sistema francese, le autorizzazioni all'ingresso per lavoro sono da molti anni sistematicamente inferiori agli ingressi per ricongiungimenti familiari, per studio o per asilo. Nel 2021 esse hanno rappresentato il 13,3 per cento del totale delle autorizzazioni.

I cittadini stranieri extra europei, per soggiornare in Francia per lunghi periodi o per motivi di lavoro, devono presentare domanda per un visto di lunga durata presso l'ambasciata francese del paese di origine e aspettare di ricevere l'autorizzazione a viaggiare in Francia.

Per soggiorni di durata inferiore ai 90 giorni, lo Stato francese adotta il visto Schengen di breve periodo. È richiesta un'assicurazione sanitaria, la prova di risorse economiche sufficienti e la prova della disponibilità di un alloggio. Questo tipo di permesso è utilizzato, a certe condizioni, anche per lavoratori dipendenti temporanei. Non è rinnovabile e non si può trasformare in permesso di soggiorno: per ottenere un permesso di soggiorno occorre prima ottenere un visto di lunga durata per motivi di lavoro.

Per ottenere un visto di lunga durata occorre presentare la domanda prima della partenza, presso l'ambasciata francese del paese di origine. La durata può variare da tre mesi a un anno, e il permesso è rinnovabile. Per rimanere oltre un anno occorre fare domanda per il permesso di soggiorno. L'emissione di un visto di lunga durata 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 lavoratore¹⁴. 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. A seconda del tipo di visto di lunga durata, occorre fare domanda per il permesso di soggiorno entro due mesi dall'arrivo; altrimenti il visto di lunga durata va validato come permesso di soggiorno entro tre mesi dall'arrivo.

La Carta di Soggiorno (*Carte de Séjour*) può essere di due tipi (i) temporanea, valida al massimo un anno, eventualmente rinnovabile di anno in anno; e (ii) per competenze e talenti destinata a lavoratori dipendenti altamente qualificati e della durata di tre anni. Questo permesso include: dipendenti altamente qualificati, dipendenti soggetti a trasferimento intra-aziendale, dipendenti con titolo di master (o equivalente) ottenuto in Francia, dipendenti di imprese particolarmente innovative.

Il caso francese risente di una persistente chiusura alla nuova immigrazione per lavoro, in atto ormai da decenni. Limitate eccezioni riguardano l'immigrazione temporanea e l'immigrazione altamente qualificata, ma i numeri nell'insieme rimangono bassi, in valori assoluti e nel confronto con altre causali d'ingresso. Si avverte ora però una carenza di manodopera anche per occupazioni poco qualificate, che ha innescato la proposta di una manovra di regolarizzazione (su base individuale) esplicitamente finalizzata a colmare i fabbisogni scoperti.

¹⁴ La lista delle occupazioni per cui vi è carenza viene generata online sul [sito del Ministero degli interni](#).

3.5 Il sistema dei Paesi Bassi

Nei Paesi Bassi l'accesso di lavoratori con cittadinanza di paesi terzi è subordinato alla concessione di un visto per motivi di lavoro (TWA), richiesto dal datore di lavoro prima del loro arrivo. L'Agenzia di Assicurazione del Lavoro (UWV) rilascia il permesso sulla base del rispetto di alcune condizioni: (i) il datore di lavoro deve dimostrare di non aver trovato lavoratori adatti all'interno dell'UE, salvo categorie specifiche di lavoratori per i quali sono previsti requisiti meno stringenti e (ii) la posizione deve essere rimasta aperta da almeno cinque settimane, o da almeno tre mesi per occupazioni particolarmente difficili da reperire. È l'UWV a stabilire quali siano queste occupazioni e se il datore di lavoro ha fatto ogni sforzo per assumere prima un lavoratore nazionale o europeo.

Alcuni cittadini extra-UE non hanno bisogno di permesso di lavoro (titolari di un permesso di soggiorno che autorizza al lavoro come i rifugiati, i lavoratori autonomi, gli imprenditori, cittadini stranieri particolarmente qualificati, stranieri che si trovano nel paese solo per svolgere una specifica mansione in un determinato lasso temporale), ma devono avere un permesso di soggiorno o un visto.

Il visto per motivi di lavoro è valido per un anno e può essere rinnovato. Per alcuni cittadini stranieri i requisiti sono meno stringenti; si tratta di: studenti che lavorano (non più di 16 ore a settimana); tirocinanti, artisti con un certo reddito, richiedenti asilo che lavorino fino a 24 settimane su un totale di 52 settimane, guide spirituali e personale religioso¹⁵.

Anche 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. Requisiti specifici sono previsti per ricercatori, medici specializzandi, dipendenti di aziende internazionali trasferiti nei Paesi Bassi. 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; accertarsi che lo stipendio previsto per il dipendente soddisfi i requisiti richiesti; stipulare un contratto di lavoro.

La versione olandese della Blue Card europea è simile al permesso di soggiorno per lavoratori altamente qualificati, ma differisce su alcuni punti: il datore non deve necessariamente essere riconosciuto come sponsor, lo stipendio del lavoratore deve rientrare nella fascia più elevata tra quelle richieste, il contratto di lavoro deve durare almeno un anno; in caso di professioni regolate il lavoratore deve dimostrare di soddisfare tutti i requisiti legali previsti a livello nazionale; infine, il lavoratore deve possedere almeno una laurea¹⁶.

¹⁵ Vedasi Foreign citizens working in Netherlands, in Government of the Netherlands; e Work permit (TWV), in Government information for entrepreneur. Consultati il 17 novembre 2022.

¹⁶ Vedasi Employing highly skilled migrants, in Government information for entrepreneur. Consultato il 17 novembre 2022.

3.6 Il sistema tedesco

Il governo tedesco è in Europa quello che ha più esplicitamente imboccato, sia pure con prudenza, la strada di una nuova fase di autorizzazioni all'ingresso per lavoro.

Nel 2018 erano entrati in Germania circa 61.000 lavoratori provenienti da paesi terzi, rafforzando una crescita in atto da tempo. Nel 2013 erano meno di 34.000, e 51.000 nel 2016. La componente definita "qualificata", ossia in possesso di una certificazione professionale, intermedia tra le alte qualifiche e i lavoratori a bassa qualificazione, ristagnava: 24.000 nel 2018, come nel 2016 (Mediendiest Integration, 2020). La nuova legge ha inteso promuovere specialmente l'ingresso di questa componente dell'offerta del lavoro.

La svolta è tanto più significativa in quanto la letteratura sul tema aveva posto l'accento, fino al recente passato, su una difficoltà politica della Germania a consentire l'ingresso di lavoratori immigrati, dopo l'esperienza dei lavoratori-ospiti degli anni '50-70. Una accoglienza piuttosto generosa dei rifugiati era giudicata anche come una politica implicita di approvvigionamento di manodopera: una sorta di equivalente funzionale delle misure di regolarizzazione dell'Europa meridionale a favore dei lavoratori non autorizzati al soggiorno, a cui invece la Germania è sempre stata contraria (Finotelli, 2009; Colombo, 2012).

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 tedesco¹⁷. 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. Vengono inoltre soppresse 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 c'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. All'arrivo, offre sostegno per esigenze come trovare una sistemazione abitativa o accedere all'assistenza sanitaria. Programmi specifici come quello denominato "Integrazione mediante la costruzione di competenze" consigliano, guidano e se necessario riqualificano i lavoratori in possesso di qualifiche professionali acquisite all'estero. Il Servizio di consulenza per gli immigrati adulti ha invece la responsabilità di promuovere corsi di lingua tedesca a livello locale. 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.

Il permesso per lavoratori qualificati si applica ai lavoratori in possesso di laurea e di qualifiche professionali e che abbiano un reddito consistente. La carta blu europea richiede ai lavoratori di avere una laurea ed un salario minimo annuale di 56.400 euro, che si riduce a 43.992 euro in caso di occupazioni con carenze di offerta. La Germania è il paese dell'UE in cui lo strumento della Carta Blu ha incontrato il maggiore favore, sicché il paese ha totalizzato, tra il 2017 e il 2018, l'84 per cento delle autorizzazioni rilasciate nell'UE a questo titolo.

¹⁷ 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 [consultato il 15 novembre 2022].

Tra i problemi, resta critica la questione del riconoscimento dei titoli conseguiti all'estero, che avviene secondo una procedura complessa e costosa. Tra il 2012 e il 2017 soltanto 4.000 persone hanno cercato di far riconoscere i titoli di studio ottenuti all'estero (Mediendiest Integration, 2020). Inoltre, per l'autorizzazione all'ingresso si applicano altri requisiti molto selettivi: la conoscenza del tedesco, almeno di livello B1; la dimostrazione di potersi mantenere durante la ricerca di occupazione; la disponibilità di un alloggio in Germania; la registrazione presso la cassa mutua tedesca; la prova di potersi mantenere interamente tramite il lavoro ottenuto; la durata settimanale del lavoro, che deve essere almeno di 35 ore.

3.7 Il sistema spagnolo

Il caso spagnolo, come quello tedesco, riveste un particolare interesse per la riforma legislativa varata nell'agosto 2022, proprio a partire dalla necessità di rinnovare le norme in materia di ingresso per motivi di lavoro¹⁸. Anche in questo paese la riforma ha perseguito l'obiettivo di facilitare l'ingresso di lavoratori stranieri necessari all'economia nazionale.

Nel paese iberico sono previste quattro modalità per ottenere un visto per motivi di lavoro. Per le prime due, ovvero il visto per imprenditori e il visto per lavoratori altamente qualificati, il candidato può presentare domanda solo una volta arrivato in Spagna, insieme al visto normale di lavoro, accessibile tanto a lavoratori dipendenti quanto a lavoratori autonomi, la cui domanda va iniziata nel paese di origine. Si può ottenere il permesso di soggiorno e il visto di lavoro anche sulla base di una parentela con cittadini UE.

- a) Visto per lavoratori altamente qualificati: è per 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, la descrizione del lavoro, l'elenco delle professioni altamente qualificate.
- b) Visto per imprenditori: è destinato a imprenditori che intendono aprire un'attività in Spagna, e la cui attività è considerata innovativa e interessante per il paese. I requisiti richiesti sono il piano di business, un'assicurazione, la prova di disporre dei fondi sufficienti per avviare l'attività, la fedina penale pulita.
- c) Visto normale di lavoro "por cuenta ajena", ovvero per lavoratori dipendenti. La procedura in questo caso deve essere avviata dal datore di lavoro mentre il lavoratore si trova ancora all'estero. Non qualunque offerta di lavoro è valida, ma solo quelle relative a occupazioni inserite in una lista di occupazioni "carenti", ovvero per cui si fa fatica a trovare manodopera locale.
- d) Visto per lavoro autonomo riguarda iniziative imprenditoriali che non sono particolarmente innovative o non richiedono un elevato investimento tecnologico. 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.

Il sistema precedente rendeva molto difficile l'ottenimento di un visto per motivi di lavoro, essendo basato su una lista di poche occupazioni per cui era difficile trovare manodopera locale. La riforma ha esteso i settori strategici per cui è prevista l'assunzione di lavoratori stranieri su base geografica (per regione), e la lista verrà ora aggiornata ogni tre mesi. Inoltre, se le aziende dichiarano la necessità di assumere personale per occupazioni che non sono inserite nella lista,

¹⁸ Vedasi Approval of the new reform of the law on foreigners in Spain, in Immigration lawyers Spain. Consultato il 16 novembre 2022.

il processo viene agevolato riducendo il tempo necessario per ottenere i certificati richiesti, e rendendo così più veloce l'intera procedura. 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.

Il settore edile è stato recentemente esentato da questa procedura: gli imprenditori non devono più passare attraverso la ricerca di lavoratori in loco. Anche la procedura di visto per lavoratori autonomi è stata semplificata, riconoscendo altresì l'importanza dei modelli di business digitale: i requisiti in termini di competenze ed esperienza restano invariati, ma vengono estesi i casi compatibili col visto per lavoratori autonomi.

Anche chi è entrato in Spagna con un visto per motivi di studio viene favorito nel trovare lavoro. È stato eliminato il requisito di tre anni necessario per convertire un visto di studio in visto per motivi di lavoro, a condizione che il ciclo di studi per il quale è stato rilasciato il visto per motivi di studio venga completato. Se il visto per motivi di studio è stato rilasciato per svolgere un tirocinio formativo, allora il visto di lavoro è incluso nel visto originariamente rilasciato per motivi di studio. Questi studenti possono lavorare come dipendenti o come autonomi per un massimo di 30 ore a settimana.

Le norme spagnole agevolano inoltre il rinnovo del permesso di soggiorno per lavoro anche a chi si trova in condizione di disoccupazione: se ha versato contributi alla sicurezza sociale nei sei mesi precedenti la domanda di rinnovo, se il richiedente è attivo nella ricerca del lavoro da almeno tre mesi, se è stato occupato regolarmente per almeno nove dei dodici mesi precedenti, se può dimostrare un sufficiente livello d'integrazione sociale, se ha legami familiari (Vianello, Finotelli e Brey, 2021). Inoltre, il rinnovo vale ora per quattro anni e non più per due. La domanda per il visto iniziale può ora essere compilata online e non più presso il consolato o l'ambasciata nel paese di origine.

Il caso spagnolo è interessante anche per il dispositivo permanente di regolarizzazione dei lavoratori a domanda individuale (arraigo). La recente riforma ha anzitutto agevolato l'arraigo laboral, modificandone i requisiti: vengono ancora 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, e anche 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; si può fare domanda anche con contratti da 20 ore settimanali se si ha un figlio minore in Spagna.

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 di dodici mesi. La misura è rivolta a stranieri che vengono formati per occupazioni che non vengono svolte dalla manodopera locale.

Fino ad ora chi aveva un permesso come lavoratore dipendente non poteva lavorare come autonomo, ma la riforma ha modificato questo aspetto: una volta rinnovato il permesso per lavoro dipendente o lavoro autonomo, è possibile ora 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.

► Conclusioni

Le politiche degli ingressi nei paesi europei qui considerati hanno alcuni aspetti in comune. Anzitutto, una lunga stagione di restrizione e accentuata selettività nell'ammissione di nuovi lavoratori da paesi extra-UE. Questa dipende a sua volta dalla subordinazione delle politiche degli ingressi alle istanze securitarie, oltre che dalla disponibilità di ampi bacini di manodopera proveniente dai nuovi paesi comunitari. Questa disponibilità non appare più sufficiente.

I fabbisogni scoperti sono diventati più evidenti e suscettibili di produrre una (cauta) revisione delle politiche vigenti, in direzione di una maggiore apertura. Di fatto in questa fase le ammissioni di nuovi lavoratori appaiono politicamente più accettate dell'accoglienza dei richiedenti asilo. Sta guadagnando terreno anche l'idea di un alleggerimento delle verifiche della disponibilità di lavoratori nazionali, prima di procedere con l'autorizzazione all'ingresso di nuovi lavoratori stranieri, sebbene l'Italia sia andata nella direzione opposta con l'ultimo decreto flussi relativo all'anno 2022 (pubblicato a gennaio 2023). Esistono comunque nei diversi paesi liste delle occupazioni e dei settori con maggiori fabbisogni scoperti. I lavoratori temporanei o stagionali sembrano nuovamente più accettati, 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. In Germania questa formula consente di configurare un percorso di regolarizzazione per i richiedenti asilo diniegati.

Un secondo elemento trasversale concerne la diffusa critica verso la complessità delle procedure autorizzative vigenti e il tentativo di riformarle. La regolazione dei nuovi ingressi richiede la definizione di un laborioso equilibrio tra fabbisogni di forza lavoro, che richiedono tra l'altro tempi serrati di risposta, preoccupazioni securitarie, che tendono a imporre complesse verifiche dei trascorsi dei candidati, salvaguardia dei lavoratori nazionali, che reclama il previo accertamento della loro non disponibilità a coprire i posti vacanti, capacità di accoglienza dei territori e del sistema dei servizi sociali. Per un lungo periodo questo equilibrio si è attestato su posizioni prudenziali, e quindi selettive nei confronti dei nuovi ingressi, con l'eccezione dei lavoratori altamente qualificati e degli operatori sanitari. Ora il pendolo pare spostarsi, sia pure cautamente, verso un assetto più sensibile alle ragioni dell'economia, e quindi più liberale.

Un terzo aspetto rilevabile, anche se non ovunque e con accentuazioni diverse, riguarda le regolarizzazioni di lavoratori sprovvisti di documenti idonei. Dopo anni di contrasto all'immigrazione non autorizzata, di inasprimento dei controlli esterni, delle verifiche per l'accesso al mercato del lavoro, di esclusione dalla maggior parte dei servizi sociali, anche in questo ambito si sta profilando un orientamento più pragmatico e liberale. I governi sembrano assumere il dato di fatto della presenza di 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 controllarli, escluderli ed espellerli, lasciando di fatto che molti di essi continuino ad alimentare l'economia sommersa. I partner europei, e segnatamente 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, più discrete e meno soggette a polemiche dei programmi di regolarizzazione su grandi numeri attuati dall'Italia anche in anni recenti.

Un altro ambito di regolazione riguarda la prevenzione della caduta nell'irregolarità a seguito della perdita del lavoro, su cui ha operato in modo particolarmente inclusivo il legislatore spagnolo. Il problema effettivamente merita attenzione: l'economia attrae immigrati durante le fasi espansive, ma tende a scaricarli nelle fasi recessive. Ne deriva alternativamente un aumento della popolazione in condizioni di deprivazione o un carico aggiuntivo per i sistemi di welfare.

L'esperienza delle crisi economiche insegna che tranne gli immigrati con permessi temporanei, gran parte dei lavoratori stranieri rimane comunque sul territorio del paese ospitante, nella speranza di tempi migliori, anche perché nei paesi di origine la situazione di solito è ancora peggiore. Lasciarli cadere nell'irregolarità di solito non è una soluzione al problema: la privazione del permesso di soggiorno funziona poco come incentivo al rimpatrio e l'attuazione effettiva delle espulsioni è costosa e complicata. Frenare la caduta nell'irregolarità appare una soluzione migliore.

► Bibliografia

- Adamson F. B. 2006. "Crossing Borders: International Migration and National Security". *International Security* 31 (1): 165–199.
- Ambrosini M. 2013. *Immigrazione irregolare e welfare invisibile*. Bologna: Il Mulino.
- . 2020a. *L'invasione immaginaria. L'immigrazione oltre i luoghi comuni*. Bari: Laterza.
- . 2020b. *Sociologia delle migrazioni*. (terza edizione). Bologna: Il Mulino.
- Ambrosini M., De Luca D. e Pozzi S. 2016. *Sindacati multietnici. I diversi volti di un cammino in divenire*. Parma: Junior-Spaggiari.
- Andersson R. 2016. "Europe's failed 'fight' against irregular migration: ethnographic notes on a counterproductive industry". *Journal of Ethnic and Migration Studies* 42 (7): 1055–1075.
- Cerna L. e Czaika M. 2016. "European Policies to Attract Talent: The Crisis and Highly Skilled Migration Policy Changes". In Triandafyllidou A. e Isaakyan I. *High Skill Migration and Recession. Gendered Perspectives*. Cham: Palgrave.
- Chiurco L. e Pomponi F. 2018. *Integrazione dei migranti: schede descrittive dei principali sistemi di misurazione*. INAPP
- Colombo A. 2012. *Fuori controllo. Miti e realtà dell'immigrazione in Italia*. Bologna: Il Mulino.
- Confindustria Centro Studi (2016). *Immigrati da emergenza a opportunità. Dimensione, effetti economici, politiche*. Quaderno n. 26. Roma: SIPI.
- Corbanese V. e Rosas G. (2020), *Inclusion of young migrants in the Italian labour market. A comparative review*. OIL.
- Czaika M. (2018). *High-skilled migration: Drivers and policies*. Oxford: Oxford University Press.
- Di Pasquale E. e Tronchin C. 2022a. "[Immigrati regolari nel labirinto del decreto flussi](#)". La Voce.info.
- . 2022b. "[Lavoratori stranieri qualificati, idee oltre agli slogan](#)". LaVoce.info.
- Finotelli C. 2009. "The North-South Myth Revised: A Comparison of the Italian and German Migration Regimes". *West European Politics* 32 (5): 886–903.
- Finotelli C. e Sciortino G. 2013. "Through the Gates of the Fortress: European Visa Policies and the Limits of Immigration Control". *Perspectives on European Politics and Society* 14 (1): 80–101.
- Gaffuri L. 2022. "Le politiche di ingresso e i visti rilasciati nel 2021". in IDOS. *Dossier statistico immigrazione 2022*. IDOS: Roma: 108–112.
- IDOS. 2022. *Dossier statistico immigrazione 2022*. IDOS: Roma.
- Kerwin D., Nicholson M., Alulema D., e Warren R. 2020. "[US Foreign-Born Essential Workers by Status and State, and the Global Pandemic](#)". Center for Migration Studies of New York report.
- Mediendienst Integration. 2020. "Zahlen & Fakten zum Fachkräfte-Einwanderungsgesetz". Infopapier.
- Michel J-P. e Ecartot F. 2020. "The shortage of skilled workers in Europe: its impact on geriatric medicine". *European Geriatric Medicine*. 11: 345–347.

Münz R. 2014. The Global Race for Talent: Europe's Migration Challenge, Bruegel Policy Brief. 2014/02.

OIL. 2006. *ILO Multilateral Framework on Labour Migration. Non-binding principles and guidelines for a rights-based approach to labour migration.*

———. 2014. *Fair Migration. Setting an ILO Agenda.*

———. 2022. *Temporary labour migration: Unpacking complexities. Synthesis Report.*

———. 2020. *Principi generali e linee guida per il reclutamento equo e per la determinazione dei costi.*

Platonova A. e Urso G. 2013. "Asian Immigration to the European Union, United States and Canada: An Initial Comparison". *Journal of Global Policy and Governance* 1, 143–156.

Vianello F.A., Finotelli C. e Brey E. 2021. "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.

► **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

