



► La legislazione italiana sulle migrazioni per lavoro

▶ La legislazione italiana sulle migrazioni per lavoro

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 2022

Prima pubblicazione 2022

Le pubblicazioni dell'Ufficio Internazionale del Lavoro godono della protezione del diritto di autore in virtù del protocollo n. 2 della Convenzione universale per la protezione del diritto di autore. Si potranno tuttavia riprodurre brevi passaggi senza autorizzazione, alla condizione che venga menzionata la fonte. Ogni richiesta di autorizzazione di riproduzione o di traduzione va indirizzata a Publications du BIT (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Svizzera, o tramite email a: rights@ilo.org. Tali richieste sono sempre gradite.

Le biblioteche, istituzioni o altri utilizzatori registrati presso un organismo di gestione dei diritti di riproduzione possono eseguire copie conformemente alle condizioni e diritti concessi loro. Visitare il sito <https://www.ifrro.org> per individuare l'organismo responsabile della gestione dei diritti di riproduzione in ogni paese.

La legislazione italiana sulle migrazioni per lavoro
Roma, Organizzazione Internazionale del Lavoro, 2022.

Le denominazioni usate nelle pubblicazioni dell'Ufficio Internazionale del Lavoro, 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'Ufficio Internazionale del Lavoro in merito allo stato giuridico di alcun paese, area o territorio, o delle sue autorità, o rispetto al tracciato delle relative frontiere.

Gli articoli, studi e altri testi firmati sono pubblicati sotto la responsabilità dei loro autori senza che l'Ufficio Internazionale del Lavoro faccia proprie le opinioni che vi sono espresse.

Qualsiasi riferimento a nomi di ditte, o prodotti, o procedimenti commerciali non implica alcun apprezzamento da parte dell'Ufficio Internazionale del Lavoro; 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'OIL sono disponibili sul sito <https://ilo.org/publns>.

▶ **Indice**

Introduzione	3
<hr/>	
▶ 1 La condizione giuridica dei migranti	5
<hr/>	
1.1 La normativa internazionale del lavoro in materia di migrazione	5
1.2 Definizione giuridica di straniero	7
1.3 Condizione giuridica dello straniero	8
1.4 I diritti degli stranieri nella legislazione ordinaria	13
1.5 Diritto antidiscriminatorio	17
1.6 L'acquisto della cittadinanza italiana	20
▶ 2 Ingresso e soggiorno per lavoro	23
<hr/>	
2.1 Inquadramento generale della normativa	23
2.2 Riconoscimento e sviluppo delle competenze	34
▶ 3 Accordi bilaterali in materia di lavoro	37
<hr/>	
3.1 Accordi bilaterali sulle migrazioni per lavoro	37
3.2 Accordi bilaterali in materia di sicurezza sociale	39
▶ 4 Altre forme di protezione del cittadino straniero	43
<hr/>	
4.1 Disciplina della protezione internazionale	43
4.2 Il sistema di accoglienza	46
Bibliografia	51
<hr/>	

► Introduzione

La presente analisi si focalizza sulla normativa italiana in materia di migrazione per lavoro ed è suddivisa in quattro capitoli. Il primo capitolo analizza la definizione di straniero e la sua condizione giuridica, che deriva dall'applicazione dell'articolo 10 della Costituzione contenente una riserva di legge rinforzata. Secondo tale normativa, il trattamento giuridico cui viene sottoposto il cittadino straniero può essere regolato soltanto dalla legge e non può essere meno favorevole di quanto previsto nelle norme di diritto internazionale, sia consuetudinarie che pattizie. Le condizioni di vulnerabilità cui spesso sono esposti i lavoratori migranti hanno motivato l'elaborazione di norme internazionali del lavoro specifiche. Questo capitolo analizza i diritti fondamentali dei cittadini stranieri che non possono essere disattesi in quanto parte del vulnus irriducibile dei diritti appartenenti alla persona, ancor prima che alla categoria di straniero. In aggiunta a essi, i cittadini stranieri regolari godono dei diritti civili al pari dei cittadini italiani, come disciplinato dalla legislazione ordinaria. La legislazione in materia di immigrazione è relativamente recente. Per la prima volta nel 1986, il legislatore interviene in materia e nel 1990 riconosce i cittadini extracomunitari come titolari di diritti. Tuttavia, il riferimento principale in materia è il Testo unico immigrazione (TUI), un testo che raccoglie in maniera organica la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero: esso è stato emanato nel 1998, attraverso il Decreto legislativo n. 286, e tratta la complessità del fenomeno migratorio, sia sul piano del contrasto all'immigrazione irregolare quanto sul piano dell'integrazione dei cittadini stranieri. Nel tempo il testo ha subito diverse modifiche, integrazioni e abrogazioni, fino agli ultimi e recenti interventi normativi adottati nel 2018 e 2020.

Il secondo capitolo si apre con l'analisi dell'inquadramento generale della disciplina di ingresso e soggiorno per motivi di lavoro in Italia. Di particolare importanza è il meccanismo delle quote che regola i flussi di ingresso dei lavoratori stranieri, così come stabilito dal TUI. Tuttavia, è possibile fare ingresso in Italia anche al di fuori di tale meccanismo, in casi particolari, e gli articoli 27 e seguenti del TUI specificano quali categorie di lavoratori possono accedere a queste procedure. Nell'esaminare la materia, il capitolo si sofferma sull'Accordo di integrazione, introdotto nella legge ordinaria nel 2009, attraverso il cosiddetto Pacchetto sicurezza: l'Accordo costituisce un vero e proprio patto unilaterale tra lo Stato e il cittadino straniero, requisito necessario per ottenere il primo rilascio del permesso di soggiorno (PDS).

Il terzo capitolo si concentra sulle attività di cooperazione internazionale dell'Italia in materia di immigrazione per lavoro che hanno portato alla stipula di accordi e intese volte a gestire flussi di migrazione legale e circolare, anche in un'ottica di qualificazione delle competenze. Un'altra rilevante tipologia di accordi bilaterali si ha in materia di sicurezza sociale, volta a tutelare i diritti connessi al lavoro dei cittadini dei paesi contraenti.

L'esame della materia ha richiesto, inoltre, una particolare attenzione alla disciplina della protezione internazionale e al sistema di accoglienza per richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale, oggetto dell'analisi del quarto capitolo. Tale normativa si affianca e si intreccia al TUI e al suo Decreto attuativo, il Decreto del Presidente della Repubblica 394/99.

Nell'analisi si è fatto riferimento alle fonti normative nazionali e internazionali, pubblicate sui portali delle Agenzie delle Nazioni Unite, tra cui l'OIL e OHCHR attraverso le rispettive banche dati normative. Per quanto riguarda la legislazione nazionale si è fatto riferimento alla banca dati che contiene le nuove norme pubblicate sulla Gazzetta ufficiale della Repubblica Italiana (GURI). Fondamentali sono stati anche gli approfondimenti disponibili sul portale dell'Unione europea e i materiali di studio della Camera dei Deputati, con particolare riferimento alle attività in materia di immigrazione.

► 1 La condizione giuridica dei migranti

1.1 La normativa internazionale del lavoro in materia di migrazione

Il fenomeno migratorio è fortemente collegato al mondo del lavoro: le persone migrano per migliorare le proprie condizioni di vita e di lavoro. L'OIL è l'unica Agenzia specializzata delle Nazioni Unite che ha il mandato costituzionale di proteggere i lavoratori migranti da condizioni di abuso e violazione dei diritti umani, come parte del suo obiettivo generale di promuovere il lavoro dignitoso per tutti.

La governance della migrazione per lavoro è di fondamentale importanza per l'OIL e i suoi costituenti tripartiti — i governi, le organizzazioni di rappresentanza dei datori di lavoro e dei lavoratori. Nel preambolo della Costituzione dell'OIL è sancita la necessità di proteggere i lavoratori impiegati in paesi diversi dal proprio attraverso l'adozione di norme internazionali che stabiliscono principi e diritti che si applicano a tutti i lavoratori, inclusi quelli migranti. Il principio di uguaglianza tra i lavoratori è il cardine del sistema di norme internazionali. Secondo questo principio, i migranti sono lavoratori al pari di tutti gli altri e tutte le norme internazionali del lavoro si applicano ai lavoratori migranti.

Le condizioni di vulnerabilità cui spesso sono esposti i lavoratori migranti hanno motivato l'elaborazione di norme internazionali del lavoro specifiche, quali la Convenzione n. 97 del 1949 sul reclutamento, collocamento e condizioni di lavoro dei migranti, la Convenzione n. 143 del 1975 sulla promozione della parità di opportunità e di trattamento dei lavoratori migranti, e la Convenzione n. 181 del 1997, riguardante le Agenzie private per l'impiego che contiene riferimenti specifici al reclutamento dei lavoratori migranti. Queste norme impegnano gli Stati che le ratificano al rispetto dei principi e diritti fondamentali sul lavoro dei migranti e all'adozione di strumenti e misure di prevenzione e contrasto della discriminazione, dello sfruttamento lavorativo, del reclutamento illegale e del lavoro forzato dei migranti.

In particolare, la Convenzione n. 97 del 1949 impegna gli Stati membri a facilitare la migrazione per lavoro e a garantire ai lavoratori migranti un trattamento non meno favorevole di quello riservato ai propri cittadini, compresi quelli inerenti alle condizioni di lavoro, la libertà di associazione e la sicurezza sociale. Gli Stati membri, inoltre, devono assicurare assistenza e informazione ai lavoratori migranti e adottare misure contro la propaganda fuorviante in materia di emigrazione e immigrazione. La Convenzione n. 143 del 1975 stabilisce delle misure per combattere la migrazione illegale, definendo al contempo l'obbligo generale di rispettare i diritti fondamentali di tutti i lavoratori migranti, facilitando anche il ricongiungimento delle famiglie dei lavoratori migranti legalmente residenti. La Convenzione estende anche la parità di trattamento tra lavoratori migranti legalmente residenti e lavoratori nazionali al di là delle disposizioni della Convenzione n. 97, al fine di garantire la parità di opportunità e di trattamento in materia di impiego e professione, sicurezza sociale, diritti sindacali e culturali. La Convenzione n. 181 impegna gli Stati a garantire che le agenzie per l'impiego private e le agenzie di lavoro interinale rispettino i principi di non discriminazione; dispone, inoltre, la cooperazione tra servizi per l'impiego pubblici e privati, principi generali per la protezione di chi è alla ricerca di lavoro contro pratiche inappropriate o non etiche, nonché la tutela dei lavoratori a contratto e dei lavoratori reclutati dall'estero.

L'OIL ha inoltre adottato nel 2017 una risoluzione sulle migrazioni internazionali legate al lavoro e una norma internazionale sul lavoro dignitoso per la pace e la resilienza (Raccomandazione n. 205), rivolta soprattutto ai paesi che vivono situazioni di fragilità. La norma contiene le prime linee guida a livello internazionale sull'integrazione dei rifugiati nel mercato del lavoro.

L'importanza del lavoro dignitoso e di una gestione efficiente ed equa delle migrazioni è riconosciuta negli Obiettivi di sviluppo sostenibile (ODS). L'Obiettivo 8 chiede di promuovere una crescita economica sostenuta, inclusiva e sostenibile, un lavoro produttivo e dignitoso per tutti. L'obiettivo 8.8 mira a proteggere i diritti del lavoro e a promuovere un ambiente di lavoro sicuro per tutti i lavoratori, compresi i lavoratori migranti e in particolare le donne migranti. L'ODS 10 chiede di ridurre le disuguaglianze e l'obiettivo 10.7 mira a facilitare la migrazione e la mobilità ordinata, sicura e responsabile delle persone, anche attraverso l'attuazione di politiche migratorie pianificate e ben gestite.

Con l'obiettivo di specificare la governance dell'ODS 10.7, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 2016 ha avviato dei negoziati che l'hanno portata a adottare nel 2018 il Patto globale sulle migrazioni. Questo Patto — benché non sia giuridicamente vincolante, in base al principio di sovranità degli Stati in materia di politiche migratorie — prevede 23 obiettivi e costituisce il primo quadro di cooperazione internazionale sulle migrazioni.

Il contrasto all'immigrazione illegale e la protezione dei diritti umani sono stati riconosciuti in altre convenzioni internazionali. Tra queste, nell'ambito della Convenzione contro la criminalità organizzata transnazionale dell'ONU del 2000, sono stati adottati il Protocollo aggiuntivo sulla prevenzione, soppressione e persecuzione del traffico di esseri umani, in particolar modo donne e bambini, entrato in vigore nel 2003 e il Protocollo aggiuntivo contro il traffico dei migranti via terra, via mare e via aria, entrato in vigore nel 2004. Negli ultimi anni si è riconosciuta particolare importanza nelle convenzioni internazionali alla necessità di contrastare le migrazioni illegali e la tratta degli esseri umani via mare imponendo l'obbligo di garantire tempestivamente il soccorso e lo sbarco in un luogo sicuro di coloro che si trovano in situazione di pericolo.

Nel riconoscere la necessità di definire e sostenere esplicitamente i diritti umani dei migranti, anche irregolari, l'ONU ha adottato la Convenzione sui diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie nel 1990, entrata in vigore nel 2003. Tale Convenzione non è stata ratificata dall'Italia, così come dalla maggior parte dei paesi occidentali.

Nelle fonti europee, il principio del rispetto dei diritti fondamentali di ogni persona indipendentemente dalla cittadinanza e provenienza è espresso nella CEDU, adottata nel 1950. Essa vieta qualsiasi forma di discriminazione e il Protocollo n. 7 del 1984 stabilisce garanzie procedurali contro le espulsioni illegittime degli stranieri. Gli stessi principi, compresi i diritti sociali, sono ripresi anche dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE, che dal 2009 è divenuta giuridicamente vincolante per gli Stati membri. In essa è contenuto anche il divieto di espulsioni collettive e di estradizione quando esista il rischio di pena di morte, tortura o trattamenti inumani e degradanti.

La protezione dei diritti umani impone agli Stati membri l'obbligo di garantirne la titolarità a ciascun individuo che si trovi sul suo territorio, anche agli immigrati in posizione irregolare. Tra i diritti inviolabili vi è l'accesso all'assistenza sanitaria di emergenza e di base, compreso l'accesso all'assistenza sanitaria per soggetti vulnerabili quali le donne in gravidanza (articolo 12, Convenzione ONU sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne) e i minori (articolo 24, Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia).

Un altro diritto inviolabile riconosciuto agli stranieri irregolari è l'accesso all'istruzione per i minori (articolo 28, Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia); e l'accesso alla giustizia. I lavoratori stranieri irregolari sono maggiormente esposti a vulnerabilità e sfruttamento e, in ragione della loro condizione, potrebbero incorrere in maggiori difficoltà a far valere i propri diritti, compreso il timore di essere segnalati alle autorità in ragione del loro status. Per garantire il godimento dei loro diritti, gli Stati membri devono garantire meccanismi efficaci che permettano ai lavoratori irregolari di sporgere denuncia e ottenere riparazione in caso di infortunio sul lavoro facendo riferimento alla direttiva 2009/52/UE sulle sanzioni.

I trattati UE in vigore prevedono che: (i) sia garantita l'assenza di controllo sulle persone, a prescindere dalla nazionalità, all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne e, al contempo, il controllo delle persone e la sorveglianza efficace dell'attraversamento delle frontiere esterne (articolo 77 del Trattato di funzionamento dell'Unione europea - TFUE); (ii) venga adottata una politica comune dell'immigrazione per assicurare la gestione efficace dei flussi migratori, l'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi, la prevenzione e il contrasto dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani (articolo 79, TFUE); (iii) venga sviluppata una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea (articolo 78, TFUE); (iv) tutte queste politiche siano governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri (articolo 80, TFUE).

Tuttavia, non vi è una vera competenza sovranazionale dell'UE in materia di immigrazione. Sebbene siano state emanate numerose direttive riguardanti gli immigrati, nessuna politica comune dell'immigrazione ispirata alla solidarietà — neanche in materia di asilo — è mai stata adottata. Un'altra conseguenza dell'assenza di una competenza sovranazionale è che il lavoratore migrante extracomunitario può essere titolare di una condizione giuridica differente sia rispetto alla disciplina sull'ingresso e soggiorno, sia rispetto ai PDS per lavoro e ai diritti sociali connessi, sia rispetto all'acquisto e alla perdita della cittadinanza a seconda dello Stato membro in cui si trova.

1.2 Definizione giuridica di straniero

La legislazione ordinaria in materia di immigrazione — contenuta nel "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero" (Decreto legislativo 286/1998) — definisce lo straniero come colui che non è cittadino italiano. Secondo tale normativa, lo straniero è definito in negativo come colui che è privo della cittadinanza italiana. Per definire l'ambito soggettivo di applicazione della definizione giuridica di straniero, è necessario fare riferimento ai criteri di acquisto, di perdita e di riacquisto della cittadinanza italiana, disciplinati dalle nuove norme sulla cittadinanza (Legge n. 91/1992). Tale normativa definisce la condizione giuridica dello straniero regolarmente soggiornante, ossia colui che è titolare di un regolare permesso di soggiorno ed è titolare dei diritti soggettivi per rimanere nel territorio italiano, sia la condizione giuridica dello straniero irregolarmente soggiornante.

Le norme sulla cittadinanza ricomprendono nella categoria di non cittadini, e quindi di stranieri gli italiani non appartenenti alla Repubblica che hanno perso la cittadinanza; i cittadini di Stati membri UE, che in seguito all'entrata in vigore del Trattato sull'Unione europea (Trattato di Maastricht) godono di una cittadinanza comunitaria disciplinata dal diritto europeo e ai quali il TUI si applica solo quando più favorevole rispetto alle norme loro destinate (articolo 1, comma 2, TUI). Infatti, il TUI si riferisce espressamente ai cittadini di Stati non appartenenti all'UE e agli apolidi (articolo 1, comma 1).

Nella categoria di stranieri sono ricompresi gli extracomunitari e, tra questi, anche coloro ai quali si riferisce l'ampio concetto di asilo designato dalla Costituzione, ovvero i richiedenti e titolari di protezione internazionale, profughi e apolidi. In base a tale principio, lo straniero a cui sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche, ha diritto d'asilo nel territorio italiano, secondo quanto previsto dalle leggi ordinarie in materia (articolo 10, comma 3, Costituzione).

Nella più ampia e generica categoria di profughi sono ricompresi i migranti forzati, ovvero coloro che sono fuggiti dal proprio paese per motivi legati alla guerra, alla persecuzione o a calamità naturali. Dalla condizione di profugo deriva quella del richiedente asilo e il titolare di una forma di riconoscimento di protezione internazionale, considerato dalla legge come colui che ha avanzato la richiesta di protezione internazionale in un paese diverso da quello di residenza. La sua condizione giuridica è disciplinata dal Decreto legislativo 142/2015 e lo status di rifugiato è

stato introdotto nella legge ordinaria dalla Convenzione di Ginevra (articolo 1A) e fa riferimento alla condizione di colui che — per timore di essere perseguitato per motivi relativi alla razza, religione, cittadinanza e appartenenza ad un gruppo sociale — non può ricevere protezione nel paese di origine.

Gli apolidi sono coloro che non sono cittadini di alcuno Stato e che sono parificati, per larga parte, ai cittadini extracomunitari e a cui è dedicata una specifica disciplina normativa interna e sovranazionale. La loro condizione giuridica è disciplinata dalla legge n. 306 del 1962 di ratifica ed esecuzione della Convenzione relativa allo status degli apolidi, adottata a New York il 28 settembre 1954.

1.3 Condizione giuridica dello straniero

Nel disciplinare la condizione giuridica degli stranieri, l'ordinamento costituzionale fa riferimento allo straniero come persona e non allo straniero in quanto immigrato, contestualizzando tale categoria all'interno di un fenomeno sociale complesso come quello dell'immigrazione. Tale disciplina è prevista dall'articolo 10 della Costituzione secondo la quale la condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge, in conformità delle norme e dei trattati internazionali.

Attraverso una riserva di legge rinforzata, la Costituzione stabilisce che la condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge ordinaria che non può essere meno favorevole di quella prevista dalle norme di diritto internazionale, sia consuetudinarie sia pattizie (articolo 10, comma 2 e articolo 117, comma 1, Costituzione). L'ordinamento interno non solo ha recepito le normative internazionali di riferimento ma ha anche emanato diverse leggi che regolano l'ingresso e il soggiorno degli stranieri nel territorio oltre a conferirgli dei diritti: i cittadini stranieri extracomunitari divengono, così, soggetti titolari di diritti.

La normativa italiana in tema di condizione giuridica dello straniero è ispirata alla riaffermazione dei diritti fondamentali della persona umana (articolo 2, Costituzione). A tutti gli stranieri sono riconosciuti e garantiti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalla Costituzione e dalla normativa interna oltre che dalle convenzioni internazionali. Ad essi si estendono le norme destinate a tutti i cittadini quanto agli stranieri, inclusi quelli fondamentali.

Da un confronto degli articoli 2 e 10 della Costituzione, si può affermare che l'ordinamento italiano deve essere ispirato alla riaffermazione dei diritti inderogabili della persona umana. Tra questi, i diritti civili, familiari, sociali e il diritto al lavoro oltre che ad alcune forme di partecipazione politica di natura consultiva degli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia.

L'articolo 2 stabilisce il riconoscimento dei diritti inviolabili dell'uomo nei confronti dello Stato italiano. Con esso viene affermato il principio che persino il potere sovrano si deve arrestare davanti a questi diritti della persona. Riconoscere i diritti fondamentali, significa accettare qualcosa che già c'è, diritti che non sono creati dallo Stato ma che esistono indipendentemente da esso. L'invulnerabilità del diritto, non significa che lo Stato non possa in alcuni casi limitare questi diritti (infatti la Costituzione pone dei limiti nel regolamentare le varie libertà), ma che tali limitazioni debbano essere fatte con atti aventi valore di legge. Il riconoscimento di tali diritti è garantito a tutte le persone che si trovano nello Stato italiano, non soltanto ai cittadini italiani. Tali diritti fondamentali inerenti alla persona umana trovano applicazione anche nei confronti degli stranieri presenti nel territorio dello Stato in condizione irregolare.

Lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio italiano gode dei medesimi diritti civili attribuiti al cittadino italiano. La disposizione in oggetto trova espresso riferimento nella Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948, dal Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966, nonché dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Tale concetto nel tempo è stato ribadito anche dalla Corte costituzionale, secondo cui esiste un nucleo di diritti inalienabili della persona, titolare di pari dignità sociale,

indipendentemente dalla cittadinanza (Sent. 105/2001 e Sent. 11/1956). La normativa appare strutturata in modo tale da poter essere considerata uno strumento essenziale per favorire l'integrazione degli stranieri, volta ad estendere l'efficacia del principio di eguaglianza enunciato nell'articolo 3 della Costituzione. Il principio di eguaglianza comporta quindi per gli stranieri regolarmente soggiornanti non solo obblighi, ma anche dei diritti a condizione di parità con i cittadini.

Dalla lettura integrata degli articoli 2, 3 e 10, comma 2 della Costituzione, la Corte costituzionale afferma il riconoscimento dei diritti inviolabili della persona, garantendone l'uguaglianza e non tollerando discriminazioni tra la posizione del cittadino e dello straniero, seppure la stessa Corte riconosca che possano esserci situazioni soggettive differenti tra cittadini e stranieri e, dunque, si possa legittimare un trattamento diversificato, purché ispirato al principio di ragionevolezza (Sent. 62/94). Su queste basi, i cittadini stranieri sono titolari di diritti e doveri.

Alcune disposizioni costituzionali fanno esplicito riferimento al cittadino: l'articolo 3 della Costituzione afferma che tutti i cittadini sono uguali di fronte alla legge e la prima parte della Costituzione è rubricata "diritti e doveri dei cittadini"; di contro, l'articolo 2 della Costituzione riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità e numerose disposizioni disciplinano diritti senza circoscriverne l'ambito soggettivo.

L'illegittimità delle norme che differenziano cittadini e stranieri nella disciplina delle situazioni giuridiche soggettive è sancita dal principio di uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge (articolo 3, comma 1, Costituzione). A ciò si aggiunge il limite generale posto dal principio di ragionevolezza valido per le norme di rango legislativo, cui si affianca il limite imposto dalle norme e dai Trattati internazionali, che regolano la condizione giuridica dello straniero e a cui la legge deve essere conforme (articolo 10, comma 2, Costituzione). Questa lettura del rapporto tra lo Stato e lo straniero deriva dalla premessa secondo la quale il controllo delle frontiere e dei flussi migratori è espressione dell'esercizio di poteri sovrani; essa, inoltre, è ascrivibile al rapporto che, a partire dall'Ottocento, è venuto in essere tra le idee di Costituzione, Stato e popolo. Inoltre, per effetto dell'estensione del principio di eguaglianza previsto all'articolo 3 della Costituzione, i cittadini stranieri regolarmente soggiornanti sono soggetti a godere di diritti e obblighi a parità di condizione con i cittadini e le cittadine italiane. Infatti, con particolare riferimento ai cittadini stranieri, la Corte costituzionale precisa in più sentenze nel corso del tempo che se è vero che l'articolo 3 si riferisce espressamente ai soli cittadini, è anche certo che il principio di eguaglianza vale anche per lo straniero quando trattasi di rispettare quei diritti fondamentali (Sent. Corte cost. 120/1967).

Nel tempo, la Corte costituzionale è intervenuta più volte in materia dei diritti fondamentali dei cittadini stranieri. La Sentenza n. 105 del 2001 rileva incidentalmente che il trattenimento dello straniero presso Centri di permanenza temporanea e assistenza e l'accompagnamento immediato alla frontiera del soggetto espulso, incide sulla libertà fondamentale dell'individuo, tutelata dall'articolo 13 della Costituzione, facendo riferimento al principio di dignità umana cui rimanda l'habeas corpus. Rispetto, invece, ai diritti inviolabili di cui all'articolo 2 Cost, la Sent. n. 252 del 2001, in merito alle cure essenziali, afferma che lo straniero presente, anche irregolarmente, sul territorio italiano ha diritto di fruire di tutte le prestazioni ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia e infortunio oltre a una serie di altre prestazioni sanitarie; concetto ribadito anche in riferimento agli interventi socioassistenziali urgenti e indifferibili anche in favore del cittadino straniero irregolarmente presente sul territorio e al quale, tra le altre cose, sono garantite le fondamentali prestazioni sanitarie ed assistenziali (Sent. Corte cost. 269/2010).

La sentenza della Corte costituzionale n. 61 del 2011 esamina i diritti fondamentali dell'individuo e l'alloggio, affermando il diritto a interventi di prima accoglienza abitativa in virtù della rimozione degli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato, con particolare riguardo a quelle inerenti all'alloggio, alla lingua, all'integrazione sociale, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona umana, come stabilito dall'articolo 3 della Costituzione e dal TUI.

La Corte è intervenuta ancora una volta a riguardo della protezione dei diritti fondamentali dello straniero e, nello specifico, nel diritto a contrarre matrimonio e a formare una famiglia: la Sent. n. 245 del 2011 ne ha riconosciuto l'inderogabilità anche per il cittadino straniero ancorché irregolare, censurando il requisito di un documento attestante la regolarità del soggiorno nel territorio italiano. Con ulteriore riferimento al principio di uguaglianza di cui all'articolo 3 Cost, unito alla rieducazione del reo di cui all'articolo 27 della Costituzione, la Sentenza costituzionale n. 78 del 2007 afferma che anche il cittadino straniero ancorché irregolare può e ha diritto di accedere al percorso riabilitativo mediante misure alternative alla pena, tra cui l'affidamento in prova al servizio sociale.

La condizione giuridica dei lavoratori migranti è inoltre disciplinata dal Testo unico immigrazione (TUI). I lavoratori stranieri regolarmente soggiornanti e le loro famiglie, in attuazione della Convenzione OIL del 1975 n. 143, sono riconosciuti gli stessi diritti e parità di trattamento rispetto ai lavoratori italiani (articolo 2, comma 3, TUI). Tale titolarità è stata nel tempo oggetto di restrizioni. In particolare, la L. 189/02 ha introdotto il contratto di soggiorno che pone in capo al datore di lavoro una serie di obblighi cui deve far fronte se vuole assumere un lavoratore straniero che deve fare il suo primo ingresso in Italia (articolo 5-bis, TUI).

Nel caso di un lavoratore straniero irregolare presente sul territorio la sua condizione lo rende ancora più vulnerabile e possibile vittima di sfruttamento lavorativo, stante il possibile timore — nel caso in cui voglia sporgere denuncia — di essere segnalato all'autorità e di essere soggetto al reato di ingresso e soggiorno illegale (articolo 10-bis, TUI), introdotto dalla L. 94/2009. Il successivo Decreto legislativo 109/2012 di ricezione della direttiva 2009/52/CE sulle sanzioni, interviene inasprendo le sanzioni nei confronti dei datori di lavoro che assumono lavoratori stranieri in posizione irregolare e nelle ipotesi di particolare sfruttamento — al fine di favorire l'emersione dal lavoro nero e sfruttato — i lavoratori irregolari possono ottenere, su proposta o con il parere favorevole del giudice, un PDS per casi speciali (articolo 22, comma 12-sexies, TUI).

È ritenuto un diritto soggettivo dello straniero irregolare presente sul territorio, quantomeno per ciò che concerne il suo nucleo irriducibile ascrivibile a ogni persona (articolo 2 e 3, Costituzione), anche il diritto alla salute e ai trattamenti sanitari, oltre che interesse della collettività (articolo 32, Costituzione). Il TUI prevede che allo straniero e all'apolide che si trovi sul territorio dello Stato o alla frontiera, a prescindere dalla sua condizione giuridica, sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana, mentre gli stranieri regolarmente soggiornanti sono titolari degli stessi diritti civili attribuiti al cittadino italiano (articolo 2, TUI).

Con particolare riferimento agli stranieri irregolari presenti sul territorio, il TUI afferma che l'accesso alle strutture sanitarie non può comportare alcun tipo di segnalazione all'autorità, salvo i casi in cui sia obbligatorio il referto e a parità di condizioni con il cittadino italiano (articolo 35, comma 5, TUI). A essi sono assicurate nei presidi pubblici e accreditati, le cure ambulatoriali e ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia e infortunio e sono estesi i programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva. Sono, in particolare, garantite le cure ai soggetti vulnerabili quali le donne in gravidanza e i minori (articolo 35, comma 3, TUI). Il diritto alle prestazioni di assistenza sociale ha subito molteplici interventi giurisprudenziali al fine di estenderne l'accesso, almeno nel nucleo essenziale che è speculare ai bisogni essenziali dell'essere umano. La loro tutela costituzionale risiede nell'articolo 38, secondo cui ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale. I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità

e vecchiaia, disoccupazione involontaria. Per essere equiparati ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, il TUI richiede il possesso di un PDS di durata almeno annuale ovvero del permesso UE per soggiornanti di lungo periodo (articolo 41, TUI).

Le principali prestazioni economiche di assistenza sociale riguardano le provvidenze per invalidi civili, per ciechi civili, sordomuti, indigenti, persone affette da particolari malattie, previste sia dalla legislazione nazionale che dagli enti locali. In aggiunta, vi sono previsioni specifiche, come il reddito di cittadinanza il cui accesso richiede il requisito di un PDS UE per lungo soggiornanti e la residenza di almeno 10 anni in Italia. Inoltre, vi sono le prestazioni di natura sociale introdotte dalle Regioni o dagli enti locali e che di volta in volta prevedono diversi requisiti di accesso, talvolta legate alla cittadinanza italiana, altre volte alla cittadinanza comunitaria, altre ancora alla residenza più o meno prolungata sul territorio. Ne sono esempio i bonus bebè, la cui domanda di godimento può essere fatta dai titolari di permesso UE per soggiornanti di lungo periodo.

La giurisprudenza ordinaria e quella costituzionale sono intervenute molteplici volte per riaffermare la piena parità di trattamento tra cittadini italiani e stranieri regolarmente soggiornanti. In materia dei requisiti di accesso generali alle prestazioni la Corte ha affermato che l'articolo 41, TUI costituisce un principio fondamentale sulla cui falsariga calibrare lo scrutinio di ragionevolezza, cui deve riferirsi anche il legislatore regionale (Sentenza costituzionale 432/2005). Tra le prestazioni ritenute essenziali dalla Corte rientrano la pensione di invalidità civile per sordi e indennità di comunicazione (sent. 230/15); l'indennità di accompagnamento per cieco ventisemista (sent. 22/15); la pensione di inabilità civile e indennità di accompagnamento (sent. 40/13); l'indennità di frequenza per minori invalidi (sent. 329/11); l'assegno mensile di invalidità (sent. 187/10).

In base all'articolo 34 della Costituzione, la scuola è aperta a tutti e l'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita. Conseguentemente, il diritto-dovere a ricevere un'istruzione e una formazione (articolo 38, comma 1 e 2, TUI) è indipendente dalla regolarità del soggiorno (articolo 45, comma 1, Decreto del Presidente della Repubblica 394/99¹). A tal fine, per l'iscrizione scolastica obbligatoria non è necessario esibire il PDS (articolo 6, comma 2, TUI), come anche confermato dalla nota del Ministero dell'interno n. 2589 del 2010 in merito all'iscrizione dei minori stranieri nelle scuole di ogni ordine e grado e all'asilo nido e dalla Circolare del MIUR n. 375 del 2013.

La Legge 15 luglio 2009 n. 94 è, poi, intervenuta sul TUI rendendo la posizione dei minori stranieri irregolari più problematica rispetto a quella dei minori stranieri regolari e dei minori italiani, prevedendo una formula di esenzione dall'onere di esibizione dei documenti attestanti la regolarità del soggiorno più restrittiva rispetto al passato

Il TUI riconosce allo straniero regolarmente soggiornante diritti civili e sociali, definiti inviolabili dalla Carta costituzionale e, contemporaneamente, riconosce anche al cittadino straniero in posizione irregolare sul territorio della Repubblica alcuni diritti inviolabili (articolo 2, comma 1). Ai primi si riferisce il TUI nell'affermare che lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato gode dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano, salvo che le convenzioni internazionali in vigore per l'Italia e la legge ordinaria non dispongano diversamente (articolo 2, comma 2); ai secondi invece si riferisce quando stabilisce che in linea generale allo straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato sono riconosciuti i diritti fondamentali dell'uomo previsti dalla legge ordinaria, dalle convenzioni internazionali in vigore per l'Italia e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti (articolo 2, comma 1).

¹ Si veda: <http://www.normattiva.it/eli/id/1999/11/03/099G0265/CONSOLIDATED/20201231>

Per quanto riguarda il cittadino straniero irregolarmente presente nel territorio italiano, il TUI prevede specifici diritti essenziali e irrinunciabili, tra cui: il diritto di difesa che riconosce allo straniero il principio della parità di trattamento con il cittadino relativamente alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, nei rapporti con la pubblica amministrazione e nell'accesso ai pubblici servizi, nei limiti e nei modi previsti dalla legge (articolo 2, comma 5); il diritto alla salute assicurato anche agli stranieri presenti irregolarmente nei territori e assicurato nei presidi pubblici ed accreditati con il riconoscimento delle cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti, o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia e infortunio, oltre ai programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva (articolo 35, comma 3); e il diritto all'istruzione (articolo 38).

In materia di condizione giuridica dello straniero è intervenuta successivamente la legge 189/2002 che — al fine di aumentare l'efficacia delle misure di controllo contro l'immigrazione illegale — rafforza il legame tra ingresso nel territorio e contratto di lavoro. Tra le più grandi novità ha introdotto il contratto di soggiorno regolando così il rapporto tra lo Stato e il cittadino straniero sotto forma pattizia. Il cittadino straniero, a eccezione del richiedente protezione internazionale, non ha — in base alle norme sovranazionali o nazionali — il diritto di ingresso e circolazione nel territorio nazionale, il contratto di soggiorno si pone come obiettivo di regolare le condizioni di ingresso e allontanamento dal territorio.

In merito all'ingresso nel territorio dello Stato, nella sua formulazione originaria, il TUI prevedeva all'articolo 4, comma 3, che era possibile in presenza di determinati requisiti, tra cui la circostanza di non essere una minaccia per la sicurezza e l'ordine pubblico per lo Stato. Fino alle modifiche introdotte all'articolo dalla Legge 189/2002, l'accertamento di tale ultimo requisito avveniva discrezionalmente, attraverso attività amministrativa, che ha previsto il divieto di ingresso per alcuni reati — previsti dal medesimo articolo — condannati con sentenza definitiva, salvo il caso in cui vi sia un divieto di respingimento. In seguito, l'articolo 4, TUI c. 3, è stato ulteriormente modificato dalla Legge 94/2009, che attualmente prevede il divieto di ingresso e soggiorno nel territorio per i cittadini che hanno subito una condanna anche non definitiva per determinati reati, tra cui l'arresto in flagranza di reato per reati connessi agli stupefacenti, la libertà sessuale e il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina. Tali requisiti, ovviamente devono essere riscontrati anche durante il soggiorno dello straniero in Italia (articolo 5, TUI), per cui possono essere oggetto di espulsione, revoca o mancato rinnovo del titolo di soggiorno. Conformemente a ciò, dunque, il contratto di soggiorno prevede che il cittadino straniero a cui "si concede" l'ingresso nel territorio si astenga da commettere determinati reati e dall'aver una condotta che costituisca una minaccia per la sicurezza e l'ordine pubblico: in caso di inosservanza di questi requisiti, il contratto non si perfeziona o è risolto con conseguente allontanamento dal territorio del cittadino straniero. Tale legge è stata poi oggetto di continue modifiche legislative che — seppur abbiano modificato in modo parziale il quadro normativo in materia di migrazione — hanno inciso in modo considerevole sulla condizione giuridica dello straniero.

Da ultimo, il D. L. 113/2018, recante disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità, tra le varie novità, in materia di condizione giuridica dello straniero abroga il titolo di soggiorno umanitario di cui all'articolo 5, comma 6, TUI e lo sostituisce da altre fattispecie di soggiorno tipizzate. Fino ad allora, infatti, in ragione della previsione dell'istituto del diritto di asilo delineato dall'articolo 10, comma 3 della Costituzione, più ampio del riconoscimento dello status di rifugiato introdotto dalla Convenzione di Ginevra o della protezione sussidiaria introdotta per la prima volta con la direttiva 2004/83/CE, modificata dalla successiva direttiva qualifiche 2011/95/UE, chi non aveva i requisiti per vedersi riconosciuti le altre due forme di protezione aveva diritto, in via residuale, stante la valutazione soggettiva e oggettiva del caso di specie, di vedersi riconosciuto un permesso di soggiorno per motivi umanitari. Tuttavia, il Decreto Salvini lo abroga e lo sostituisce tipizzando i titoli di soggiorno, che prevedono una condizione giuridica meno garantista rispetto alla precedente formulazione. Tra essi vi è il titolo di soggiorno rilasciato per protezione speciale, che segue l'iter previsto per il riconoscimento della protezione internazionale.

È il Decreto-legge 130/2020, recante disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-bis, 391-bis, 391-ter e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, noto come Decreto Lamorgese, a reinserire all'articolo 5, comma 6, TUI, la menzione del rispetto degli obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano, eliminato dal precedente Decreto sicurezza e a novellare l'articolo 19, comma 1.1, TUI, chiarendo che non è ammesso il respingimento, l'espulsione o l'estradizione di una persona verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che essa rischi di essere sottoposta — non più solo — a tortura ma ora anche a trattamenti inumani o degradanti, in conformità all'articolo 3 CEDU o anche quando vi sia motivo di ritenere che l'allontanamento dal territorio nazionale comporti una violazione del diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, come previsto dall'articolo 8 CEDU e dalla normativa europea.

Nella valutazione della condizione giuridica dello straniero in Italia, occorre tenere a mente, d'altro lato, che gran parte delle innovazioni in materia sono state introdotte da atti di adeguamento alla normativa comunitaria, recepita conformemente alla riserva di legge costituzionale. Tra esse vi è la disciplina inerente lo status di cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo² e quella dei ricongiungimenti familiari³ cui si aggiunge la disciplina sull'ammissione di cittadini di paesi Terzi per motivi di studio scambio di alunni, tirocinio non retribuito o volontariato.⁴ Con particolare riferimento all'istituto della protezione internazionale, inoltre, si sono introdotte negli anni le cosiddette direttive europee inerenti la qualifica,⁵ le procedure⁶ e l'accoglienza⁷ dei richiedenti e titolari di protezione internazionale.

1.4 I diritti degli stranieri nella legislazione ordinaria

A cinquant'anni di distanza dall'entrata in vigore della Costituzione, la L. 40/98 recante "Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero" e il successivo TUI, hanno rappresentato il primo provvedimento organico in materia di migrazione, dando attuazione alla previsione costituzionale sulla condizione dello straniero (articolo 10, comma 2, Costituzione). Prima di allora, gli interventi del legislatore si sono sostanziati in interventi specifici — come anche affermato dalla Corte costituzionale — caratterizzati dal ricorso alla decretazione d'urgenza, a testimonianza della mancanza di una visione complessiva della materia, non considerata come strutturale ma come un'emergenza transitoria, cui il legislatore fa fronte essenzialmente per controllare i flussi di ingresso e contrastare l'immigrazione illegale.

Inizialmente i flussi migratori sono stati gestiti con circolari di natura amministrativa. Tra gli anni '60 e '80 i cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale in posizione irregolare hanno potuto sanare la propria posizione grazie a una serie di circolari del Ministero del lavoro e della previdenza sociale (oggi MLPS). Ma da paese di emigrazione, soprattutto nel secondo dopoguerra, l'Italia si è trasformata in paese di immigrazione e transito dei flussi migratori. Nel corso degli

² Direttiva 2003/109/CE, recepita con il Decreto legislativo 3/2007 e poi sostituito dal Decreto legislativo 12/2014 di ricezione della Direttiva 2011/51/UE

³ Direttiva 2003/86/CE, recepita con il Decreto legislativo 5/2007

⁴ Direttiva 2004/114/CE, recepita con il Decreto legislativo 154/2007

⁵ Direttiva 2004/83/CE, recepita con il Decreto legislativo 251/2007, sostituita dalla Direttiva 2011/95/UE, recepita con il Decreto legislativo 18/2014

⁶ Direttiva 2005/85/CE, recepita con il Decreto legislativo 25/2008 e modificato dal Decreto legislativo 150/2011, sostituita dalla Direttiva 2013/32/UE, attuata con il Decreto legislativo 142/2015

⁷ Direttiva 2003/9/CE recepita con il Decreto legislativo 140/2005, sostituita dalla Direttiva 2013/33/UE, attuata con modificazioni e integrazioni dal Decreto legislativo 142/2015

anni e dei vari interventi legislativi, le regole dell'accesso al mercato del lavoro da parte di cittadini stranieri si sono via via intrecciate sempre più con l'ottenimento — e il mantenimento — del titolo di soggiorno. Con l'aumento dei flussi migratori nel paese, il legislatore è gradualmente intervenuto per disciplinare la materia.

Il primo intervento legislativo si ha con la L. 943/86 (cosiddetta Legge Foschi), e fino ad allora la disciplina legata all'immigrazione era regolata dal Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (TULLPS) del 1931, avente l'unica finalità dell'ordine pubblico e della sicurezza nel territorio statale. Tale legge — che da concreta attuazione alla ratifica della Convenzione OIL n. 143 — garantisce al cittadino straniero i diritti fondamentali, quali il ricongiungimento familiare, i servizi sociali e sanitari, accesso all'istruzione all'abitazione, non prevede alcun elemento di programmazione e si basa su una visione semplicistica del mercato del lavoro a cui hanno accesso i cittadini stranieri. Tuttavia, la parte più rilevante è quella che riguarda la regolarizzazione dei cittadini stranieri presenti sul territorio, che apre il dibattito al sistema dei flussi.

Segue, pochi anni più tardi, nel 1990, un'altra regolarizzazione, stabilita mediante la L. 39/90 (cosiddetta Legge Martelli). Tale normativa, seppur in maniera disorganica, rivisita la materia legata al diritto dell'immigrazione in chiave di controllo dei flussi, aprendo per la prima volta al sistema delle quote per regolare gli ingressi legali nel paese. Oltre a recepire la normativa sovranazionale in materia di asilo, abrogare le disposizioni del TULLPS del 1931 e introdurre nuove fattispecie di titoli di soggiorno, quale il PDS per lavoro autonomo, la legge pone in rilievo l'istituto dell'espulsione e dell'accompagnamento alla frontiera del cittadino straniero.

Tuttavia il mutare dei flussi migratori verso l'Europa, fa emanare il Decreto del Ministero degli affari esteri del 9 settembre 1992 che introduce il PDS temporaneo a immigrati provenienti dalla Somalia⁸ della durata di un anno e rinnovabile alla scadenza; viene emanato il Decreto-legge 350/92⁹ per far fronte all'eccezionale afflusso di cittadini provenienti dalla ex Jugoslavia, cui viene concesso un PDS della durata di un anno e cui faranno seguito altri interventi legislativi come il Decreto-legge 60/97¹⁰ dal momento che i flussi migratori provenienti da quell'area non si arrestano. Negli stessi anni viene emanata la cosiddetta Legge Puglia, la L. 563/1995,¹¹ che decreta la costruzione, lungo le coste pugliesi, di strutture di prima accoglienza e soccorso (CPSA), e l'impiego delle forze armate per contrastare l'immigrazione clandestina.

Per far fronte all'irregolarità del soggiorno e del lavoro dei cittadini stranieri nel territorio sono inoltre intervenute numerosi interventi straordinari per la regolarizzazione della condizione giuridica degli stranieri presenti in Italia. Tra queste, la sanatoria del Governo Dini, prevista dal D.L. 489/95; l'emersione inserita nel DPCM del 1998 di integrazione dei flussi per l'anno, che specifica i requisiti di alloggio e lavoro subordinato o autonomo come requisito oltre alla presenza nel territorio italiano alla data del 27 marzo 1998.

Nello stesso anno venne adottata la L. 40/98 (cosiddetta Turco-Napolitano) che modifica la disciplina in materia di immigrazione, recependo in parte anche la normativa comunitaria cui l'ordinamento interno deve adeguarsi, pertanto si occupa di ingresso, lavoro, integrazione, controllo del territorio, espulsioni e cooperazione internazionale. I tre obiettivi alla base della Legge, poi ripresi nel successivo TUI, riguardano: la programmazione dei flussi migratori di ingresso legale con un sistema di quote legate alla richiesta di lavoro; contrasto all'immigrazione clandestina; e avvio di percorsi di integrazione. Il 1998 è anche l'anno in cui, in seguito alla delega operata dalla Legge Turco-Napolitano, si dà organicità alla materia e viene emanato il Decreto legislativo 286/98, noto come Testo Unico Immigrazione (TUI) e completato dal regolamento di attuazione, il Decreto del Presidente della Repubblica 394/99.¹² È nel TUI che emerge come il fenomeno

⁸ Si veda: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1992/10/26/092A4844/sg>.

⁹ Si veda: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1992/07/28/092G0393/sg>.

¹⁰ Si veda: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1997/05/19/097A3921/sg>.

¹¹ Si veda: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1995/12/30/095G0603/sg>.

¹² Si veda: <http://www.normattiva.it/eli/id/1999/11/03/099G0265/CONSOLIDATED/20201231>.

migratorio in Italia sia un fatto ordinario e, pertanto, meritevole di essere disciplinato in tutti i suoi aspetti. In particolare, nel Titolo III, viene disciplinato il tema del lavoro in relazione al cittadino straniero e a cui ancora oggi si fa riferimento, seppure esso sia stato più volte oggetto di modifiche e integrazioni. Uno dei punti chiave messi in evidenza dal TUI è il documento programmatico triennale relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato: tale documento ha il compito di scandire le priorità politiche in materia, benché l'ultimo sia stato approvato nel 2004: è su esso che dovrebbe basarsi il decreto flussi nello stabilire il fabbisogno di quote di ingresso annuali.

Dopo quattro anni dalla sua emanazione, il TUI è oggetto di importanti modifiche. La L. 189/2002, opera il più grande intervento di modifica al TUI e si possono rintracciare in essa essenzialmente due finalità: ridurre le possibilità di ingresso regolare per motivi di lavoro e rendere il PDS e il contratto di lavoro strettamente connessi, al punto che il titolo di soggiorno per lavoro subordinato ha la medesima durata e validità del rapporto di lavoro. Il tema del lavoro è, pertanto, il cuore dell'intervento legislativo. Tra gli interventi ad esso connesso, si menziona l'istituzione dello Sportello Unico Immigrazione (SUI) presso le Prefetture — UTG, responsabile dell'intero procedimento relativo all'assunzione di cittadini stranieri nell'ambito delle quote di cui al decreto flussi; l'abrogazione dell'istituto dello sponsor, ovvero la possibilità di ingresso per ricerca lavoro, e la sostituzione con la prestazione di garanzia, che però presenta caratteri più stringenti e si rivolge a persone che abbiano svolto nel loro paese percorsi di formazione approvati da enti e amministrazioni italiane. In materia di lavoro, inoltre, la Legge Bossi-Fini, introduce il contratto di soggiorno, attraverso il quale il datore di lavoro che intende chiamare un lavoratore da un paese terzo, deve altresì garantire un alloggio adeguato e i mezzi per il rimpatrio: permesso di soggiorno e contratto di lavoro sono ancora più dipendenti l'uno dall'altro.

Questo istituto, introdotto come necessario anche per il rinnovo del titolo di soggiorno, è stato poi parzialmente modificato dal Decreto legislativo 40/2014 di attuazione della Direttiva 3011/98/UE relativa a una procedura di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro, e ne abroga la parte riguardante il rinnovo del PDS, al fine di armonizzarsi con la normativa europea.

La Legge 189/2002, tra i vari interventi, introduce, infine, un'emersione dal lavoro nero prima limitata al lavoro domestico e poi estesa ai lavoratori stranieri non in regola con le disposizioni del TUI, come evidenziato dalla Circolare 50 del MLPS di settembre 2002. Se in tema di contrasto al lavoro nero, l'emersione del 2002 è rivolta solo a cittadini stranieri priva di titolo di soggiorno, al contrario, la legge finanziaria per il 2007, L. 296/2006, si rivolge a cittadini stranieri in regola col titolo di soggiorno ma impiegati informalmente o che riguarda rapporti di lavoro non risultanti da scritture o altra documentazione obbligatoria. Solo dopo un anno, nel 2008, è stata introdotta una nuova emersione dal lavoro informale col Decreto-legge 78/2009, riservata al solo settore di colf e badanti e rivolta ai datori di lavoro che al 30 giugno 2009 avevano impiegato per almeno tre mesi cittadini stranieri in posizione irregolare.

Negli anni vengono recepite le normative comunitarie all'interno della legislazione ordinaria, tra cui il Decreto legislativo n. 251 del 2007, che riceve la direttiva europea recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, conosciuta come direttiva qualifiche e il Decreto legislativo n. 25 del 2008, che riceve la direttiva europea sulle procedure ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato, conosciuta come direttiva procedure. Nello stesso anno, il Decreto legislativo 125/2008, nell'ambito del cosiddetto Pacchetto sicurezza, si introduce la circostanza aggravante di clandestinità, e la L. 94/2009, facente parte del secondo Pacchetto sicurezza, vara il cosiddetto reato di clandestinità (articolo 10-bis, TUI), con l'obiettivo di aumentare la sicurezza pubblica dello Stato e inasprendo il dibattito pubblico avviluppato nel binomio immigrazione-sicurezza. Infatti, la legge modifica la permanenza irregolare da infrazione amministrativa a reato perseguibile d'ufficio, prevedendo una contravvenzione di natura penalistica o una pena pecuniaria ed estende il periodo massimo di trattenimento nei CIE da 60 a 180 giorni, anche per i richiedenti asilo. Tra le altre novità della L., si menzionano quelle in materia di cittadinanza per matrimonio, che fino ad allora poteva essere richiesta dal coniuge straniero dopo

6 mesi di residenza legale dopo la celebrazione del matrimonio. E se in seguito interveniva una separazione dei coniugi, il fatto non costituiva perdita della cittadinanza in quanto era sufficiente avere i requisiti al momento della presentazione domanda e non anche successivamente. La L. 94/2009 allunga il periodo di residenza legale a due anni, ridotti a uno in presenza di figli, e se interviene una separazione prima del riconoscimento, l'istanza di cittadinanza viene rigettata. La L., inoltre, prevede che il cittadino straniero, per sposarsi, debba presentare il proprio documento di soggiorno, requisito poi censurato dalla Corte costituzionale. Infine, tra le novità introdotte dal legislatore vi è l'articolo 4-bis, TUI inerente all'accordo di integrazione finalizzato a promuovere la convivenza dei cittadini italiani e di quelli stranieri, nel rispetto dei valori sanciti dalla Costituzione italiana, con il reciproco impegno a partecipare alla vita economica, sociale e culturale della società.

Nel 2011, però, a fronte dei massicci sbarchi provenienti dal nord Africa, e conseguenti al conflitto libico e alle cosiddette primavere arabe, sono stati emanati una serie di DPCM che hanno consentito ai cittadini provenienti dalle coste nordafricane e a coloro che hanno ricevuto un diniego all'istanza di protezione internazionale di accedere a un titolo di soggiorno di 6 mesi, rinnovato di volta in volta di 6 mesi fino a maggio 2012, consentendo la libera circolazione nell'area Schengen. Tale PDS ha poi consentito la conversione in PDS per motivi di lavoro in presenza dei requisiti di cui al TUI, evitando di far scivolare tante persone nell'irregolarità.

In tal senso anche l'emersione che trova fondamento nel Decreto di attuazione dell'articolo 5 del Decreto legislativo 109/2012. Essa si rivolge a colf e badanti impiegati da almeno tre mesi per non meno di 20 ore a settimana e lavoratori agricoli, purché presenti in Italia alla data del 31 dicembre 2011. Ma il continuo e massiccio flusso migratorio proveniente dal sud del Mediterraneo è continuato e ha riguardato non solo l'Italia, ma anche altri paesi europei, ragion per cui il dibattito sulla gestione dei flussi migratori ha coinvolto sempre più anche la UE, che tra le altre cose ha attivato canali formali e informali per la ricostruzione della pace in Libia.

Nell'adeguarsi ulteriormente alla normativa comunitaria, il legislatore interviene nuovamente in materia di immigrazione recependo attraverso il Decreto legislativo 142/2015 la direttiva europea su norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato e la direttiva europea recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, e modificando la precedente disciplina di ricezione della direttiva procedure; il Decreto legislativo 203/2016 recepisce la Direttiva europea 2014/36/UE avente ad oggetto le condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di impiego in qualità di lavoratori stagionali, modificando il TUI. Tra le varie novità, il disposto normativo riformula la norma relativa alla richiesta di un visto e conseguente permesso pluriennale per lavoro stagionale, per il quale è necessario dimostrare di avere lavorato una volta nei cinque anni precedenti ed esplicita la richiesta di una sistemazione alloggiativa che il datore di lavoro deve fornire al lavoratore stagionale. Il lavoratore stagionale che abbia maturato almeno tre mesi di attività lavorativa in Italia ed al quale sia offerto un contratto di lavoro a tempo determinato o indeterminato, potrà chiedere la conversione del PDS in lavoro subordinato nei limiti, però, delle quote di ingresso previste dal decreto flussi.

Nell'ottica di un maggiore controllo delle frontiere esterne della UE, nel 2016, con Regolamento 2016/1624/UE¹³ nasce Frontex, l'Agenzia per il controllo delle frontiere, abrogato e sostituito dal Regolamento 2019/1896/UE.¹⁴ A livello interno, invece, se da un lato, nel 2017, il legislatore introduce la Legge Zampa, la L. 47/2017, con cui disciplina la presenza dei MSNA sul territorio, prevedendo importanti tutele a favore dei minori, accompagnate da procedure e strumenti che tengano conto della particolare condizione di minore età nonché di possibili stati di vulnerabilità a cui i minori, per natura, sono maggiormente esposti; d'altro lato, emana il Decreto-legge 13/2017, il quale introduce nei tribunali le sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea. Tale Decreto ha avuto importanti

¹³ Si veda: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=celex:32016R1624>

¹⁴ Si veda: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=CELEX:32019R1896>

ricadute soprattutto sul sistema di asilo e sulle procedure ad esso connesse: tra esse vi è l'abolizione del secondo grado di giudizio per i richiedenti asilo in caso di rigetto dell'istanza di protezione internazionale; l'iscrizione anagrafica nel caso di richiedenti ospiti presso centri di accoglienza è effettuata sulla base della comunicazione del responsabile della struttura. In materia di contrasto all'immigrazione, il decreto crea un Sistema informativo automatizzato (SIA) monitorato dal Dipartimento della pubblica sicurezza del ministero, interconnesso con altri sistemi informativi, tra i quali il Sistema informativo Schengen e Centri di permanenza per il rimpatrio.

Il Decreto-legge 113/2018 (cosiddetto Decreto sicurezza o Decreto Salvini), introduce ancora una volta novità in materia di immigrazione, caratterizzate da ulteriore repressione e controllo dei confini nazionali. Il Decreto abroga l'istituto della protezione umanitaria prevista all'articolo 5, comma 6, del TUI e tipizza i titoli di soggiorno in casi speciali; novella l'articolo 19, comma 1.1, del TUI disponendo il divieto di respingimento, espulsione, estrazione di una persona verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che rischi di essere sottoposto a tortura. Inoltre, il Decreto vieta l'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo, anche per come formulata dal precedente Decreto Minniti (ipotesi poi censurata dalla Sent. Corte cost. 186/2020). È il successivo Decreto Lamorgese, Decreto-legge n. 130 del 2020 a reinserire all'articolo 5, comma 6, del TUI la menzione del rispetto degli obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano e a novellare ancora una volta l'articolo 19, comma 1.1, del TUI chiarendo che non è ammesso il respingimento, l'espulsione o l'estradizione di una persona verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che essa rischi di essere sottoposta — non più solo — a tortura ma ora anche a trattamenti inumani o degradanti, in conformità all'articolo 3 CEDU o anche quando vi sia motivo di ritenere che l'allontanamento dal territorio nazionale comporti una violazione del diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, come previsto dall'articolo 8 CEDU. Il Decreto Lamorgese inoltre ha reintrodotto la possibilità di iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo. Nonostante i tanti interventi normativi che si sono susseguiti negli anni, il tema dei cittadini stranieri irregolari nel territorio è ormai strutturale e per farvi fronte, il legislatore è dovuto nuovamente ricorrere allo strumento dell'emersione. Il Decreto-legge 34/2020 ha istituito una nuova e recente emersione per il settore dell'agricoltura, dell'allevamento, della pesca o attività collegate e per il settore del lavoro domestico rivolta a cittadini presenti in Italia prima dell'8 marzo 2020 e che non hanno mai lasciato il paese.

1.5 Diritto antidiscriminatorio

Il divieto di discriminazione trova fondamento nella Costituzione italiana, secondo cui sono vietati trattamenti differenziati sulla base del sesso, della razza, della lingua, della religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. (articolo 3, comma 1). Tale principio è strettamente collegato al principio previsto dall'articolo 2 della Costituzione in base al quale i diritti inviolabili dell'uomo sono garantiti a chiunque e ne sono titolari anche gli stranieri anche in virtù del diritto internazionale di protezione dei diritti umani cui espressamente rimanda la Costituzione (articolo 10, comma 2 e articolo 117, comma 1).

L'evoluzione del diritto antidiscriminatorio nell'ordinamento interno si intreccia con l'ordinamento sovranazionale, in particolare con i trattati e le convenzioni internazionali e la normativa europea. Prima dell'introduzione della L. 40/98, le norme a tutela del principio di non discriminazione costituzionale erano essenzialmente legate alla disciplina del lavoro e alla tutela penale: infatti la tutela anti-discriminatoria era contenuta nello Statuto dei lavoratori del 1970 (articolo 15-16) e nella L. n. 654 del 1975 recante la ratifica ed esecuzione della Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale del 1966, secondo la quale la discriminazione per motivi di razza costituisce una fattispecie penalmente rilevante. La L. 205/93, conosciuta come Legge Mancino, nel modificare la previsione normativa del 1975, ha previsto come atti discriminatori rilevanti penalmente anche quelli basati sull'etnia, la nazionalità e la religione.

Il TUI ha costituito il primo intervento di applicazione generale a tutela dalle discriminazioni. Le norme di tutela antidiscriminatoria prevedono che esse siano estese anche nei confronti dei cittadini italiani, di apolidi e di cittadini di altri Stati membri dell'UE presenti in Italia (articolo 43, comma 3). In particolare, il TUI definisce la discriminazione come ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, le convinzioni e le pratiche religiose, e che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica (articolo 43, comma 1).

La stessa norma si riferisce, in alcune sue parti, espressamente agli stranieri regolarmente soggiornanti affermando che compie atto di discriminazione chiunque illegittimamente gli imponga condizioni più svantaggiose o si rifiuti di fornire l'accesso all'occupazione, all'alloggio, all'istruzione, alla formazione e ai servizi sociali e socio-assistenziali (articolo 43, comma 2, lettera c), TUI) e chiunque gli impedisca, mediante azioni od omissioni, l'esercizio di un'attività economica legittimamente intrapresa (articolo 43, comma 2, lettera d), TUI).

La dottrina evidenzia tuttavia che tale previsione costituisca una tipizzazione di alcuni esempi e negli anni la Corte costituzionale si è espressa più volte affermando il principio di parità di trattamento ed estendendo la disciplina antidiscriminatoria prevista dal TUI anche agli stranieri irregolarmente soggiornanti in qualità di soggetti titolari di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce come spettanti alla persona e che costituiscono un nucleo irriducibile (Sent. 148/2008; Sent. 54/79 e Sent. 252/2001). La Corte ha inoltre affermato che non si possono discriminare gli stranieri, stabilendo, nei loro confronti, particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti invece ai cittadini (Sentenza costituzionale 306/2008 e Sent. 187/2010).

Unitamente alla disciplina interna, diversi atti e dichiarazioni europee hanno contribuito alla costruzione del diritto antidiscriminatorio europeo e italiano. Tra essi, nel 1986 è stata adottata la dichiarazione contro il razzismo e la xenofobia,¹⁵ seguita, nel 1997, dal Trattato di Amsterdam¹⁶ di modifica del Trattato sull'UE e i trattati che istituiscono la CEE e alcuni atti connessi, che ha rappresentato un passaggio importante con l'introduzione del principio antidiscriminatorio (articolo 13 TCE) e presupposto delle successive politiche e leggi UE in materia. La versione consolidata del TFUE¹⁷, riprende il principio ed afferma che il Consiglio può prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età e l'orientamento sessuale (articolo 19).

Si giunge, infine, a due direttive aventi molti tratti comuni e poste alla base della normativa antidiscriminatoria europea: (i) la Direttiva 2000/78/CE¹⁸ sulla parità di trattamento in materia di occupazione e di lavoro, recepita nel Decreto legislativo 216/2003;¹⁹ e (ii) la Direttiva 2000/43/CE,²⁰ recepita nel Decreto legislativo 215/2003,²¹ che disciplina la parità di trattamento fra le persone indipendentemente della razza e dell'origine etnica. Tale intervento di ricezione della normativa UE è stato ulteriormente modificato dalla L. 101/2008,²² approvata a seguito della procedura di infrazione nei confronti dell'Italia,²³ secondo la quale la ricezione non era adeguata sotto tre profili: l'onere della prova; la protezione delle vittime e la definizione di molestia a sfondo razziale.

¹⁵ Si veda: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1986:158:FULL&from=FR>

¹⁶ Si veda: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:11997D/TXT>.

¹⁷ Si veda: <https://eur-lex.europa.eu/collectio/eu-law/treaties/treaties-force.html?locale=it#new-2-52>

¹⁸ Si veda: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:c10823>.

¹⁹ Si veda: <http://www.normattiva.it/eli/id/2003/08/13/003G0240/CONSOLIDATED>.

²⁰ Si veda: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:32000L0043>.

²¹ Si veda: <http://www.normattiva.it/eli/id/2003/08/12/003G0239/CONSOLIDATED>.

²² Si veda: <http://www.normattiva.it/eli/id/2008/06/07/008G0128/ORIGINAL>

²³ Si fa riferimento alla procedura d'infrazione 2005/2358

Secondo la Direttiva e la conseguente ricezione nell'ordinamento interno, così come modificata in seguito alla procedura di infrazione, la condotta discriminatoria si sostanzia in: (i) discriminazione diretta, che avviene quando, a causa della sua razza o origine etnica, una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un'altra in una situazione analoga; (ii) discriminazione indiretta, che avviene quando una disposizione, un criterio o una prassi apparentemente neutri possono mettere persone di una determinata razza od origine etnica in una posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone (articolo 2, Direttiva UE e articolo 2, Decreto legislativo 215/2003); (iii) molestie, tali da ricomprendere ogni comportamento indesiderato adottato per motivi di razza o di origine etnica e avente lo scopo o l'effetto di violare la dignità di una persona e di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante o offensivo (articolo 3 Direttiva UE e articolo 2 Decreto legislativo 215/2003); e (iv) l'ordine di discriminare persone a causa della razza o dell'origine etnica (articolo 4 Direttiva UE e articolo 2 Decreto legislativo 215/2003). La disciplina interna, inoltre, riprende il TUI e qualifica come discriminatorio quanto previsto dall'articolo 43, comma 1 e 2.

Tali condotte discriminatorie rilevano sia nel settore pubblico che privato, negli ambiti dell'accesso all'occupazione, compresi i criteri di selezione, le condizioni di assunzione, gli avanzamenti di carriera, la retribuzione e le condizioni del licenziamento; la formazione professionale; le prestazioni sociali; l'istruzione; l'accesso a beni e servizi, compreso l'alloggio (articolo 3 Direttiva e articolo 3, Decreto legislativo 215/2003).

Uno dei tratti di centralità nell'impianto della Direttiva 2000/43/CE riguarda l'istituto delle sanzioni in caso di violazione delle norme nazionali di attuazione della direttiva e possono prevedere un risarcimento dei danni effettivo, proporzionato e dissuasivo (articolo 15 Direttiva UE). A recepimento di tale Direttiva, e a seguito alle modifiche introdotte, rimanda al Decreto legislativo 150/2011 recante disposizioni complementari al Codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione. Secondo tale normativa, il giudice può condannare il convenuto al risarcimento del danno, anche non patrimoniale, e ordinare la cessazione del comportamento, della condotta o dell'atto discriminatorio pregiudizievole, adottando, anche nei confronti della pubblica amministrazione, ogni altro provvedimento idoneo a rimuovere gli effetti (articolo 28, comma 5). Tale normativa si applica anche alle azioni civili basate sulla disciplina del TUI (articolo 44).

Tutte le persone che si ritengono lese, in seguito alla mancata applicazione nei loro confronti del principio della parità di trattamento, possono accedere a procedure giurisdizionali e/o amministrative, comprese le eventuali procedure di conciliazione a tutela dei propri diritti. Esse possono essere sostenute o far agire in proprio conto le associazioni, organizzazioni o altre persone giuridiche che abbiano un legittimo interesse affinché la disciplina sia rispettata (articolo 7 Direttiva UE), ovvero le associazioni e gli enti iscritti in un elenco approvato dal Ministro del lavoro e politiche sociali e dal Ministro per le pari opportunità (articolo 5 Decreto legislativo 215/2003) e l'onere della prova è invertito e grava in capo alla parte convenuta (articolo 8, comma 1, Direttiva UE e articolo 28, comma 4, Decreto legislativo 150/2011 cui l'articolo 4 Decreto legislativo 215/2003 rimanda in materia di controversie per discriminazione).

La ricezione della Direttiva 2000/43/UE mediante il Decreto legislativo 215/2003 ha completato la tutela giurisdizionale prevedendo che il giudice, nel liquidare gli eventuali danni non patrimoniali, tiene conto anche se l'atto o il comportamento discriminatorio costituiscono ritorsione ad una precedente azione giudiziale o ingiusta reazione ad una precedente attività del soggetto leso, volta ad ottenere il rispetto del principio della parità del trattamento (articolo 28, comma 6, Decreto legislativo 150/2011). Il provvedimento finale può infine essere pubblicato, a spese del convenuto, su un quotidiano nazionale per una sola volta (articolo 28, c.7, Decreto legislativo 150/2011).

Al fine di promuovere la parità di trattamento e rimuovere le discriminazioni fondate sulla razza e origine etnica (articolo 13, comma 1, Direttiva UE), anche con riguardo al diverso impatto che esso può avere su uomini e donne, e contrastare forme di razzismo a carattere religioso e culturale, si è istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri — Dipartimento per le pari

opportunità un ufficio nazionale antidiscriminazione razziale (UNAR) (articolo 7 Decreto legislativo 215/2003 e DPCM 11 dicembre 2003²⁴), che ha essenzialmente quattro aree di azione: (i) rimozione delle discriminazioni, compresa l'assistenza nei procedimenti giurisdizionali o amministrativi intrapresi dalle persone lese; (ii) monitoraggio e verifica dell'applicazione del principio di parità di trattamento; (iii) promozione di azioni positive e buone prassi e (iv) prevenzione.

Nell'ambito dell'assistenza alle vittime di discriminazione, è attivo un numero verde attraverso il quale l'UNAR fornisce un servizio gratuito e multilingue rivolto a vittime o testimoni di discriminazione per: (i) raccogliere segnalazioni, denunce e testimonianze su comportamenti o fatti discriminatori; (ii) fornire informazioni, orientamento e supporto per prevenirli o contrastarli. Al fine di facilitare le azioni civili delle vittime di discriminazione, è, inoltre, attivo presso il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio un Fondo di solidarietà per la tutela giurisdizionale gestito dall'UNAR in collaborazione con il Consiglio nazionale forense. Il fondo anticipa le spese legali e in caso di esito favorevole della causa, sono restituite attraverso un meccanismo di rotazione.

Infine, coerentemente col disposto del TUI, le regioni, in collaborazione con le province e con i comuni, con le associazioni di immigrati e del volontariato sociale, predispongono centri di osservazione, di informazione e di assistenza legale per gli stranieri, vittime delle discriminazioni per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi (articolo 44, comma, 12, TUI).

1.6 L'acquisto della cittadinanza italiana

L'inclusione o l'esclusione dal godimento di un più o meno ampio spettro di diritti civili, in aggiunta a quelli inalienabili dell'essere umano, è connesso al possesso della cittadinanza. La L. 91/92 — così come modificata da alcune restrizioni introdotte dalla L. 94/2009 — prevede diversi requisiti e procedure per l'acquisto, la perdita e il riacquisto della cittadinanza da parte di cittadini UE, cittadini extra UE e apolidi, ascendenti di cittadini italiani in linea retta entro il secondo grado e minori. Di seguito si intende fare particolare riferimento alle possibili casistiche di acquisto della cittadinanza italiana da parte dei cittadini extra UE e degli apolidi, a cui la legge sulla cittadinanza equipara i rifugiati ai fini dell'applicazione della legge in oggetto (articolo 16, c.2).

In generale la cittadinanza italiana si acquista *iure sanguinis*, cioè se si nasce o si è adottati da cittadini italiani, oppure, in via residuale, *iure soli*, se si nasce sul territorio italiano da genitori apolidi o se i genitori sono ignoti o non possono trasmettere la propria cittadinanza al figlio secondo la legge dello Stato di provenienza (articolo 1).

Tra le ipotesi di acquisto della cittadinanza durante la minore età vi è: (i) il riconoscimento o la dichiarazione di un cittadino italiano da un giudice (articolo 2., comma 1); (ii) adozione (articolo 3); (iii) naturalizzazione dei genitori, se convivono con il genitore che acquista o riacquista la cittadinanza (articolo 14). Il minore non perde la cittadinanza italiana se uno o entrambi i genitori la perdono o riacquistano una cittadinanza straniera.

La cittadinanza può anche essere acquisita per beneficio di legge e lo straniero nato in Italia, che vi abbia risieduto legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età, diviene cittadino se dichiara di voler acquistare la cittadinanza italiana entro un anno dalla suddetta data (articolo 4, comma 2). La cittadinanza può essere richiesta anche dagli stranieri che risiedono in Italia da almeno dieci anni (articolo 9, comma 1, lettera f) e sono in possesso di determinati requisiti. In particolare, il richiedente deve dimostrare di avere redditi sufficienti al sostentamento, di non avere precedenti penali, di non essere in possesso di motivi ostativi per

²⁴ Si veda: <https://www.unar.it/portale/documents/20125/51075/Decreto-del-Presidente-del-Consiglio-dei-Ministri-11-dicembre-20031.pdf/9d2c6e23-47fd-d279-aa45-09eeee64a011?t=1619792872055>.

la sicurezza della Repubblica. Nel caso di apolidi e rifugiati tale termine è dimezzato a cinque anni (articolo 9, c.1, lettera e)). Si può diventare cittadini italiani anche per matrimonio o unione civile (articolo 5, 6, 7, 8). Prima del 1983 la legge consentiva al cittadino straniero di acquisire la cittadinanza a seguito di un matrimonio con un cittadino italiano automaticamente. Attualmente, l'acquisto avviene previa istanza da parte del coniuge straniero e ha un trattamento più favorevole rispetto agli altri casi di acquisto della cittadinanza.

In generale, a seguito del matrimonio col cittadino italiano, lo straniero, residente all'estero o in Italia, ha facoltà di presentare una domanda per l'ottenimento della cittadinanza italiana qualora, dopo il matrimonio, risieda legalmente da almeno due anni nel territorio italiano, oppure dopo tre anni dalla data del matrimonio. I termini sono ridotti della metà, in presenza di figli nati o adottati dai coniugi. Al momento dell'adozione del decreto di conferimento della cittadinanza, non deve essere intervenuto lo scioglimento, l'annullamento o la cessazione degli effetti civili del matrimonio, né la separazione personale dei coniugi (articolo 5 come modificato dall'articolo 1, L. 94/2009).

La cittadinanza è riconosciuta in presenza di determinati requisiti, quali: l'assenza di sentenze di condanna per determinati reati; assenza di motivi ostativi per la sicurezza dello Stato; conoscenza certificata della lingua italiana ad un livello non inferiore al B1 del Quadro comune di riferimento per la conoscenza delle lingue.

Infine, la cittadinanza può essere concessa per meriti speciali con Decreto del Presidente della Repubblica sentito il Consiglio di Stato e previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro degli affari esteri, allo straniero che abbia reso eminenti servizi all'Italia, ovvero quando ricorra un eccezionale interesse dello Stato. (articolo 9, comma 1, lettera a)).

Il cittadino italiano — e quindi anche il cittadino extra UE che l'ha acquisita — può perdere la cittadinanza, a condizione che vi rinunci formalmente, qualora risieda o stabilisca la propria residenza all'estero e se possiede, acquista o riacquista un'altra cittadinanza (articolo 11), oltre che negli altri casi stabiliti dalla legge legati alla rinuncia dell'interessato e all'impiego pubblico o carica pubblica presso altri Stati o organismi cui l'Italia non partecipa, all'arruolamento in eserciti di altri Stati (articolo 12, comma 1).

► 2 Ingresso e soggiorno per lavoro

2.1 Inquadramento generale della normativa

Secondo quanto stabilito dalla normativa italiana, la possibilità di fare ingresso e soggiornare in Italia non è libera ma è stabilita da alcuni requisiti previsti dalla legge che si basano sia sulla cittadinanza sia sui motivi che determinano l'ingresso e il soggiorno.

La disciplina sull'ingresso e il soggiorno in Italia è differente per i cittadini comunitari e cittadini extracomunitari. In riferimento ai primi, il Trattato di Maastricht nel 1992, conosciuto anche come Trattato sull'Unione europea (TUE),²⁵ ha introdotto la libertà di circolazione delle persone all'interno dell'UE (articolo 3, comma 2) ed il principio di cittadinanza europea: è cittadino dell'UE chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro (articolo 9). Questi principi si applicano anche ai cittadini degli stati aderenti all'Accordo sullo Spazio Economico Europeo (Islanda, Liechtenstein, Norvegia) e ai cittadini della Confederazione elvetica. Anche il Trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE)²⁶ ribadisce il principio della libera circolazione e all'articolo 9 dichiara che la cittadinanza dell'Unione si unisce alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce. Anche la Carta dei diritti fondamentali dell'UE (articolo 15 e 45) e l'articolo 9 del Trattato di Lisbona del 2007,²⁷ che modifica il Trattato sull'UE e il Trattato che istituisce la Comunità Europea, ribadiscono tale concetto. Il Trattato di Lisbona provvede al riparto di competenze tra Unione e Stati membri e in particolare: attribuisce alla UE il compito di sviluppare un Sistema europeo di asilo finalizzato a garantire un approccio comune degli Stati membri in materia di asilo per garantire elevati standard di protezione per i rifugiati (articolo 78); disciplina la gestione delle frontiere esterne (articolo 77); e prevede una politica comune di immigrazione (articolo 79).

La conseguente graduale eliminazione delle frontiere interne nel quadro degli accordi di Schengen e la libera circolazione delle persone è disciplinata dal Decreto legislativo 32/2008,²⁸ che modifica e integra il Decreto legislativo 30/2007²⁹ di ricezione della direttiva 2004/38/CE³⁰ relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nei paesi membri. In base alla Direttiva, ogni cittadino dell'Unione munito di una carta d'identità o di un passaporto in corso di validità ha il diritto di lasciare il territorio di uno Stato membro per recarsi in un altro Stato membro e tale diritto è esteso anche ai familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro, purché muniti di passaporto in corso di validità (articolo 4, comma 1). Coerentemente, i cittadini di altri paesi UE e i loro familiari, ancorché non cittadini di uno Stato membro e purché ricorrano particolari condizioni (articolo 5), possono fare ingresso in Italia senza alcuna formalità.

In base alla normativa UE, i cittadini comunitari possono fare ingresso in Italia senza alcuna formalità per un massimo di tre mesi, senza dimostrare alcun reddito e alcun lavoro purché in possesso di un documento valido per l'espatrio (articolo 6, comma 1). Per quanto riguarda la permanenza del cittadino UE fino a tre mesi, egli può svolgere un'attività lavorativa, autonoma o subordinata, senza che sia necessaria un'autorizzazione al lavoro in quanto gode della parità di trattamento rispetto ai cittadini italiani. Se lavora, il cittadino comunitario ha diritto di ottenere l'iscrizione al Servizio sanitario nazionale (SSN), se non lavora non ha diritto a prestazioni sociali e l'iscrizione al SSN. In quest'ultimo caso, se sprovvisto di assicurazione sanitaria, il pagamento viene richiesto direttamente all'assistito.

²⁵ Si veda: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=OJ:C:2016:202:TOC>

²⁶ Si veda: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=OJ:C:2016:202:TOC>

²⁷ Si veda: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=OJ:C:2007:306:TOC>

²⁸ Si veda: <http://www.normattiva.it/eli/id/2008/03/01/008G0056/ORIGINAL>

²⁹ Si veda: <http://www.normattiva.it/eli/id/2007/03/27/007G0033/CONSOLIDATED/20170217>

³⁰ Si veda: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:02004L0038-20110616>

Se il cittadino UE intende soggiornare in Italia per un periodo superiore ai tre mesi, egli deve avere un lavoro dipendente o autonomo; essere iscritto a un corso di studi o formazione, purché in possesso di un'assicurazione sanitaria e di mezzi tali da non richiedere misure di assistenza sociale; possedere risorse sufficienti per sé e per i suoi familiari — così come previsto dal TUI — e avere un'assicurazione sanitaria completa in Italia (articolo 7).

Il cittadino comunitario può e deve iscriversi all'anagrafe di residenza in seguito alla quale gli viene rilasciata l'attestazione di soggiorno (articolo 9, Decreto legislativo 30/2007), così come anche ribadito dalla Circolare del Ministero dell'interno del 18 luglio 2007 e dopo cinque anni, acquisisce il diritto di soggiorno permanente, che si perde a seguito di assenza dal territorio per un periodo superiore a due anni consecutivi. Così come evidenziato nella Circolare Ministero dell'interno n. 3 del 11 febbraio 2020, tale normativa si applica anche ai cittadini britannici e dell'Irlanda del nord nel periodo di transizione del recesso dall'Unione europea, ovvero tra 1° febbraio 2020 e 31 dicembre 2020. Sempre secondo la Circolare citata, per continuare a esercitare i diritti previsti dal D. Lgs. 30/07, i cittadini britannici dovranno essere iscritti negli elenchi dell'anagrafe italiana al 31 dicembre 2020.

L'ingresso e il soggiorno dei cittadini extracomunitari sono disciplinati dal TUI e dal Regolamento unico di attuazione di cui al Decreto del Presidente della Repubblica 394/1999. Secondo tali normative, l'ingresso in Italia è consentito solo se in possesso di un passaporto o documento equipollente in corso di validità e un visto di ingresso (articolo 4, comma 1, TUI). I cittadini di paesi terzi possono fare ingresso in Italia per diversi motivi, tra cui turismo, lavoro, studio, ricongiungimento familiare. In particolare, essi possono fare ingresso in Italia se documentano il motivo e le condizioni del soggiorno, oltre alla disponibilità di mezzi sia per mantenersi durante il soggiorno sia per rientrare nel paese di provenienza, tranne i casi di ingresso per motivi di lavoro (articolo 4, comma 3, TUI). Nel Decreto interministeriale n. 850 dell'11 maggio 2011³¹ sono elencate le varie tipologie di visto d'ingresso, nonché i requisiti e le condizioni per l'ottenimento. La richiesta del visto di ingresso in Italia può essere per soggiorni di breve durata, validi fino a 90 giorni, e per soggiorni di lunga durata che comportano per il titolare la concessione di un PDS in Italia con motivazione identica a quella del visto (articolo 4, comma 4, TUI).

Il soggiorno in Italia è consentito agli stranieri legalmente entrati nel territorio e gli stranieri sprovvisti dei requisiti di ingresso possono essere respinti alla frontiera o subito dopo, e quelli che sono stati ammessi temporaneamente in Italia per necessità di soccorso, vengono respinti e accompagnati alla frontiera (articolo 10, comma 1 e 2, TUI).

In nessun caso può disporsi l'espulsione o il respingimento verso uno Stato in cui lo straniero possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di orientamento sessuale, di identità di genere, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinvio verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione (articolo 19, comma 1, TUI). Il respingimento di persone disabili, degli anziani, dei minori, dei componenti di famiglie monoparentali con figli minori, ovvero delle vittime di gravi violenze psicologiche, fisiche o sessuali devono in ogni caso essere effettuati con modalità compatibili con le singole situazioni personali (articolo 19, comma 2-bis, TUI).

Il soggiorno degli stranieri che soddisfano i requisiti di ingresso nel territorio richiede che essi siano provvisti di un regolare PDS, richiesto entro 8 giorni dall'ingresso nel paese e sottoponendosi a rilievi fotodattiloscopici (articolo 5, comma 2-bis, TUI). Almeno 60 giorni prima della scadenza, il PDS può essere rinnovato o convertito, se sussistono i requisiti, presso la questura dove lo straniero dimora abitualmente (articolo 5, comma 4, TUI) e la richiesta del rilascio, del rinnovo o della conversione del PDS è sottoposta al versamento di un contributo, tranne che in alcuni specifici casi riguardanti i titolari di protezione internazionale, richiedenti protezione internazionale, protezione speciale, protezione sociale, vittime di violenza domestica, calamità, sfruttamento lavorativo, atti di particolare valore civile (articolo 5, comma 2-ter, TUI).

³¹ Si veda: https://www.esteri.it/mae/normative/normativa_consolare/visti/decreto_interministeriale_850_11-5-2011.pdf.

Nei prossimi paragrafi verrà esaminata la disciplina dell'ingresso e soggiorno in Italia per motivi di lavoro. Tuttavia, a prescindere dal motivo di ingresso in Italia e il conseguente PDS ottenuto, giova osservare che quasi tutti i titoli di soggiorno previsti dall'ordinamento consentono lo svolgimento di attività lavorativa: per soddisfare tale requisito, il titolo di soggiorno deve riportare la dicitura permesso unico lavoro, ai sensi del Decreto legislativo 40/2014³² di ricezione della direttiva 2011/98/UE³³ relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro. Ciononostante, è opportuno segnalare che non tutti i permessi di soggiorno riportano la dicitura, pur permettendo l'attività lavorativa.

Ai sensi delle diverse disposizioni del TUI inerenti l'ingresso e il soggiorno e il lavoro, non è consentito svolgere attività lavorativa a chi fa ingresso in Italia per motivi di turismo; chi è entrato nel paese con un visto di affari; chi è entrato nel paese con visto religioso, al quale è consentito di svolgere solo attività connesse a tale visto; chi è entrato nel paese in seguito a un visto per motivi di giustizia; chi è titolare di un PDS per attesa accertamento cittadinanza o apolidia; chi è titolare di un PDS per residenza elettiva. In quest'ultima circostanza non è consentita l'attività lavorativa, salvo i casi in cui tale titolo di soggiorno venga rilasciato a seguito di una conversione da PDS per lavoro subordinato, autonomo o per motivi familiari (articolo 14, comma 1, lettera d) e in altri casi specifici previsti dalla legge.

2.1.1 Accordo di integrazione

Per garantire una maggiore integrazione del cittadino straniero, la L. 94/2009 ha introdotto l'istituto giuridico dell'Accordo di integrazione (articolo 4-bis, TUI) quale requisito necessario per ottenere il rilascio del primo PDS, costituendo dunque un rapporto pattizio unilaterale tra lo Stato e il cittadino straniero. Il regolamento di attuazione della L. 94/2009 (Decreto del Presidente della Repubblica 197/2011³⁴), prevede che gli stranieri di età superiore ai sedici anni che entrano in Italia per la prima volta e presentano istanza di rilascio del PDS di durata non inferiore a un anno, devono sottoscrivere l'Accordo, impegnandosi a conseguire specifici obiettivi di integrazione nel periodo di validità del proprio PDS. A sua volta, lo Stato s'impegna a sostenere il godimento dei diritti fondamentali e il processo di integrazione in raccordo con le Regioni e gli enti locali. L'accordo si sottoscrive contestualmente alla richiesta del PDS presso lo SUI della Prefettura-UTG, nei casi in cui il cittadino straniero faccia ingresso per motivi di lavoro o per ricongiungimento familiare, o presso la questura in caso di ingresso per altri motivi.

Non sono soggetti alla sottoscrizione dell'accordo d'integrazione i cittadini stranieri affetti da certificate patologie o disabilità che limitano gravemente l'autosufficienza o che determinano gravi difficoltà di apprendimento linguistico e culturale; le vittime di tratta, di violenza o grave sfruttamento, per le quali l'Accordo è sostituito dal completamento del programma di assistenza e di integrazione sociale; previsto dall'articolo 18 del TUI e i titolari di protezione internazionale; come previsto dalla L. 184/83 sul diritto alla famiglia dei minori. Per i MSNA sottoposti a tutela l'accordo è sostituito dal completamento del progetto di integrazione sociale e civile previsto dal TUI. L'accordo prevede che entro due anni, prorogabili di un altro anno, così come disposto dall'articolo 2, comma 7, del Decreto del Presidente della Repubblica 197/2011, lo straniero raggiunga la quota di 30 crediti.

Con la firma dell'Accordo, vengono assegnati 16 crediti iniziali che vengono confermati in seguito alla frequenza ad una sessione gratuita di formazione civica e di informazione sulla vita in Italia che si tiene presso gli SUI delle prefetture. La mancata partecipazione alla sessione di formazione dà luogo alla perdita di 15 dei 16 crediti assegnati. Gli altri crediti possono essere

³² Si veda: <http://www.normattiva.it/eli/id/2014/03/22/14G00052/ORIGINAL>.

³³ Disponibile all'indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX:32011L0098>.

³⁴ Si veda: <http://www.normattiva.it/eli/id/2011/11/11/011G0221/ORIGINAL>.

conseguiti attraverso l'acquisizione di determinate conoscenze e lo svolgimento di determinate attività. In ogni caso, l'efficacia dell'accordo può essere sospesa o prorogata, su richiesta del cittadino straniero, in presenza di gravi motivi di salute, gravi motivi di famiglia, motivi di lavoro, frequenza di corsi o tirocini di formazione, aggiornamento od orientamento professionale, motivi di studio all'estero.

È possibile perdere i crediti nel caso in cui vi siano sentenze penali di condanna, applicazioni anche non definitive di misure di sicurezza personali, sanzioni amministrative dovute a illeciti amministrativi e tributari di un importo non inferiore a 10mila euro. Qualora lo SUI accerti la mancata partecipazione alla sessione di formazione civica e di informazione, procede alla decurtazione di quindici crediti. L'inadempimento all'obbligo di istruzione dei figli minori determina la perdita integrale dei crediti assegnati all'atto della sottoscrizione e di quelli successivamente conseguiti e la risoluzione dell'accordo per inadempimento.

La perdita integrale dei crediti determina la revoca del PDS e l'espulsione dello straniero dall'Italia: non possono essere espulsi ad eccezione dello straniero titolare di permesso di soggiorno per asilo, per motivi familiari, di PDS UE per soggiornanti di lungo periodo, di carta di soggiorno per familiare straniero di cittadino dell'Unione europea, nonché dello straniero titolare di altro PDS per ricongiungimento familiare.

2.1.2 Ingresso per lavoro

La disciplina per l'ottenimento del permesso di soggiorno per motivi di lavoro è stato oggetto di diverse modifiche nel corso degli anni. Alla disciplina dell'ingresso per lavoro è dedicato il Titolo III del TUI. La disciplina distingue tra lo straniero extra UE che ha già fatto ingresso in Italia per motivi di lavoro e lo straniero extra UE che non ha ancora fatto ingresso in Italia e desidera lavorare nel paese.

Nel primo caso, il Regolamento di applicazione del TUI ne disciplina il reingresso, dopo un periodo di allontanamento, il rinnovo e la conversione del titolo di soggiorno nelle more dei tempi e dei requisiti previsti, qualora il titolo di soggiorno del cittadino straniero sia scaduto durante un periodo di allontanamento dal territorio (articolo 8, Decreto del Presidente della Repubblica 394/99). Nel secondo caso, il primo ingresso in Italia per motivi di lavoro dei cittadini extracomunitari avviene essenzialmente in due modi: (i) nell'ambito documento programmatico triennale e delle quote previste dal decreto flussi varato annualmente mediante DPCM o, (ii) in particolari e speciali casi, al di fuori del meccanismo delle quote, talvolta anche con procedura semplificata.

Il primo modo di ingresso in Italia, attinente all'attuale disciplina del meccanismo di ingresso attraverso il sistema delle quote (articolo 3, comma 4, e 21, TUI), recepisce il disposto della Legge n. 40 del 1998 che prevede che il numero di cittadini stranieri da ammettere in Italia per lavoro subordinato, anche stagionale, o autonomo viene determinato nei decreti sui flussi emanati dal Presidente del Consiglio dei ministri sulla base del documento programmatico triennale sulle politiche di immigrazione, che non viene approvato dal 2004.

La L. 40/98, introducendo il limite delle quote ai soli lavoratori, prevede la possibilità di ingresso anche per i lavoratori autonomi, e ne stabilisce un tetto massimo. Al fine di evitare eventuali ritardi nell'emanazione del DPCM si prevede che, in caso di mancata emanazione del decreto annuale, le quote si intendano determinate secondo le medesime disposizioni del decreto emanato l'anno precedente. La Legge Turco-Napolitano introduce altresì le "quote privilegiate" di ingresso in Italia riservate a cittadini stranieri provenienti da paesi terzi che collaborano con le autorità italiane nel contrasto all'immigrazione clandestina sottoscrivendo accordi di riammissione, introducendo controlli in uscita o sottoscrivendo intese di cooperazione in materia migratoria (articolo

21, TUI). Successivamente, la L. 189/02 ha modificato in alcune parti la disciplina introducendo il requisito che il decreto annuale e i decreti infrannuali devono essere predisposti in base ai dati sulla effettiva richiesta di lavoro suddivisi per regioni e per bacini provinciali di utenza, elaborati dall'anagrafe informatizzata, istituita presso il MLPS (articolo 21, comma 4-bis, TUI).

In linea generale, in base al meccanismo delle quote, il datore di lavoro, italiano o straniero regolarmente soggiornante, che intenda instaurare in Italia un rapporto di lavoro con uno straniero residente all'estero, deve presentare, allo SUI presso la Prefettura-UTG della provincia competente, la richiesta nominativa o numerica con modalità esclusivamente telematiche. Ottenuto il nulla osta al lavoro, si procede con la stipula del contratto di soggiorno per il lavoratore subordinato e stagionale, introdotto dalla L. 189/02, nota come Bossi-Fini, che rafforza e suggella il legame tra PDS e contratto di lavoro: attraverso il contratto di soggiorno, infatti, il datore di lavoro che intende chiamare un lavoratore da un paese terzo, deve altresì garantire un alloggio adeguato e i mezzi per il rimpatrio.

Nell'ambito del meccanismo delle quote, la L. 40/98 aveva inoltre introdotto l'istituto dello sponsor, ovvero la possibilità di fare ingresso in Italia per un anno al fine di cercare lavoro, previa garanzia da parte di un cittadino, italiano o straniero regolarmente soggiornante, o di associazioni relativamente al suo mantenimento. La procedura di nulla osta all'ingresso dei lavoratori era in capo allo sponsor, che ne faceva richiesta al SUI (articolo 23, TUI nella sua versione originaria). Tale istituto, tuttavia è stato abrogato e sostituito dai titoli di prelazione, introdotti dalla L. 189/02, secondo i quali non è possibile fare ingresso per la ricerca di lavoro. Essa presenta caratteri più stringenti e si rivolge a persone che abbiano svolto nel loro paese percorsi di formazione approvati da enti e amministrazioni italiane, finalizzati all'inserimento lavorativo mirato nei settori produttivi italiani che operano all'interno dello Stato o nei paesi di origine. Gli stranieri che abbiano partecipato a tali attività sono preferiti nei settori di impiego ai quali le attività si riferiscono ai fini della chiamata al lavoro subordinato nell'ambito delle quote dei decreti flussi (nuovo articolo 23, TUI).

Il meccanismo di ingresso nell'ambito delle quote nasce come esigenza del legislatore e delle articolazioni amministrative di sanare la presenza irregolare di uomini e donne sul territorio italiano. Il primo intervento, non avente forza di legge ma meramente amministrativo, risale al 1963, quando il MLPS introduce l'istituto dell'autorizzazione al lavoro, ovvero un documento rilasciato dagli Uffici provinciali del lavoro come condizione per il rilascio del PDS per motivi di lavoro da parte delle Questure ai cittadini stranieri. Successivamente, la L. 39/90, nota come Legge Martelli, istituisce nell'ordinamento italiano il meccanismo delle quote di ingresso senza stabilire un tetto massimo e, pur prevedendo la possibilità di stabilire delle quote anche per i ricongiungimenti familiari sin dal 1990, il decreto di programmazione dei flussi del 1995 è stato l'unico a riservare una quota a essi.

Il secondo modo di ingresso in Italia si pone al di fuori del sistema delle quote e la sua disciplina (articolo 27 e seguenti, TUI) è anch'essa di eredità delle Leggi Foschi, Martelli e Turco-Napolitano. Si tratta di ingressi per motivi di lavoro autonomo o subordinato di cui, per la natura delle prestazioni di lavoro svolte, non è possibile prevedere il fabbisogno: per questo motivo, tali ingressi possono essere effettuati nel corso di tutto l'anno con una procedura semplificata per l'ottenimento del nulla osta al lavoro e per i quali non esiste alcun tetto numerico (ad eccezione degli ingressi per tirocini formativi, per sport professionale e dilettantistico e per volontariato). In alcuni e particolari casi (dirigenti in distacco, professori universitari, lavoratori specializzati distaccati in Italia, lavoratori marittimi, tirocinanti e giornalisti), il nullaosta al lavoro viene del tutto superato e la procedura prevede direttamente, o previa comunicazione allo SUI, la richiesta del visto di ingresso alle rappresentanze diplomatiche o consolari italiane all'estero.

2.1.3 Permesso di soggiorno per lavoro subordinato

Il PDS per lavoro subordinato conseguente al primo ingresso in Italia è disciplinato dal TUI ed è rilasciato ai cittadini che si trovano in Italia per svolgere attività lavorativa (articolo 5 e articolo 22). Per fare ingresso in Italia, il cittadino extra UE, deve seguire la procedura nell'ambito del documento programmatico triennale e delle quote previste dal decreto flussi del meccanismo delle quote varate annualmente mediante DPCM (articolo 3, comma 4, e 21, TUI): conseguentemente alla disponibilità di quote all'interno del decreto flussi, il datore di lavoro può chiamare a lavorare presso di sé un cittadino straniero.

L'articolo 22 del TUI, così come novellato dalla legge 189 del 2002, istituisce il SUI, che è competente per l'intero procedimento di assunzione che il datore deve seguire per assumere un lavoratore che — prima della revisione normativa — doveva rivolgersi alla Direzione provinciale per il lavoro e alla questura competente per espletare la procedura.

Il datore di lavoro, italiano o straniero regolarmente soggiornante, che intenda instaurare in Italia un rapporto di lavoro con uno straniero residente all'estero, deve presentare, allo SUI presso la Prefettura-UTG della provincia competente, la richiesta nominativa (c.d. lavoro a chiamata) con modalità esclusivamente telematiche, previa verifica presso il centro per l'impiego competente, della indisponibilità di un lavoratore presente sul territorio nazionale. E, nel caso in cui il datore di lavoro non conosca il lavoratore straniero da chiamare a lavorare, può effettuare la cosiddetta chiamata numerica (articolo 22, comma 3, TUI).

Affinché l'istanza si perfezioni, la norma richiede il requisito della dichiarazione di impegno (articolo 22, comma 2, lettera d), TUI). La Circolare del Ministero dell'interno 25 ottobre 2005, n. 2768/2.2. precisa in cosa si sostanzia tale disposizione affermando che il datore di lavoro deve esclusivamente comunicare, entro cinque giorni dall'evento, la data di inizio e la data di cessazione del rapporto di lavoro con il cittadino straniero, nonché il trasferimento di sede del lavoratore, con la relativa decorrenza.

Tra gli altri requisiti richiesti sia per la chiamata nominativa che per la chiamata numerica del lavoratore (articolo 22, comma 2 e 3, TUI), vi sono: (i) la verifica di assenza di lavoratori presenti sul territorio nazionale disponibili a svolgere l'attività lavorativa per cui si chiama un lavoratore dall'estero, (ii) una adeguata sistemazione alloggiativa, e (iii) una proposta di contratto di soggiorno.

Affinché la procedura si concluda, si devono rispettare non solo i prerequisiti ma occorre anche che il contratto sia conforme a quanto disposto dal CCNL di riferimento. Sentita la questura, infine, nei limiti numerici, qualitativi e quantitativi determinati dal decreto programmatico e dal conseguente decreto flussi, viene rilasciato o negato il nulla osta al lavoro da parte del SUI- UTG (c. 5, articolo 22, TUI). Tale decisione deve essere presa entro 60 giorni, così come afferma l'articolo 22, comma 5 del TUI novellato dal Decreto legislativo 40/2014, che sostituisce il termine dei 40 giorni precedentemente previsti e che recepisce la Direttiva 2011/98/UE sul permesso unico per lavoro e rileva uno snellimento delle procedure. I casi di rifiuto del nulla osta sono, invece, prevalentemente legati ai casi in cui il datore di lavoro abbia riportato negli ultimi 5 anni una condanna penale o per presentazione di documentazione fraudolenta (articolo 22, comma 5-bis e 5-ter, TUI).

Il nulla osta al lavoro rilasciato viene inviato agli uffici consolari unitamente al codice fiscale e di cui si deve usufruire entro 6 mesi dalla concessione entrando, conseguentemente, in Italia e recandosi entro 8 giorni allo SUI per la firma del contratto di soggiorno (articolo 22, comma 6 e articolo 5, comma 2, TUI). Il titolo di soggiorno è rilasciato a seguito della stipula del contratto di soggiorno per lavoro (articolo 5, comma 3-bis, TUI) e la durata del PDS è quella prevista dal contratto di soggiorno e comunque, non può superare la durata di un anno in relazione ad un contratto di lavoro subordinato a tempo determinato; la durata di due anni in relazione ad un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato (articolo 5, comma 3-bis, lettera b) e lettera c), TUI). L'istituto del contratto di soggiorno è stato istituito dalla Legge Bossi-Fini all'articolo 5-

bis, TUI. La norma richiede che esso sia stipulato tra il prestatore di lavoro e il datore di lavoro nell'ambito dell'ingresso per lavoro subordinato di cui all'articolo 22 del TUI e contiene: (i) la garanzia da parte del datore di lavoro della disponibilità di un alloggio per il lavoratore che rientri nei parametri minimi previsti dalla legge per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica; e (ii) l'impegno al pagamento da parte del datore di lavoro delle spese di viaggio per il rientro del lavoratore nel paese di provenienza (comma 1, lettera a) e lettera b), articolo 5-bis, TUI).

Il PDS per lavoro subordinato e autonomo può essere usato anche per le altre attività consentite (articolo 6, comma 1, TUI) e alla sua scadenza può essere rinnovato presso la questura della provincia in cui lo straniero dimora, almeno 60 giorni prima della scadenza (articolo 5, comma 4, TUI). In particolare, alla scadenza, il PDS per motivi di lavoro può essere rinnovato o convertito in altro titolo di soggiorno, qualora in possesso dei requisiti, e al rinnovo non è necessario firmare un nuovo contratto di soggiorno (Decreto legislativo 40/2014). Inoltre, il PDS per lavoro subordinato, alla sua scadenza, può essere convertito in PDS per attesa occupazione qualora il lavoratore abbia perso il lavoro prima della scadenza del titolo di soggiorno per lavoro subordinato e previa iscrizione al CPI/rilascio della DID on line: infatti, la perdita del lavoro — anche per dimissioni — non costituisce motivo di revoca del PDS al lavoratore extra UE e ai suoi familiari legalmente soggiornanti; viceversa, egli ha diritto a iscriversi nelle liste di collocamento per il periodo di residua validità del PDS e, comunque, per un periodo non inferiore a un anno o per tutto il periodo di durata della prestazione di sostegno al reddito percepita, qualora sia superiore all'anno e purché non si tratti di lavoratore stagionale (articolo 5 e articolo 22, comma 11, TUI).

La norma configura, infine, come reato penale l'impiego di lavoratori stranieri privi di permesso di soggiorno (articolo 22, comma 12, TUI) e dispone l'aggravante da un terzo alla metà nel caso in cui vengono impiegati più di tre lavoratori privi di permesso di soggiorno, minori in età non lavorativa o se i lavoratori sono sottoposti a condizioni lavorative di particolare sfruttamento che configurano specifici reati penali (articolo 22, comma 12-bis, TUI). In tale ultimo caso il questore, su proposta o con parere favorevole del procuratore della Repubblica, rilascia un PDS allo straniero che abbia presentato denuncia e cooperi nel procedimento penale instaurato nei confronti del datore di lavoro (articolo 22, comma 12-quater, TUI). Tale particolare titolo di soggiorno, prima dell'intervento del Decreto-legge 113/2018 era rilasciato ai sensi dell'articolo 5, comma 6, TUI, ovvero per motivi umanitari, a oggi è stato tipizzato in PDS recante la dicitura casi speciali (articolo 22, comma 12-sexies, TUI). Tale titolo di soggiorno consente l'attività lavorativa e alla sua scadenza può essere convertito in PDS per lavoro autonomo o subordinato.

2.1.4 Permesso di soggiorno per lavoro autonomo

Il PDS per lavoro autonomo conseguente al primo ingresso in Italia è disciplinato dal TUI (articolo 5 e 26) nell'ambito del documento programmatico triennale e delle quote previste dal decreto flussi del meccanismo delle quote varate annualmente mediante DPCM (articolo 3, comma 4 e 21, TUI).

La disciplina dedicata ai lavoratori autonomi prevede condizioni piuttosto restrittive che potrebbero scoraggiare la mobilità dei cittadini stranieri extra UE. Secondo quanto stabilito da tale normativa, il cittadino straniero può fare richiesta di ingresso in Italia per svolgere un lavoro autonomo non occasionale e purché non riservato a cittadini italiani o comunitari (articolo 26, comma 1, TUI). Tra gli altri requisiti, si richiede che il cittadino straniero che intenda esercitare in Italia un'attività industriale, professionale, artigianale o commerciale, ovvero costituire società di capitali o di persone o accedere a cariche societarie, deve altresì dimostrare di disporre di risorse adeguate per l'esercizio dell'attività che intende intraprendere, oltre a un'idonea sistemazione alloggiativa e un reddito annuo proveniente da fonti lecite di importo superiore al livello minimo previsto dalla legge per l'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria (articolo 26, comma 2 e 3, TUI).

Con particolare riferimento a tale requisito, il reddito deve essere pari all'importo mensile dell'assegno sociale determinato annualmente dall'INPS. Il rilascio di tale titolo di soggiorno è sottoposto anche ad un'altra condizione: il cittadino straniero deve dimostrare di possedere i requisiti professionali e morali necessari, secondo la legge italiana, per l'esercizio della specifica attività, compresa l'iscrizione ad albi e registri, e l'attestazione dell'autorità competente non anteriore a tre mesi che accerti che non vi siano motivi ostativi al rilascio dell'autorizzazione a entrare e al conseguente titolo di soggiorno (articolo 26, comma 2, TUI). Riguardo alla sussistenza dei requisiti professionali e morali richiesti dalla legge italiana, la Circolare del Ministero dell'industria, commercio e artigianato n. 3452 del 9 novembre 1998³⁵ specifica che il nulla osta delle camere di commercio competenti a seconda del lavoro che si intende svolgere, chiamate alla verifica dell'inesistenza di motivi ostativi all'esercizio di una determinata professione, può limitarsi ad un mero accertamento dell'aspetto professionale, affermando che è competenza delle Questure verificare la sussistenza del requisito morale.

Il successivo visto di ingresso per lavoro autonomo deve essere rilasciato o negato entro 4 mesi dalla data di presentazione della domanda e della relativa documentazione e deve essere utilizzato entro 6 mesi dalla data del rilascio (articolo 26, comma 7, TUI). Entro 8 giorni dall'ingresso in Italia, il cittadino straniero deve fare richiesta del PDS (articolo 5, comma 2, TUI), che non può avere validità superiore a un periodo di due anni (articolo 5, comma 3-quater, TUI) e può essere utilizzato per le altre attività consentite (articolo 6, comma 1, TUI). Il PDS è rinnovabile alla sua scadenza purché il cittadino straniero sia in possesso dei requisiti richiesti dal TUI (articolo 5, comma 4, TUI), e può anche essere rilasciato a seguito di conversione da altro titolo di soggiorno, quale il permesso per lavoro subordinato o il permesso per motivi di studio, o essere a sua volta convertito in altro titolo di soggiorno in presenza dei requisiti stabiliti dalla legge. Il PDS per lavoro autonomo può essere revocato, in presenza di determinate fattispecie di reato penale, e comporta l'espulsione con accompagnamento alla frontiera (articolo 26, comma 7-bis, TUI).

2.1.5 Permesso di soggiorno per lavoro stagionale

Il PDS per lavoro stagionale conseguente al primo ingresso in Italia è disciplinato dal TUI (articolo 5 e 24, TUI) ed è rilasciato ai cittadini che si trovano in Italia per svolgere attività lavorativa in particolari settori, quale quello agricolo e turistico-alberghiero (articolo 24, comma 1, TUI).

Il Decreto legislativo 203/2016 recepisce la Direttiva europea 2014/36/UE avente ad oggetto le condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di impiego in qualità di lavoratori stagionali, e modifica gli articoli del TUI che fino ad allora hanno disciplinato la materia. La Direttiva UE presenta una doppia anima: da un lato esprime l'esigenza di disciplinare l'istituto in ragione dell'esigenza dei paesi di disporre di forza lavoro stagionale, d'altro lato è stringente rispetto alla regolarizzazione di tali persone oltre il periodo temporaneo prefissato.

Il cittadino straniero extra UE che vuole fare un primo ingresso in Italia per lavoro stagionale, può farlo nell'ambito del sistema delle quote previste dal decreto flussi annuale e del documento programmatico triennale (articolo 3, comma 4, e 21, TUI). Il nulla osta al lavoro può essere richiesto allo SUI dal datore di lavoro o, in alternativa, dalle associazioni di categoria per conto dei loro associati (articolo 24, comma 1, TUI).

In generale, la disciplina prevede che per quanto non disposto dall'articolo 24 del TUI, si rimanda alla disciplina prevista per il primo ingresso per lavoro subordinato nell'ambito del sistema delle quote (articolo 22, TUI), a eccezione della parte in cui la norma prevede: (i) che il lavoratore subordinato possa iscriversi alle liste di collocamento e ottenere un titolo di soggiorno per attesa occupazione nel caso in cui si perda il lavoro (articolo 22, comma 11, TUI); (ii) che lo straniero che

³⁵ Si veda: https://www.mise.gov.it/images/stories/recuperi/Impresa_internazionalizzazione/DGMERC/registro-imprese/php7Df1Hd.pdf.

abbia conseguito in Italia un titolo di studio, pari o superiore alla laurea triennale, alla scadenza del permesso di soggiorno per motivi di studio, può iscriversi alle liste di collocamento e ottenere un titolo di soggiorno per attesa occupazione (articolo 22, comma 11-bis, TUI). Tale ultima ipotesi è stata abrogata dal Decreto legislativo 71/2018.

Coerentemente con la disciplina che accosta l'ingresso per lavoro stagionale alla procedura di ingresso per lavoro subordinato, dunque, il datore di lavoro anche in questo caso deve effettuare una chiamata numerica o nominativa e presentare idonea documentazione, mediante istanza telematica, al SUI al fine dell'ottenimento del nulla osta al lavoro stagionale, che può essere rifiutato nei casi in cui il datore di lavoro abbia avuto una condanna nei 5 anni precedenti o la documentazione presentata sia fraudolenta.

L'istanza di nulla osta può essere rifiutata nel caso in cui: (i) il datore di lavoro sia stato sanzionato a causa di lavoro irregolare; (ii) l'impresa del datore di lavoro sia stata liquidata per insolvenza o non sia svolta alcuna attività economica; (iii) il datore di lavoro non abbia rispettato i propri obblighi giuridici in materia di previdenza sociale, tassazione, diritti dei lavoratori, condizioni di lavoro o di impiego, previsti dalla normativa nazionale o dai contratti collettivi applicabili; e iv) nei dodici mesi immediatamente precedenti la data della richiesta di assunzione dello straniero, il datore di lavoro abbia effettuato licenziamenti al fine di creare un posto vacante che lo stesso datore di lavoro cerca di coprire mediante la richiesta di assunzione (articolo 24, comma 12, TUI). In riferimento al datore di lavoro che occupa alle sue dipendenze uno o più cittadini extra comunitari privi del titolo di soggiorno, la disciplina rimanda espressamente a quanto previsto all'articolo 22, comma 12-quater e 12-quinquies del TUI, come modificata e integrata con il Decreto legislativo 203/2016 in merito al lavoratore subordinato, e prevede che in presenza dei requisiti i lavoratori stranieri vittime di sfruttamento lavorativo possano vedersi riconosciuto il titolo di soggiorno per casi speciali, convertibile alla sua scadenza in PDS per lavoro (articolo 24, comma 15, TUI).

Il nulla osta al lavoro stagionale è, differentemente dal caso della richiesta di nulla osta per lavoro subordinato, rilasciato nei termini di 20 giorni dal SUI (articolo 24, comma 2, TUI) e, se in questo lasso di tempo non si riceve alcuna risposta, si intende che la domanda sia stata accolta, in base al principio del silenzio-assenso presente ante 2016 e poi ribadito, anche in virtù della semplificazione della procedura, e purché lo straniero abbia fatto ingresso nel territorio almeno una volta nei 5 anni precedenti presso il medesimo datore di lavoro e al termine del lavoro abbia rispettato le condizioni del precedente PDS (articolo 24, comma 6, TUI).

Ottenuto il nulla osta, che il SUI invia alle autorità consolari, il prestatore di lavoro deve richiedere entro 8 giorni dal suo ingresso in Italia il PDS (articolo 5, comma 2, TUI), che viene rilasciato a seguito della stipula del contratto di soggiorno per lavoro (articolo 5, comma 2, TUI) e può avere una durata complessiva di 9 mesi (articolo 5, comma 3-bis, lettera a), TUI).

In merito al contratto di soggiorno, istituito dalla Legge Bossi-Fini, la disciplina afferma che nell'ambito dell'ingresso per lavoro subordinato cui anche la disciplina dell'ingresso e soggiorno per lavoro stagionale rimanda, il contratto viene stipulato tra il prestatore di lavoro e il datore di lavoro e deve contenere: (i) la garanzia da parte del datore di lavoro della disponibilità di un alloggio per il lavoratore che rientri nei parametri minimi previsti dalla legge per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica; (ii) l'impegno al pagamento da parte del datore di lavoro delle spese di viaggio per il rientro del lavoratore nel paese di provenienza (articolo 5-bis, comma 1, TUI).

Nel caso in cui il datore di lavoro presti l'alloggio al lavoratore stagionale, al momento della firma del contratto di soggiorno, deve dimostrarne la disponibilità mediante apposita documentazione: in quest'ultima ipotesi il datore di lavoro non può richiedere un canone di locazione superiore di 1/3 del salario dato al lavoratore e non può essere eccessivo rispetto alle condizioni dell'alloggio (articolo 24, comma 3, TUI) benché nulla sia disposto in merito alla verifica di tale dichiarazione da parte dell'amministrazione.

Il nulla osta al lavoro stagionale autorizza lo svolgimento di attività lavorativa sul territorio nazionale fino a un massimo di nove mesi in un periodo di dodici mesi (articolo 24, comma 7, TUI) e, fermo restando tale limite, il lavoratore stagionale che riceva una nuova proposta di lavoro dal medesimo o da altro datore di lavoro è autorizzato a rimanere in Italia fino alla scadenza del nuovo rapporto stagionale, al termine del quale deve fare rientro nel paese d'origine, se non in presenza di altro e diverso titolo di soggiorno (articolo 24, comma 8, TUI).

Inoltre, è possibile convertire il titolo di soggiorno prima della sua scadenza in altro titolo di soggiorno per lavoro subordinato, determinato o indeterminato, purché si sia svolta attività lavorativa per almeno tre mesi e che vi sia disponibilità all'interno delle quote del decreto flussi (articolo 24, comma 10, TUI). In realtà tale lasso temporale è certamente applicabile ai lavoratori del settore turistico, ma non ai lavoratori agricoli, per i quali sono richieste 39 giornate, come chiarito dalla Circolare congiunta del Ministero dell'interno e del MLPS n. 471 del 29 gennaio 2016, ovvero una prestazione lavorativa media di almeno 13 giorni mensili, nei tre mesi lavorativi (per un totale di 39 giornate), coperti da regolare contribuzione previdenziale.

Qualora si tratti di impieghi ripetitivi, il lavoratore stagionale che negli anni precedenti ha già fatto ingresso in Italia per prestare lavori stagionali, può ottenere un PDS pluriennale che può avere una validità fino a tre annualità. Prima della modifica del Decreto legislativo 203/2016, per ottenere tale PDS, occorre che lo straniero avesse fatto ingresso in Italia per due anni consecutivi per prestare lavoro stagionale e la durata annuale del PDS pluriennale rilasciato era pari all'ultimo dei due anni. In seguito all'intervento del legislatore del 2016, si richiede che lo straniero dimostri di essere venuto in Italia almeno una volta nei cinque anni precedenti per prestare lavoro stagionale e il PDS rilasciato contiene indicazione del periodo di validità per ciascun anno (articolo 5, comma 3-ter, TUI). Coerentemente a tale previsione, la disciplina prevede che il prestatore di lavoro che ha fatto ingresso nel territorio almeno una volta nei 5 anni precedenti presso il medesimo datore di lavoro e che, al termine, ha rispettato le condizioni di rientro, ha il diritto di precedenza per il rientro in Italia per motivi di lavoro stagionale, presso lo stesso o altro datore di lavoro, rispetto a chi non ha mai fatto ingresso in Italia (articolo 24, comma 9, TUI).

2.1.6 Permesso di soggiorno per rapporti di lavoro speciali

Il TUI disciplina altresì un meccanismo di ingresso in Italia di lavoratori per casi particolari (articolo 27 e ss. TUI) al di fuori del sistema delle quote, ovvero fuori dal disposto del documento programmatico triennale e del decreto flussi (articolo 3, comma 4 e art 21, TUI). Come visto, tale esclusione è in ragione delle caratteristiche dell'attività per lo svolgimento della quale i lavoratori fanno ingresso in Italia.

Il Decreto legislativo 108/2012, di attuazione della Direttiva 2009/50/CE, nota come Blue Card Directive sull'ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendono svolgere lavori altamente qualificati, ha introdotto la disciplina dell'ingresso e soggiorno dei lavoratori altamente qualificati. Il datore di lavoro può richiedere il nulla osta all'ingresso di tali lavoratori, che possono ottenere un tipo di PDS denominato "carta blu UE" (articolo 27-quater, comma 11, TUI) e che è possibile richiedere telematicamente, come specificato dalla Circolare 5209 del Ministero dell'interno del 2012. Infatti, fatte salve le specifiche prescrizioni previste dalla disciplina sui lavoratori altamente qualificati, la norma estende la disciplina prevista per la procedura di richiesta del nulla osta, ingresso e richiesta del PDS dei lavoratori subordinati (articolo 27-quater, comma 4, TUI). Però, oltre alla documentazione richiesta di nulla osta del lavoratore subordinato, il datore di lavoro deve presentare: (i) la proposta di contratto di lavoro o l'offerta di lavoro vincolante della durata di almeno un anno; (ii) il titolo di istruzione o la qualifica superiore e (iii) l'importo dello stipendio annuale lordo, come ricavato dal contratto di lavoro o dall'offerta vincolante. Il salario annuale non deve essere inferiore al triplo del livello minimo previsto per l'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria (articolo 27-quater, comma 5, TUI).

Ottenuto il nulla osta al lavoro, che deve avvenire entro 90 giorni (articolo 27-quater, comma 6, TUI) — quindi entro un termine più ampio rispetto alla procedura prevista per il lavoratore subordinato — il cittadino straniero può fare ingresso in Italia senza bisogno di richiedere alcun visto se è già presente sul territorio nazionale o se è in possesso di una carta blu rilasciata da un altro Stato membro, in cui ha soggiornato nei precedenti 18 mesi (articolo 27-quater, comma 17, TUI). In quest'ultima ipotesi si esprime il concetto di mobilità europea del cittadino extra UE titolare di carta blu UE. A conferma che la disciplina incoraggia la mobilità dei lavoratori altamente qualificati, il titolare di soggiorno carta blu UE ha accesso al titolo di soggiorno per lungo-soggiornanti CE dopo 5 anni, così come gli altri cittadini stranieri ma, egli può aver passato anche una parte di essi in un altro Stato membro: ciò che rileva per la richiesta in Italia è che egli abbia trascorso almeno 2 anni regolarmente e ininterrottamente nel territorio italiano. In virtù dei particolari diritti concessi ai titolari di tale PDS, i titolari di carta blu UE beneficiano di un trattamento uguale a quello riservato ai cittadini, conformemente alla normativa vigente, ad eccezione dell'accesso al mercato del lavoro nei primi due anni (articolo 27-quater, comma 15, TUI). Infatti, per i primi due anni, il titolare di carta blu UE è tenuto a esercitare esclusivamente professioni altamente qualificate (articolo 27-quater, comma 13, TUI), espresse nel dettaglio dalla norma (articolo 27-quater, comma 1, TUI), e i cambiamenti dei datori di lavoro devono essere autorizzate dalle Direzioni territoriali del lavoro e, decorsi 15 giorni, dalla presentazione della documentazione relativa al nuovo lavoro, il parere da parte dell'ufficio competente si intende acquisito.

La Direttiva europea 2016/801/UE³⁶ recepita dal Decreto legislativo 71/2018 ha introdotto la disciplina dell'ingresso per ricerca nel TUI. Anche in questo caso è possibile fare ingresso nel territorio al di fuori del meccanismo delle quote, e il ricercatore proveniente da un altro Stato membro non necessita di un visto, favorendo la mobilità europea, purché esso sia in possesso del requisito di titolo di studio che nel paese di origine dia accesso al dottorato e purché il ricercatore che voglia entrare in Italia abbia stipulato una Convenzione con un istituto inserito in apposita lista del MIUR. Alla sua scadenza, il titolo di soggiorno è convertibile in permesso di soggiorno per attesa occupazione (articolo 27-ter, TUI). In merito, il Decreto-legge 130/2020 nel novellare la norma elimina i riferimenti al reddito e alla copertura sanitaria necessaria precedentemente richiesti per l'ottenimento del titolo di soggiorno (articolo 27-ter, comma 9 bis, TUI).

Il Decreto legislativo 253/2016³⁷ introduce nel TUI (articolo 27-quinquies e 27-sexies) la disciplina relativa ai lavoratori ICT, che già antecedentemente trovavano tutela nel TUI all'articolo 27. La norma esprime il carattere temporaneo del cittadino extra UE distaccato, fissato in un massimo di tre anni per il lavoratore e in uno per il tirocinante (articolo 27-quinquies, comma 11, TUI). A tali lavoratori, in base al principio di parità di trattamento, si applicano le medesime condizioni di lavoro e di occupazione previste per i lavoratori che effettuano prestazioni lavorative subordinate analoghe nel luogo in cui si svolge il distacco (articolo 27-quinquies, comma 12, TUI). Anche in questo caso si rileva il favor del legislatore, in quanto il lavoratore ICT che si trova in un altro Stato membro, può entrare in Italia senza il richiedere il visto-

Anche i volontari possono entrare al di fuori del meccanismo delle quote e la disciplina del loro ingresso è contenuta nel TUI (articolo 27-bis) e deriva dalla ricezione del Decreto legislativo 154/2007 di attuazione della Direttiva 2004/114/CE, relativa alle condizioni di ammissione dei cittadini di paesi terzi per motivi di studio, scambio di alunni, tirocinio non retribuito o volontariato, abrogata e sostituita dalla Direttiva 2016/801/UE, recepita a sua volta dal Decreto legislativo 71/2018. L'organizzazione promotrice e responsabile del programma di volontariato è tenuta a stipulare una polizza assicurativa per le spese relative all'assistenza sanitaria, alla responsabilità

³⁶ La direttiva sostituisce la precedente direttiva (Direttiva europea 2005/71/CE) ed è consultabile all'indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:4298974>

³⁷ Il Decreto legislativo 253/2016 recepisce la Direttiva europea 2014/66/UE, consultabile all'indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:32014L0066>

civile verso terzi e contro gli infortuni collegati all'attività di volontariato. Nell'ambito del contingente, si consente l'ingresso e il soggiorno di cittadini stranieri di età compresa tra i 25 e i 35 anni per la partecipazione ad un programma di attività di volontariato di interesse generale e di utilità sociale (articolo 27-bis, comma 2, TUI).

Infine, al di fuori del meccanismo delle quote, è possibile l'ingresso per gli stranieri extra UE che intendano fare ingresso per investire nel paese (o per fare donazioni): a loro il TUI dedica l'articolo 26-bis, introdotto dall'articolo 1, comma 148 della Legge finanziaria per il 2017, la L. 232/2016. Il Decreto interministeriale emanato il 21 luglio 2017 da Ministero dello sviluppo economico, Ministero dell'interno e Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale stabilisce i requisiti e agli investitori è dedicato un portale per poter fare domanda di visto, Investor visa for Italy. Successivamente tale disposto normativo viene modificato dalla L. 120/2020, che specifica che il titolare di tale PDS può esercitare gli stessi diritti del lavoratore autonomo e per i primi 5 anni dal primo rilascio il titolare è esonerato dagli obblighi inerenti alla continuità del soggiorno (articolo 26-bis, comma 5-bis, TUI). Il PDS è rinnovabile per un periodo di tre anni, previa valutazione positiva dell'autorità (articolo 26-bis, comma 6, TUI).

2.2 Riconoscimento e sviluppo delle competenze

Dalla seconda metà degli anni '90, il dibattito comunitario ha introdotto la distinzione di tre diverse tipologie di apprendimento: formale, non formale e informale, alla luce del fatto che le competenze sono essenziali per potenziare l'occupabilità delle persone in un mercato del lavoro in continua mutazione. Conformemente a ciò, il legislatore interno, attraverso la L. 92/2012³⁸ di riforma del mercato del lavoro, nota come legge Fornero, ha fornito la definizione del concetto di apprendimento permanente ovvero qualsiasi attività intrapresa dalle persone in modo formale, non formale e informale, nelle varie fasi della vita, al fine di migliorare le conoscenze, le capacità e le competenze, in una prospettiva personale, civica, sociale e occupazionale. Il Decreto legislativo 13/13³⁹ di attuazione della Legge Fornero da un lato istituisce il Repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali, che costituisce il quadro di riferimento unitario per la certificazione delle competenze; e d'altro lato definisce degli standard minimi del servizio di certificazione (processo, attestazione e sistema nazionale di certificazione), le regole comuni e i livelli essenziali delle prestazioni e gli standard minimi di servizio del Sistema nazionale di certificazione delle competenze. A tal fine è intervenuto il Decreto interministeriale del MLPS e del MIUR del 30 giugno 2015 che ha istituito il Quadro nazionale delle qualificazioni regionali (QNQR) e delle relative competenze, definendo una cornice di riferimenti comuni per l'operatività dei servizi di individuazione e validazione e di certificazione delle competenze di titolarità regionale e dà attuazione alla prima linea d'intervento per la costruzione del Repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione. Infine, con Decreto interministeriale del MLPS e del MIUR dell'8 gennaio 2018 è stato istituito il Quadro nazionale delle qualificazioni (QNQ) quale strumento di descrizione e classificazione delle qualificazioni rilasciate nell'ambito del Sistema nazionale di certificazione delle competenze.

In base all'articolo 9 della Legge 943/1986⁴⁰ recante norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine, i cittadini stranieri possono chiedere il riconoscimento dei titoli di formazione professionale acquisiti nel paese d'origine facendo riferimento all'Autorità competente, oltre a poter avere accesso ai corsi di formazione sul territorio al fine di sviluppare le proprie competenze. La fonte citata è stata abrogata dal TUI, che disciplina la materia. In materia di riconoscimento dei titoli abilitanti, il TUI rimanda espressamente al Regolamento di attuazione (articolo 37), che disciplina il ricono-

³⁸ Si veda: <http://www.normattiva.it/eli/id/2013/02/15/13G00043/CONSOLIDATED>.

³⁹ Si veda: <http://www.normattiva.it/eli/id/2013/02/15/13G00043/CONSOLIDATED>.

⁴⁰ Si veda: <http://www.normattiva.it/eli/id/1987/01/12/086U0943/CONSOLIDATED>.

scimento dei titoli abilitanti all'esercizio delle professioni (articolo 49, Decreto del Presidente della Repubblica 394/99) e disciplina in particolar modo gli esercenti le professioni sanitarie (articolo 50, Decreto del Presidente della Repubblica 394/99). In linea generale, la domanda di riconoscimento deve essere presentata al ministero competente, corredata dalla documentazione relativa ai titoli da riconoscere e, entro 30 giorni, il ministero accerta la completezza della documentazione esibita o richiede le eventuali necessarie integrazioni. La decisione finale è adottata entro quattro mesi dal ministero competente. La decisione di riconoscimento può anche essere subordinata al superamento di misure compensative quali esami integrativi o periodi di tirocinio. Una volta ottenuto il riconoscimento del titolo professionale è necessario rivolgersi all'ordine o collegio professionale per richiedere l'iscrizione all'albo e poter così esercitare regolarmente la professione.

Anche in materia di riconoscimento dei titoli di studio, il TUI rimanda al Regolamento di attuazione (articolo 39, comma 3, lettera f)), che attribuisce la competenza per il riconoscimento alle università e agli istituti di istruzione universitari, i quali la esercitano nell'ambito della loro autonomia e in conformità ai rispettivi ordinamenti (articolo 48, comma 1, Decreto del Presidente della Repubblica 394/99).

▶ 3 Accordi bilaterali in materia di lavoro

3.1 Accordi bilaterali sulle migrazioni per lavoro

Nell'ambito della procedura delle quote di ingresso stabilite nel decreto flussi attraverso il DPCM, sono assegnate in via preferenziale ai paesi extra UE con i quali l'Italia abbia concluso accordi per la regolamentazione dei flussi d'ingresso e delle procedure di riammissione (articolo 21, comma 1, TUI). L'eventuale stipulazione delle intese e degli accordi bilaterali con gli Stati interessati rappresenta infatti il principale strumento di concertazione e di elaborazione di una strategia comune nella gestione dei flussi migratori, rafforzando la cooperazione internazionale in materia.

Dal punto di vista formale, la casistica della loro emanazione è molto varia: in alcuni casi si tratta di accordi sottoposti a ratifica, in altri l'approvazione è avvenuta in forma semplificata e, in altri casi ancora, sono state concluse intese a carattere tecnico. Le finalità di tali accordi, sono: (i) la promozione di canali regolari di ingresso di lavoratori stranieri; (ii) potenziamento dell'incontro di domanda e offerta di lavoro favorendo l'inserimento nel mercato del lavoro della manodopera straniera qualificata; (iii) predisposizione e condivisione di strumenti tecnici (quali le schede professionali, le liste di lavoratori, standard formativi, ecc.) per una programmazione integrata dei flussi migratori per motivi di lavoro; (iv) lo scambio di esperienze e buone pratiche.

I lavoratori dei paesi con i quali sono in vigore tali intese o accordi bilaterali, e che vogliono fare ingresso in Italia per lavoro subordinato, autonomo o stagionale, si devono iscrivere in apposite liste, identificate dalle medesime intese, specificando le loro qualifiche o mansioni, nonché gli altri requisiti indicati dal regolamento di attuazione. Tali intese possono inoltre prevedere le modalità di tenuta delle liste, per il successivo inoltramento agli uffici del Ministero del lavoro e della previdenza sociale (articolo 21, comma 5, TUI).

Il TUI consente altresì, nel quadro degli accordi bilaterali, di realizzare iniziative progettuali di cooperazione con paesi extra UE di origine dei flussi migratori di maggior rilievo per l'Italia, ai fini di un ingresso qualificato nel paese e un reingresso nel mercato del lavoro nei paesi d'origine. Conformemente a ciò, nell'ambito degli accordi e delle intese, il Ministro degli Affari Esteri, d'intesa con il MLPS, può predisporre progetti integrati per il reinserimento di lavoratori extracomunitari nei paesi di origine, laddove ne esistano le condizioni e siano fornite idonee garanzie dai governi dei paesi di provenienza, ovvero l'approvazione di domande di enti pubblici e privati, che richiedano di predisporre analoghi progetti anche per altri paesi (articolo 21, comma 6, TUI). In tal senso, il MLPS ha promosso negli anni molteplici iniziative di cooperazione con i paesi di origine dei flussi migratori verso l'Italia e delle comunità migranti più numerose presenti sul territorio nazionale al fine di contrastare la migrazione irregolare e facilitarne l'inserimento nel mercato del lavoro e, nel 2018 è stato siglato un protocollo d'intesa con l'AICS al fine di sviluppare, nel quadro delle rispettive competenze istituzionali, la complementarità e le sinergie degli interventi.

Tra gli accordi consentiti dal TUI vi sono anche gli accordi di vacanza-lavoro, rivolti generalmente a giovani di età tra 18 e 30/35 anni, che possono fare ingresso in Italia attraverso la procedura semplificata, al di fuori delle quote, qualora, secondo le norme di accordi internazionali in vigore per l'Italia, svolgano in Italia attività di ricerca o un lavoro occasionale nell'ambito di programmi di scambi di giovani o di mobilità di giovani o sono persone collocate "alla pari" (articolo 27, lettera r), TUI). Gli accordi vacanza-lavoro, in ottemperanza alla normativa, consentono di svolgere attività lavorativa per un periodo massimo di sei mesi in un anno e per non più di tre mesi con lo stesso datore di lavoro. Ad oggi sono operativi accordi vacanze-lavoro con i seguenti

paesi: Nuova Zelanda, Canada, Australia e Corea del Sud (quest'ultimo Accordo, stipulato nel 2012 ed elevato al rango di Trattato internazionale, deroga alla normativa regolamentare e consente ai cittadini sudcoreani di svolgere attività lavorativa in Italia per un periodo di sei mesi, anche con lo stesso datore di lavoro)⁴¹.

► **Tabella 1. Accordi bilaterali in materia di migrazioni per lavoro stipulati dall'Italia**

Paese	Anno	Accordo di cooperazione bilaterale
Filippine	2017	Accordo di cooperazione bilaterale in materia di migrazioni per lavoro tra il Governo della Repubblica Italiana e il Governo della Repubblica delle Filippine
Mauritius	2012	Dichiarazione congiunta tra il MLPS e il Ministero mauriziano del lavoro, delle relazioni industriali e dell'impiego in materia di cooperazione e assistenza tecnica nel settore della migrazione circolare
Albania	2011	Protocollo d'intesa tra il MLPS della Repubblica Italiana e il Ministero del lavoro, degli affari sociali e delle pari opportunità della Repubblica d'Albania
Egitto	2011	Protocollo d'intesa tra il MLPS italiano e il Ministero del lavoro e delle migrazioni egiziano
Moldavia	2011	Accordo tra il Governo della Repubblica Italiana e il Governo della Repubblica di Moldavia in materia di migrazione per motivi di lavoro
Sri Lanka	2011	Accordo di cooperazione bilaterale sulla migrazione per lavoro tra il Governo della Repubblica Italiana e il Governo della Repubblica democratica socialista dello Sri Lanka
Albania	2008	Accordo bilaterale di lavoro tra il Governo della Repubblica Italiana e il Governo della Repubblica d'Albania
Filippine	2007	Accordo bilaterale di cooperazione sulla migrazione per lavoro tra il Governo della Repubblica Italiana e il Governo della Repubblica delle Filippine
Egitto	2005	Accordo bilaterale tra il Governo della Repubblica Italiana e il Governo della Repubblica araba d'Egitto
Marocco	2005	Accordo bilaterale di lavoro tra il Governo della Repubblica Italiana e il Governo del Regno del Marocco

Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali, [Lista degli accordi sui flussi migratori per motivi di lavoro](#) (ultimo accesso: 22 dicembre 2022).

⁴¹ Fonte: <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/Cooperazione-internazionale/Pagine/Accordi-vacanze-lavoro.aspx>

3.2 Accordi bilaterali in materia di sicurezza sociale

La globalizzazione e l'espandersi dei mercati del lavoro, con flussi in entrata e in uscita dal paese, ha reso necessaria una riflessione, per il legislatore, in materia di sicurezza sociale e di tenuta delle garanzie e delle tutele dei lavoratori e delle lavoratrici interessati dai fenomeni migratori. Conseguentemente, l'Italia ha altresì firmato degli accordi bilaterali di sicurezza sociale con una serie di paesi extra UE, il cui principio cardine è la parità di trattamento tra cittadini stranieri e cittadini italiani nell'accesso alle prestazioni, con particolare riguardo a quelle previdenziali. Per essere operativi, tali accordi devono essere ratificati da una legge del Parlamento italiano.

I principi cardine di tali accordi sono: (i) la parità di trattamento, in base al quale ciascuno Stato stipulante riconosce ai lavoratori migranti, operanti sul proprio territorio nazionale, gli stessi diritti riservati ai propri cittadini; (ii) la territorialità della legislazione, ovverosia il principio in base al quale al lavoratore migrante si applica la legislazione di sicurezza sociale dove viene effettivamente svolto il lavoro e, dunque, per il lavoratore distaccato non si applica il regime dell'accordo bilaterale; (iii) l'esportabilità delle prestazioni, ovvero la circostanza per cui queste ultime non sono soggette a riduzione, sospensione o soppressione per il fatto che il lavoratore trasferisca la propria residenza in un altro paese; e (iv) la totalizzazione dei periodi assicurativi, consentendo il cumulo dei periodi di occupazione, assicurazione e residenza compiuti dal lavoratore nei diversi paesi, a condizione che non si sovrappongano.

Conformemente a questi principi, volendo prendere ad esempio l'accordo stipulato con la Tunisia, si può evincere che le fonti che hanno dato vita a tale accordo risiedono nella Convenzione stipulata tra la Repubblica italiana e la Repubblica tunisina in materia di sicurezza sociale⁴² il 7 dicembre 1984, ratificata con L. 735/86,⁴³ e nell'Accordo amministrativo, firmato il 23 dicembre 1987.⁴⁴ La circolare INAIL n. 46 del 3 luglio 1987⁴⁵ ha poi fornito ulteriori chiarimenti e istruzioni rispetto all'applicazione della Convenzione.

L'articolo 2 della Convenzione definisce gli ambiti di applicazione, stabilendo che in Italia essa fa riferimento a: (i) l'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti dei lavoratori dipendenti e le gestioni speciali dei lavoratori indipendenti di detta assicurazione; (ii) i regimi che si sostituiscono all'assicurazione di cui al punto (i); (iii) l'assicurazione malattia, ivi compresa l'assicurazione tubercolosi e la maternità; (iv) l'assicurazione infortuni sul lavoro e malattie professionali; e (v) gli assegni familiari. E in Tunisia: (i) il regime di assicurazione malattia e maternità; (ii) il regime degli assegni familiari; (iii) gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali; (iv) il regime delle pensioni d'invalidità, di vecchiaia e di superstiti nel settore non agricolo; (v) il regime di sicurezza sociale dei salariati agricoli; (vi) il regime di sicurezza sociale dei pescatori; (vii) i regimi di sicurezza sociale dei lavoratori indipendenti occupati in attività professionali corrispondenti a quelle coperte in Italia in applicazione del punto (i).

La Convenzione non si applica ai dipendenti pubblici e ai dipendenti consolari di carriera o ai dipendenti tecnici e amministrativi appartenenti alle cancellerie in servizio nelle missioni diplomatiche e consolari (articolo 3). Quanto al principio di parità di trattamento, l'accordo stabilisce che le persone che risiedono nello Stato contraente, nonché i loro familiari e superstiti, a condizione che i loro diritti derivino dall'assicurazione del lavoratore (articolo 3), sono sottoposte agli obblighi e sono ammesse ai benefici della legislazione di sicurezza sociale di tale Stato contraente alle medesime condizioni dei cittadini di questo Stato (articolo 4).

⁴² Si veda: https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/Allegati/446Tunisia_Convenzione.pdf

⁴³ Si veda: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1986/11/06/086U0735/sg>

⁴⁴ Si veda: https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/Allegati/446Tunisia_Accordo_amministrativo.pdf

⁴⁵ Si veda: https://www.inail.it/cs/internet/atti-e-documenti/note-e-provvedimenti/circolari/p1019278206_circolare-inail-n-46-del-03-luglio-1987.html

Il principio di territorialità, afferma che i lavoratori occupati sul territorio di uno Stato contraente sono sottoposti alla legislazione di questo Stato (articolo 7, comma 1), ad eccezione: (i) dei lavoratori distaccati (lettera a), articolo 8), anche qualora il distacco si prolunghi oltre il termine prefissato o qualora, tenendo conto dell'età del lavoratore, l'applicazione della legislazione dove il lavoratore svolge la sua attività sia meno favorevole (articolo 9); (ii) del personale di una impresa che effettua trasporto di passeggeri o merci, ai quali si applica la legislazione del paese ove l'impresa ha la sede (lettera b), articolo 8).

Venendo al principio di esportabilità delle prestazioni, a meno che ciò non sia diversamente disposto dalla Convenzione, le prestazioni in denaro acquisite ai sensi della legislazione di uno Stato contraente o in applicazione della Convenzione, sono erogate alle persone interessate, anche se esse stabiliscono la loro residenza sul territorio dell'altro Stato o di uno Stato terzo vincolato da una convenzione di sicurezza sociale a ciascuno dei due Stati contraenti (articolo 5).

In quanto alla totalizzazione dei periodi assicurativi, infine, i periodi di assicurazione compiuti ai sensi della legislazione di uno degli Stati, sono presi in considerazione, nella misura necessaria, come se si trattasse di periodi di assicurazione compiuti sotto la legislazione dell'altro Stato, sempreché l'interessato possa far valere almeno un anno di assicurazione (articolo 6, comma 1).

Tali accordi sono nati come strumento che si proponeva principalmente di tutelare gli emigrati italiani, soprattutto in riferimento al secondo dopoguerra, negli anni sono divenuti preziosi accordi anche per la tutela dei lavoratori stranieri in Italia e delle loro famiglie, soprattutto per le comunità maggiormente presenti in Italia. Tuttavia, all'incirca dagli anni '90, l'Italia ha interrotto la stipula di tali accordi lasciando anche in sospeso l'accordo col Marocco al quale manca, dal 1984, la sola legge di ratifica del Parlamento. Grazie a tali accordi i lavoratori stranieri presenti in Italia, come visto, possono non interrompere il versamento dei propri contributi nel paese di provenienza e usufruire dell'esenzione contributiva, totale o parziale, durante la permanenza in Italia. Tale regime di sicurezza sociale è condizionato dalla richiesta alle autorità competenti estere di adeguata modulistica. Pertanto, il lavoratore straniero, nel caso desideri tornare nel proprio paese prima di aver maturato il diritto alla pensione secondo la legge italiana, potrà ottenere la totalizzazione dei contributi previdenziali maturati in Italia con quelli versati nel proprio paese, solo a condizione che sia in vigore una convenzione che lo consenta. E viceversa per i cittadini italiani all'estero.

► **Tabella 2. Convenzioni bilaterali in materia di sicurezza sociale**

Paese	Anno	Nota
Argentina	1981	
Australia	1988	
Brasile	1963	
Canada e Québec	1995	
Israele	2010	
Isole del Canale e Isola di Man	1951	
Messico	1977	Solo pagamento pensioni in Italia
Jugoslavia	1957	Accordo attualmente valido per la Repubblica di Bosnia ed Erzegovina; Repubblica del Kosovo; Repubblica di Macedonia; Repubblica di Montenegro; Repubblica di Serbia e Vojvodina, regione autonoma
Principato di Monaco	1982	
Repubblica di Capo Verde	1980	
Repubblica di Corea	2005	Solo distacco
Repubblica di San Marino	1974	
Santa Sede	2000	
Tunisia	1984	
Turchia	2012	
Uruguay	1985	
Stati Uniti	1973	
Venezuela	1988	

Fonte: Istituto nazionale per la previdenza sociale, [Paesi extra-UE convenzionati](#) (ultimo accesso: 22 dicembre 2022).

► 4 Altre forme di protezione del cittadino straniero

4.1 Disciplina della protezione internazionale

Il diritto di asilo è riconosciuto nell'ordinamento italiano dall'articolo 10, comma 3 della Costituzione italiana. Qualche anno più tardi, con la Legge n. 722 del 1954, l'Italia ha ratificato la Convenzione di Ginevra del 1951 e il suo protocollo aggiuntivo, noto come protocollo di New York del 1967,⁴⁶ che rimuove le limitazioni temporali e geografiche fissate nel testo originario della Convenzione per il riconoscimento dello status di rifugiato.

La protezione internazionale rappresenta il sistema di norme volte a garantire, tutelare e proteggere i diritti fondamentali della persona costretta a fuggire dal paese di cittadinanza o di dimora abituale per il fondato timore di subire persecuzioni o danni gravi, così come previsto dal Decreto legislativo 251/07⁴⁷ e dal Decreto legislativo 18/2014⁴⁸ di ricezione della normativa comunitaria. Il riconoscimento di una delle forme di protezione internazionale, o l'esclusione, attiene a una serie di parametri oggettivi e soggettivi, che si riferiscono alla storia personale dei richiedenti, alle ragioni delle richieste e al paese di provenienza. In ottemperanza al Regolamento di Dublino III,⁴⁹ il 604/2013, che interviene dopo il c.d. Regolamento Dublino II del 2003 e Dublino del 1990, l'esame della domanda di protezione internazionale viene fatta in via generale nel paese di primo ingresso dello straniero, ovvero quello in cui si evince che abbia rilasciato i propri rilievi fotodattiloscopici, anche attraverso il supporto della banca dati europea EURODAC.

L'istituto della protezione internazionale è regolato tanto da fonti di rango nazionale quanto da fonti comunitarie e sovranazionali. Norme rilevanti in materia sono contenute in altri trattati internazionali in materia dei diritti dell'uomo. Tra essi si citano: la CEDU; la Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, firmata a New York il 10 dicembre 1984; la Convenzione sui diritti del fanciullo, approvata dall'Assemblea delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989; il Protocollo delle Nazioni Unite per la prevenzione, la soppressione e la punizione della tratta di persone, in particolare donne e bambini che completa la Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, firmato a New York il 15 novembre 2000; la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica firmata a Istanbul l'11 maggio 2011.

Nella legislazione interna, il primo intervento in materia di protezione internazionale è da ricondurre alla L. 39/90, che costituisce il primo tentativo in Italia di dettare una disciplina organica del fenomeno migratorio non limitata all'ambito lavorativo. Il suo Decreto del Presidente della Repubblica di attuazione, il 136/90, disciplina l'iter amministrativo per il riconoscimento dello status di rifugiato attribuendo la competenza a quella che oggi è nota come Commissione nazionale per il diritto di asilo.

Anche l'Europa si interroga sulla disciplina della materia: come visto, nel '90 si firma la Convenzione di Dublino e nel 1992 il Trattato di Maastricht che prevede per la prima volta una politica comune di asilo. Cionondimeno, se la L. 40/98 e il seguente TUI non modificano di fatto la precedente normativa, la L. 189/02, influisce notevolmente in materia: vengono istituite le Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, decentralizzando la decisione

⁴⁶ Il "Protocollo relativo allo status dei rifugiati", New York, 1967, Si veda https://www.centroastalli.it/wp-content/uploads/2014/09/protocollo.relativo.allo_status.di_rifugiato.pdf, è stato ratificato dall'Italia con L. 95/1970

⁴⁷ Si veda: <http://www.normattiva.it/eli/id/2008/01/04/007G0259/CONSOLIDATED>.

⁴⁸ Si veda: <http://www.normattiva.it/eli/id/2014/03/07/14G00028/ORIGINAL>.

⁴⁹ Si veda: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:23010503_1.

e la procedura; si introduce l'obbligo per lo straniero di rilasciare i rilievi fotodattiloscopici per il rilascio o il rinnovo del titolo di soggiorno; si può trattenere il richiedente asilo in appositi centri di identificazione e, ove quest'ultimo sia già destinatario di provvedimento di espulsione o respingimento, in un Centro di permanenza temporanea ed esaminare le domande strumentali, presentate al fine di eludere il provvedimento di espulsione, in forma semplificata e più breve, laddove la domanda appaia infondata.

Nel 2003, è stato realizzato un Sistema comune di asilo europeo (CEAS) finalizzato a garantire un approccio comune degli Stati membri e che opera un'importante riforma nella legislazione nazionale, avvenuta ad appena un anno dal precedente intervento del legislatore. Tale sistema si basa principalmente su tre direttive: direttiva accoglienza, direttiva qualifiche e direttiva procedure.

La direttiva accoglienza, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, 2013/33/UE,⁵⁰ è stata attuata con successive modificazioni e integrazioni dal Decreto legislativo 142/2015, che modifica la precedente direttiva 2003/9/CE recepita in Italia nel 2005. Anche la c.d. direttiva qualifiche, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, la 2011/95/UE,⁵¹ è stata recepita dall'ordinamento italiano con il Decreto legislativo 18/2014. Quest'ultimo opera una rifusione e una modifica alla precedente direttiva qualifiche, la 2004/83/CE, recepita dal D.Lgs. 251/2007, che ha istituito un'altra forma di protezione complementare e supplementare rispetto allo status di rifugiato: la protezione sussidiaria, riconosciuta al cittadino nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel paese di origine correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno.

Infine, la direttiva procedure, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato, 2005/85/CE, è stata recepita col Decreto legislativo 25/08, modificato dal Decreto legislativo 150/2011 riguardo l'impugnazione delle decisioni della Commissione per il riconoscimento della protezione internazionale, attinenti al rito civile. Interviene successivamente un'altra direttiva procedure, la 2013/32/UE,⁵² attuata con successive modificazioni e integrazioni dal Decreto legislativo 142/2015. Tale normativa introduce l'abolizione del trattenimento dei richiedenti asilo e l'introduzione dell'effetto sospensivo del ricorso contro il diniego della domanda d'asilo.

Inoltre, prevede la possibilità di ottenere il ricongiungimento familiare anche per i titolari di protezione sussidiaria. Incidentalmente, in materia, il D.lgs. n. 12/2014, nel recepire la direttiva 2011/51/UE⁵³ di modifica della direttiva 2003/109/CE, interviene su un aspetto specifico, ossia l'estensione del diritto all'ottenimento del PDS UE per soggiornanti di lungo periodo, ai titolari di protezione internazionale⁵⁴. Sulle procedure interviene poi il Decreto Minniti, il Decreto-legge 13/17, che a fronte di un incremento di impugnazioni avverso le decisioni della Commissione, istituisce le sezioni specializzate in materia presso i tribunali, con l'obiettivo di accelerare la definizione dei casi pendenti.

Da ultimo, il Decreto-legge 130/2020, noto come Decreto Lamorgese, modifica la procedura di esame prioritario e di esame accelerato delle domande di riconoscimento della protezione internazionale: in seguito a tale intervento i richiedenti trattenuti in un CPR o in un hotspot provenienti da un paese di origine sicuro che richiedono protezione non sono più esaminati in via prioritaria ma con procedura accelerata, così come i cittadini sottoposti a procedimento penale o condanni per reati gravi con sentenza anche non definitiva. Tale procedura prevista dal Decreto legislativo 25/2008 e modificata dal Decreto sicurezza, prevede che la commissione territoriale

⁵⁰ Si veda: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32013L0033>.

⁵¹ Si veda: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:32011L0095>.

⁵² Si veda: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=celex:32013L0032>.

⁵³ Si veda: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32011L0051>.

⁵⁴ Studio della Camera dei Deputati, XVIII Legislatura, Diritto di asilo e accoglienza dei migranti sul territorio, 11 marzo 2021, p. 2

competente per il riconoscimento avvenga entro 7 giorni dalla ricezione della domanda e prenda una decisione entro altri 2. Come evidenziato anche dalla Circolare del Ministero dell'Interno 1131 dell'8 gennaio 2021, tale procedura non è prevista per i MSNA e per soggetti portatori di esigenze particolari. Il Decreto Sicurezza, inoltre, evidenzia che la domanda reiterata da parte del cittadino straniero che si trova in fase di esecuzione di un provvedimento che ne comporterebbe l'imminente allontanamento dal territorio nazionale è trasmessa con immediatezza al Presidente della Commissione territoriale competente che procede all'esame preliminare entro tre giorni e contestualmente ne dichiara l'inammissibilità ove non siano stati addotti nuovi elementi. In base a ciò il 7 ottobre 2019, in base alla facoltà prevista dall'articolo 2 del Decreto legislativo 25/2008 e in ottemperanza al Decreto-legge 113/2018, il Decreto del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, di concerto con il Ministero dell'Interno e il Ministero della giustizia emana la lista dei paesi di origine sicura.⁵⁵ I cittadini provenienti dai paesi indicati, secondo tale Decreto, non avrebbero bisogno di richiedere protezione internazionale.

Un'ulteriore fattispecie di protezione è, inoltre, costituita dalla protezione temporanea, disciplinata dalla Direttiva 2001/55/CE,⁵⁶ recapita nel Decreto legislativo 85/2003, che garantisce una tutela immediata e temporanea, in particolare qualora sussista il rischio che il sistema d'asilo non possa far fronte ai massicci flussi di migranti: essa ha carattere temporaneo e collettivo seppur non abbia mai avuto alcuna applicazione.⁵⁷

Il caso italiano, diversamente da altri paesi europei e in ottemperanza al più ampio diritto di asilo previsto dall'articolo 10, comma 3 della Costituzione, ha conosciuto e applicato anche la protezione umanitaria, da distinguersi in interna ed esterna al sistema di asilo. La protezione umanitaria interna al sistema di asilo trova il suo fondamento nel Decreto legislativo 25/2008, e il suo riconoscimento è possibile allorché una domanda di protezione internazionale non possa essere accolta e tuttavia si ravvisi la sussistenza di gravi motivi di carattere umanitario che comportino il divieto di non espulsione o non respingimento. Il D.L. 113/2018, noto come primo Decreto Sicurezza, istituisce la protezione speciale, rinnovabile e non convertibile in titolo di soggiorno per motivi di lavoro, poi modificata dal Decreto Lamorgese, che esplicita che la possibilità di rifiutare o revocare il PDS incontra un limite nel rispetto degli obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano.⁵⁸

D'altro lato, la protezione umanitaria esterna al sistema di asilo viene rilasciata sulla base dell'articolo 5, comma 6 del TUI, ovvero quando ricorrano seri motivi di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano. La direttiva rimpatri 115/2008/UE⁵⁹ prevede infatti la possibilità per gli Stati membri di rilasciare per motivi caritatevoli, umanitari o di altra natura un PDS autonomo o un'altra autorizzazione che conferisca il diritto di soggiornare a un cittadino di un paese terzo il cui soggiorno nel loro territorio è irregolare: in base a tale previsione, la protezione umanitaria è rimessa, in larga misura, alla discrezionalità dei singoli Stati, così come affermato dallo studio della Camera dei Deputati dell'11 marzo 2021 sul diritto di asilo e accoglienza dei migranti sul territorio⁶⁰. Il Decreto-legge 113/2018, conosciuto come primo Decreto Sicurezza, ha soppresso questo istituto sostituendolo con una tipizzazione riconducibile a movente umanitario.⁶¹ Il titolo di soggiorno rilasciato è per casi speciali (vittime di violenza domestica, protezione sociale e particolare sfruttamento lavorativo); per cure mediche; per calamità; per motivi di particolare valore civile. Il Decreto Lamorgese, nel 2020, stabilisce che tale titolo di soggiorno consentono l'attività lavorativa e alcuni di essi, tra cui quello per protezione speciale e per calamità possono essere convertiti in permessi per lavoro.

⁵⁵ Decreto del 4 ottobre 2019, Si veda: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2019/10/07/19A06239/sq>.

⁵⁶ Si veda: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=celex:32001L0055>.

⁵⁷ Servizio studi del Senato, Protezione temporanea, protezione umanitaria, protezione temporanea per motivi umanitari, n. 80, giugno 2015, pp. 1-2, Si veda: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00926327.pdf>.

⁵⁸ Così lo Studio della Camera dei Deputati dell'11 marzo 2021, Ivi, p. 3.

⁵⁹ Si veda: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0115>.

⁶⁰ Così lo Studio della Camera dei Deputati dell'11 marzo 2021, Ivi p. 2.

⁶¹ Così lo Studio della Camera dei Deputati dell'11 marzo 2021, Ivi, p. 2.

Attualmente è allo studio delle autorità nazionali il Nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, presentato dalla Commissione Europea a settembre 2020 e consta di cinque proposte di regolamento al fine di: elaborare nuove procedure per stabilire rapidamente lo status all'arrivo; istituire un nuovo quadro comune per la solidarietà e la condivisione della responsabilità; un cambiamento di paradigma nella cooperazione con i paesi terzi.⁶²

4.2 Il sistema di accoglienza

Il sistema di accoglienza italiano è relativamente recente: si può distinguere in una prima fase, in cui venivano erogati contributi economici ai richiedenti in stato di indigenza, e una seconda fase, che ha visto la nascita di diverse tipologie di strutture di accoglienza. Il primo intervento avviene per mezzo del Decreto del Ministero dell'interno 237/90, quando, in ottemperanza alla ratifica della Convenzione di Ginevra e alla Legge Martelli, la L. 39/90, si stabilisce che ai richiedenti asilo in stato di indigenza venga corrisposto un contributo economico pari a 25 mila lire per un periodo massimo di 45 giorni: tale contributo è stato poi aumentato a 34 mila lire per via delle modifiche apportate alla normativa citata dal Decreto del Presidente della Repubblica di attuazione 136/90. Come illustrato nella "Relazione sul sistema di protezione e accoglienza dei richiedenti asilo" dall'on. Paolo Beni, approvata poi dalla Commissione Parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza, di identificazione ed espulsione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti e sulle risorse pubbliche impegnate del 20 Dicembre 2017, nel tempo, tale beneficio si è rivelato insufficiente, anche a fronte dei tempi di attesa della risposta delle istanze di protezione internazionale, le quali potevano anche arrivare a 24 mesi.⁶³

Nel 1992, in seguito all'afflusso di persone provenienti dalla ex Jugoslavia, si predispose mediante il Decreto-legge 350/92 che gli sfollati vengano accolti in centri di accoglienza sul territorio nazionale ma, talvolta tale accoglienza si dimostra difficoltosa e inadeguata.⁶⁴ In questo quadro, il terzo settore, talvolta supportato dagli enti locali, inizia a organizzare autonomamente percorsi di accoglienza rivolti a cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale. Di fronte alle emergenze umanitarie che vedono sempre maggiori flussi di cittadini stranieri arrivare sulle coste pugliesi dall'Albania, nel 1995, la L. 563/95, chiamata Legge Puglia, istituisce i centri di prima accoglienza (CDA) per le persone prive di qualsiasi mezzo di sostentamento e in attesa di identificazione o espulsione, madri dei centri di accoglienza istituiti poi con la L. 40/98, i quali però consentono la permanenza anche agli stranieri indigenti regolarmente presenti sul territorio. Quest'ultima legge introduce anche i Centri di permanenza temporanea (CPT), dove viene condotto lo straniero irregolare che non è possibile espellere (o respingere) nell'immediato. La portata innovatrice è data dalla previsione, per la prima volta in Italia, di una forma di detenzione a fini amministrativi non collegata alla commissione di fatti di rilevanza penale.⁶⁵ Le esperienze di accoglienza del terzo settore si sostituiscono a un gap di governance ma hanno il limite di non essere coordinate oltre al fatto che non distinguono tra cittadini stranieri regolari e irregolari o richiedenti asilo.⁶⁶

⁶² Servizio studi, Camera dei Deputati, XVIII Legislatura, Immigrazione, 18 marzo 2021

⁶³ Così on. Paolo Beni nella "Relazione sul sistema di protezione e accoglienza dei richiedenti asilo" alla Commissione Parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza, di identificazione ed espulsione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti e sulle risorse pubbliche impegnate, 20 dicembre 2017, Atti parlamentari, Camera dei Deputati, XVII Legislatura, doc. XII-bis, n. 21, p. 34, Si veda: http://documenti.camera.it/_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceTesti/022bis/021/INTERO.pdf

⁶⁴ Così on. Paolo Beni, Ivi, p. 37

⁶⁵ Così, on. Paolo Beni, Ivi, p. 17

⁶⁶ Così on. Paolo Beni, Ivi, pagg. 42-43

Sul finire degli anni '90, l'emergenza kosovara spinge il Ministero dell'interno e la Commissione Europea⁶⁷ a sostenere il progetto "Azione Comune",⁶⁸ le cui buone pratiche confluiscono poi nel Piano Nazionale per l'Asilo (PNA), istituito col Protocollo di Intesa siglato tra il Ministero dell'interno, ANCI e UNHCR il 10 ottobre 2000,⁶⁹ che si pone gli obiettivi di istituire un sistema di accoglienza, promuovere percorso di integrazione, predisporre un sistema di rimpatrio volontario e assistito. Al piano segue un invito pubblico del Ministero dell'interno, il 20 marzo 2001, in favore di tutti i comuni d'Italia, a presentare proposte per il finanziamento di progetti di accoglienza, integrazione e rimpatrio volontario di richiedenti asilo e i rifugiati per l'attuazione del primo punto del programma di cui sopra. Dopo solo un anno, il PNA confluisce nella L. 189/02 che istituzionalizza il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) privi di sussistenza e non soggetti a trattenimento nei neo Centri di Identificazione (CID) istituiti anch'essi con il medesimo intervento legislativo. Il sistema SPRAR trova fondamento nella L. 39/90 ed è successivamente disciplinato dal Decreto legislativo 142/2015. La Legge Bossi-Fini oltre a istituire il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (FNPSA), che finanzia anche i centri citati, istituisce il Servizio Centrale, affidato all'ANCI mediante la Convenzione del 24 luglio 2003 e col compito di supportare e monitorare gli enti locali che attuano progetti SPRAR.

In seguito, il Decreto legislativo 140/2005, recependo la direttiva 2003/9/CE⁷⁰ recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, stabilisce meglio le competenze in ordine all'accoglienza dei richiedenti privi di mezzi sufficienti di sussistenza, affidando allo SPRAR un ruolo operativo e alle Prefetture-UTG un ruolo di accertamento dell'indigenza dei richiedenti asilo., come anche confermato dalla Circolare del Ministero dell'interno n. 117 del 22 ottobre 2005. Tale Decreto suddivide gli SPRAR in progetti "ordinari" e in progetti rivolti a "categorie vulnerabili", nei quali rientrano i minori stranieri non accompagnati, vittime di violenza e/o tortura, i disabili e le persone che necessitano di una qualche forma di assistenza o di forme di assistenza specifiche. Interviene ancora una Circolare del Ministero dell'interno, la n. 1 del 17 ottobre 2005, la quale chiarisce che in caso di insufficienza di posti all'interno degli SPRAR, i richiedenti possono essere accolti nei CID o nei Centri di accoglienza istituiti dalla Legge Puglia.

Un nuovo intervento del legislatore avviene nel 2008, allorché con il Decreto legislativo n. 25 di ricezione della direttiva procedura dell'UE, la direttiva 2008/85/CE,⁷¹ abroga i CID e li sostituisce con i centri di accoglienza per richiedenti asilo (CARA), che assolvono le medesime funzioni dei precedenti CID. A differenza di questi ultimi, però, è possibile uscire nelle ore diurne, e assentarsi, previa autorizzazione del prefetto, per periodi più lunghi giustificati da rilevanti motivi personali. L'accoglienza, gestita dalle prefetture e appaltata a privati, prevede un'informativa sulla procedura di asilo e il permesso di richiesta asilo viene rinnovato di tre mesi in tre mesi fino alla definizione della procedura.

I Centri di prima accoglienza (CDA), rappresentano, l'evoluzione più organica dei già menzionati centri di cui alla Legge Puglia e che talvolta svolgono anche le funzioni dei cosiddetti Centri di primo soccorso ed assistenza (CSPA), allestiti nelle aree di sbarco e primo arrivo al fine di occuparsi di una prima accoglienza, antecedente alla richiesta di protezione internazionale, ristretta al tempo dell'identificazione dello straniero, che quando vi siano i presupposti viene poi trasferito in un centro per richiedenti asilo (CARA), altrimenti in un Centro di identificazione ed espulsione

⁶⁷ Azione comune, 26 aprile 1999, adottata dal Consiglio in base all'articolo K.3 del Trattato sull'Unione europea, recante progetti e misure di sostegno concreto all'accoglienza e al rimpatrio volontario dei rifugiati, degli sfollati e dei richiedenti asilo, compresa l'assistenza di emergenza alle persone fuggite in seguito ai recenti avvenimenti nel Kosovo (1999/290/GAI), Si veda: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1999:114:0002:0006:IT:PDF>.

⁶⁸ Scheda progetto "Azione comune", Si veda: <http://briguglio.asgi.it/immigrazione-e-asilo/1999/dicembre/azione-comune-scheda.html>.

⁶⁹ Così on. Paolo Beni, Ivi, pagg. 45-47

⁷⁰ Si veda: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX:32003L0009>.

⁷¹ Si veda: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326:0013:0034:IT:PDF>.

(CIE), istituito nel 2008 per mezzo del Decreto-legge 92 sulle misure urgenti di pubblica sicurezza rinominando i CPT. Nel 2011, in seguito all'emergenza nord Africa e al conflitto libico, gli sbarchi aumentano e vi è un aumento del fabbisogno di CARA sul territorio nazionale, coinvolgendo anche la Protezione civile.⁷²

In questo quadro, il 10 luglio 2014, anche in seguito a un nuovo picco di sbarchi, si giunge all'Intesa stipulata dalla Conferenza unificata tra Stato, Regioni ed enti locali, nella quale si definisce il Piano operativo nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari al fine di garantire una governance a livello sia nazionale che regionale del sistema di accoglienza attraverso un coordinamento, che è ripartito in:

- strutture governative ove viene effettuato un primo soccorso, identificazione e primo screening sanitario: Centri di primo soccorso e assistenza presso le regioni di sbarco e limitrofe
- hub regionali o interregionali, ove viene erogata la prima accoglienza a coloro che hanno espresso la volontà di richiedere protezione internazionale e che, in questa fase, formalizzano la domanda. Si sostituiscono ai CARA;
- SPRAR, ove si conferma la seconda accoglienza e i migranti vengono ripartiti tra le regioni in base a quanto previsto dal Tavolo di coordinamento nazionale, che si occupa anche del monitoraggio della loro presenza.

È nel 2015 che il legislatore interviene in materia di accoglienza con il Decreto legislativo 142/2015, recependo in esso la direttiva procedure 2013/32/C⁷³ e la direttiva accoglienza 33/2013/CE⁷⁴ oltre che l'Intesa della Conferenza unificata Stato-Regioni del 2014. Tale Decreto pone particolare attenzione ai minori stranieri non accompagnati (MSNA) prevedendo che siano accolti in strutture governative di primo livello per il tempo necessario alla loro identificazione e all'accertamento dell'età e successivamente in strutture di accoglienza di secondo livello, indipendentemente dal fatto che presentino istanza di protezione internazionale.

Alla protezione dei MSNA il legislatore dedica la L. 47/2017. Nel 2015, l'accoglienza è suddivisa in più livelli, ovvero: (i) accoglienza di primo livello, costituita da: Centri di prima accoglienza (CPA), in cui possono essere riconvertiti i CARA, abrogati dal Decreto; centri di soccorso e prima assistenza (CPSA) istituiti ai sensi della Legge Puglia; i Centri accoglienza straordinaria (CAS), strutture reperite dai prefetti a seguito di appositi bandi di gara e nei quali la permanenza dei migranti è consentita qualora non vi sia disponibilità di posti nei centri governativi; (ii) accoglienza di secondo livello, costituita dagli SPRAR, che possono beneficiare oltre che del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo anche del Fondo FAMI;⁷⁵ (iii) centri di identificazione ed espulsione.

Nello stesso anno, l'Agenda europea sulla migrazione, suggerisce di adottare un nuovo sistema basato sui punti di crisi, gli hotspot, anche al fine di adottare un approccio globale e migliorare la gestione dei flussi migratori: in tali centri il personale locale, congiuntamente con il personale dell'Agenda europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri (EASO), Frontex e Ufficio di polizia europeo — Europol, può effettuare con rapidità l'identificazione dei migranti e definirne celermente la propria posizione di titolari di protezione o irregolari da respingere (o espellere) dal territorio.⁷⁶ Conseguentemente, gli hotspot vengono istituiti dal c.d. Decreto-legge Minniti-Orlando, ovvero Decreto-legge 13/2017, che stabilisce altresì che siano istituiti presso le strutture che fino ad allora hanno fatto riferimento alla L. Puglia e rinomina i CIE in Centri di permanenza e rimpatri (CPR).

⁷² Così on. Paolo Beni, Ivi, p. 54-58

⁷³ Si veda: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=celex:32013L0032>

⁷⁴ Si veda: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32013L0033>

⁷⁵ Fondo asilo migrazione e integrazione cui si fa riferimento è quello per il 2014-2020, istituito con Regolamento UE 516/2014. Si veda: <https://www.interno.gov.it/it/temi/immigrazione-e-asilo/fondi-europei/fondo-asilo-migrazione-e-integrazione-fami>

⁷⁶ Così on. Paolo Beni, Ivi, p. 69

Il primo Decreto sicurezza, il Decreto-legge 113/2018, rinomina il Sistema di protezione per richiedenti asilo, rifugiati e minori stranieri non accompagnati (SPRAR) in Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati (SIPROIMI): l'accesso a essi, oltre che per richiedenti e titolari di protezione e MSNA, è consentito anche ai titolari di permesso per vittime di violenza o tratta, vittime di violenza domestica, motivi di salute, vittime di sfruttamento lavorativo, calamità, atti di particolare valore civile. Il successivo Decreto Lamorgese, emanato col Decreto-legge 130/2020, prevede: (i) una prima fase di soccorso e prima assistenza oltre che di identificazione nei luoghi di sbarco in centri governativi e in strutture temporanee; (ii) procedure di soccorso e identificazione di cittadini giunti nel territorio nazionale irregolarmente in punti di crisi (hotspot), dove viene fornita una prima assistenza, screening sanitario e informativa sulla richiesta di protezione internazionale oltre che di programmi quali relocation;⁷⁷ (iii) un sistema di accoglienza, che si divide a sua volta in due fasi: una fase di prima accoglienza per il completamento delle operazioni di identificazione e formalizzazione della domanda di protezione all'interno dei centri governativi di prima accoglienza ordinari e straordinari, ovvero i CARA e i CDA e nel caso in cui non vi siano posti disponibili, nei CAS; e una seconda fase nel Sistema di accoglienza e integrazione (SAI), ex SIPROIMI, gestiti dagli enti locali, che aderiscono su base volontaria e che attuano progetti con il terzo settore. Possono accedervi richiedenti e titolari di protezione, minori stranieri non accompagnati, nonché gli stranieri in prosieguo amministrativo affidati ai servizi sociali al compimento della maggiore età. Possono essere accolti anche i titolari dei permessi di soggiorno per protezione speciale, per casi speciali (umanitari in regime transitorio, titolari di protezione sociale, vittime di violenza domestica, vittime di sfruttamento lavorativo), le vittime di calamità, i migranti cui è riconosciuto particolare valore civile, i titolari di PDS per cure mediche. Nell'ambito del Sistema sono previsti due livelli di servizi di accoglienza; al primo livello accedono i richiedenti protezione internazionale e al secondo livello, finalizzato all'integrazione, accedono tutte le altre categorie.

⁷⁷ Il programma è stato istituito con l'Agenda europea per le migrazioni del 2015.

► Bibliografia

- Aldrich, H. E., & Waldinger, R. (1990). Etnia e imprenditorialità. *Rassegna annuale di sociologia*, 16.1, 111–135.
- Ambrosini, M. (1997). *Lavorare nell'ombra. L'inserimento degli immigrati nell'economia informale (a cura di)*. Milano: ISMU.
- . (2001). *La fatica di integrarsi. Immigrati e lavoro in Italia*. Bologna: Il Mulino.
- . (2007). Integrazione e multiculturalismo: una falsa alternativa. *Mondi Migranti*, 1, 213–237.
- . (2011). Il multiculturalismo è finito? Le esperienze europee di integrazione degli immigrati. *Aggiornamenti sociali*, 343–354.
- . (2019). *L'immigrazione oltre gli stereotipi*. Tratto da Migrantes: <https://www.migrantes.it/wp-content/uploads/sites/50/2019/03/Completo-Ambrosini.pdf>
- Ambrosini, M., & Abbatecola, M. (2002). Reti di relazione e percorsi di inserimento lavorativo degli stranieri: l'imprenditorialità egiziana a Milano. In A. Colombo, & G. Sciortino, *Stranieri in Italia. Assimilati ed esclusi* (p. 195–224). Bologna: Il Mulino.
- Ambrosini, M., & Panichella, N. (2016). Immigrazione, occupazione e crisi economica in Italia. In I Quaderni di Sociologia, *La crisi in Italia e nella UE* (p. 115–134). Open Edition Journal.
- Anastasia, B., Bragato, S., & Rasera, M. (2004). Dopo la «grande regolarizzazione» del 2002. Percorsi lavorativi degli immigrati e impatto sul mercato del lavoro. In M. Barbagli, A. Colombo, G. Sciortino, & (eds), *I sommersi e i sanati. Le regolarizzazioni degli immigrati in Italia* (p. 103–137). Bologna: Il Mulino.
- Angiolini, V. (2002). Immigrati e lavoro,. *Rivista Giuridica del Lavoro e della previdenza sociale*, I.
- Associazione Nazionale Magistrati. (2018). *Parere sul Decreto Legge 113/2018 "Sicurezza"*.
- Barbieri, M. (2010). L'intervento comunitario di contrasto al lavoro nero alla luce dell'esperienza italiana. *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 29.1, parte III, , 71–109.
- Bauer, T., & Zimmermann, K. (1998). Causes of international migration: a survey. In P. Gorter, P. Nijkamp, & J. Poot, *Crossing Borders: Regional and Urban Perspectives on International Migration (eds)* (p. 95–127). Aldershot: Ashgate.
- Beine, M., & Parsons, C. (2013). Climatic Factors as Determinants of International Migration. *International Migration Institute, Working Paper series, no. 70, University of Oxford*.
- Bellu, G. M. (2004). *I fantasmi di Portopalo. Natale 1996: la morte di 300 clandestini e il silenzio dell'Italia*. Milano : Mondadori.
- Belotti, V. (1996). *Vendere in spiaggia. L'abusivismo commerciale nella riviera emiliano-romagnola*. Vicenza: Istituto Poster, typescript.
- Biondi dal Monte, F. (2014). *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*. Giappichelli.
- . (2020). Le politiche di integrazione. In M. Giovannetti, & N. Zorzella, *Ius Migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia* (p. 367–409). Milano : Franco Angeli .

Blangiardo, G. C. (2005). I processi di immigrazione: dall'illegalità alla regolarizzazione. In M. Livi Bacci, *L'incidenza economica dell'immigrazione, Quaderni Cesifin, n. 20*. Torino: Giappichelli.

Blangiardo, G. C., & Farina, P. (2001). La presenza regolare e irregolare. In Fondazione ISMU, *Sesto rapporto sulle migrazioni*. Milano: Franco Angeli.

Böcker, A. (1994). Chain Migration over Legally Closed Borders: Settled Immigrants and Bridgeheads and Gatekeepers. *Netherlands Journal of Social Sciences, 30 (2)*, 87–106.

Bolaffi, G. (2001). *I confini del patto. Il governo dell'immigrazione in Italia*. Torino: Einaudi.

Bollani, A., & Spataro, S. (2005). Immigrazione e regolazione postuma del mercato del lavoro: la tecnica delle sanatorie. In A. Tursi, *Lavoro e immigrazione. Commento alle norme della Legge n. 189 del 2002 (di modifica del D.Lgs. n. 286 del 1998), relative alla disciplina dell'immigrazione per lavoro, e del D. L. n. 195 del 2002, convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 222 del 2002* (p. 326 e ss.). Giappichelli.

Bonifazi, C. (2007). *L'immigrazione straniera in Italia*. Bologna: Il Mulino.

Bonifazi, C., & Chiri, S. (2001). Il lavoro degli immigrati in Italia. *La questione agraria, n. 1*, 7–46.

Bonifazi, C., Heins, F., Strozza, S., & Vitiello, M. (2009). The Italian transition from emigration to immigration country. *IRPPS, Working Papers, no. 24, CNR*.

Bontempelli, S. (2009). Il governo dell'immigrazione in Italia: il caso dei "decreti flussi". In P. Consorti, *Tutela dei diritti dei migranti, Collana in Scienze per la Pace, vol. 19, ISBN: 978-88-8492-632-6* (p. 115–136). Pisa: Edizioni Plus.

Borjas, G. J. (1989). Economic theory and international migration. *International Migration Review, 23*, 457–485.

———. (1990). *Friend or Strangers: The Impact of Immigrants on the US Economy*. New York: Basic Books.

Bova, R. (2012). La Carta dei valori dell'integrazione e della cittadinanza quale esempio di policy per gli stranieri in Italia. *Studi emigrazione, 187*, 417.

Briguglio, S. (2014). *Oltre la Bossi-Fini, le riforme possibili*. Tratto da Lavoce.info: <https://www.lavoce.info/archives/16088/riforma-legge-immigrazione/>

Calafà, L. (2020). Legalità e lavoro nel diritto "dopo" la pandemia. *Questione giustizia, Trimestrale promosso da Magistratura Democratica, 2*, 67–74.

Camera dei Deputati. (2017, Dicembre 20). Relazione sul sistema di protezione e accoglienza dei richiedenti asilo, Relatore on. Paolo Beni. *Commissione Parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza, di identificazione ed espulsione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti e sulle risorse pubbliche impegnate*. Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, XVII Legislatura, disegni di Legge e Relazioni, Documenti, Doc. XII-bis n. 21.

———. (2019). Audizione di Tatiana Esposito, Capo della Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali. *Indagine conoscitiva in materia di politiche dell'immigrazione, diritto d'asilo e gestione dei flussi migratori, Commissione I, Affari Costituzionali della Presidenza del Consiglio e Interni, Legislatura XVIII*.

———. (2021). [Immigrazione](#).

Carbone, V., Gargiulo, E., & Russo Spena, M. (2020). Tra Piani, Accordi e discorsi morali e securitari: la via italiana alla civic integration. In M. Giovannetti, & N. Zorzella, *Ius migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia* (p. 390–409). Milano: Franco Angeli.

- Carfagna, M. (2003). I sommersi e i sanati. Le regolarizzazioni degli immigrati in Italia. In G. Sciortino, & A. Colombo, *Stranieri in Italia. Assimilati ed esclusi*. Bologna: Il Mulino.
- Carfagna, S., Gabrielli, D., Sorvillo, M. P., & Strozza, S. (2008). Changes of status of immigrants in Italy: results of a record-linkage on administrative sources. Barcelona: European Population Conference 2008 — EAPS, 9–12 July.
- Caritas e Migrantes;. (2020). *XXIX Rapporto Immigrazione 2020. Conoscere per comprendere*.
- Carosielli, G. (2015). La solidarietà retributiva nei subappalti introdotta dalla direttiva 2009/52/CE: un'altre ipotesi di responsabilità? *Diritto delle relazioni industriali, Rivista della Associazione Lavoro e Ricerche*, 25.4, 1197–1205.
- Castellazzi, S. (2010). Le implicazioni legislative del fenomeno sociale migratorio. L'evoluzione normativa in Italia. In Gasparini Casari V. (a cura di), *Il diritto dell'immigrazione. Profili di Diritto Italiano, comunitario e internazionale, I*. Modena: Mucchi.
- Castelli, N. (2003). Politiche dell'immigrazione e accesso al lavoro nella legge Bossi-Fini. *Lavoro e Diritto n. 2*, 289–331.
- Castelvetri, L. (1999). Le garanzie contro le discriminazioni sul lavoro per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi. *Diritto delle relazioni industriali, Rivista della Associazione Lavoro e Ricerche*, 3.9, p. 321–332.
- Castles, S. (2002). Migration and community formation under conditions of globalization. *International Migration Review*, 36 (4), 1143–1168.
- Castles, S., & Miller, M. (2009). *The Age of Migration*. Basingstoke and London: Macmillan.
- Cellini, E., & Fideli, R. (2002). Gli indicatori di integrazione degli immigrati in Italia. Alcune riflessioni concettuali e di metodo. *Quaderni di sociologia*, 28, 60–84.
- Chiaromonte, W., & D'Onghia, M. (2020). Cronaca di una sanatoria in tempo di emergenza sanitaria: genesi, finalità e limiti. *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 3, p. 1–32.
- Chiesi, A. M. (2003). *Immigrati imprenditori — Il contributo degli extracomunitari allo sviluppo della piccola impresa in Lombardia*. Milano: Egea.
- Collyer, M. (2006). When Do Social Networks Fail to Explain Migration? Accounting for the Movement of Algerian Asylum-Seekers to the UK. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 31 (4), 699–718.
- Colombo, A., & Sciortino, G. (2004 a). Italian immigration: the origins, nature and evolution of Italy's migratory systems. *Journal of Modern Italian Studies*, 9.1, 49–70.
- . (2004). Alcuni problemi di lungo periodo delle politiche migratorie italiane. *Le istituzioni del federalismo*, n.5, 763–788.
- . (2008). *Stranieri in Italia. Trent'anni dopo*. Bologna: Il Mulino.
- Colucci, M. (2018 a). Per una storia del governo dell'immigrazione straniera in Italia: dagli anni sessanta alla crisi delle politiche. *Meridiana. Rivista di storia e scienze sociali*, 91, Immigrazione, 9–36.
- . (2018). *Storia dell'immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai giorni nostri*. Carocci.
- . (2020). 1989–2019: lo sviluppo dell'immigrazione straniera in Italia in una prospettiva storica. In M. Giovannetti, & N. Zorzella, *Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia* (p. 33–54). Milano: Franco Angeli.

- . (2019). *Integrazione nel mercato del lavoro di cittadini di paesi terzi negli Stati membri dell'UE. Studio del punto di contatto italiano European Migration Network (EMN)*.
- . (2020). *Piano d'azione Imprenditorialità 2020, Rilanciare lo spirito imprenditoriale in Europa*. Bruxelles .
- . (2020a). *Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021–2027*. Bruxelles.
- Cordini, V. G. (1998). *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza. Profili di diritto pubblico comparato*. Padova: Cedam.
- Corvaja, F. (2019). *Quanto eguali? Cittadini e stranieri tra principio di eguaglianza e divieti di discriminazione*. Trieste: EUT Edizioni Università di Trieste.
- Damiani, M. (1999). Le politiche dell'immigrazione in Italia in base alla Legge n. 40/1998. *Diritto delle relazioni industriali: rivista della Associazione lavoro e ricerche*, 9.3, p. 311–320.
- De Filippo, E., Morlicchio, E., & Strozza, S. (2013). Una migrazione nella migrazione. L'impatto della crisi sulla mobilità degli immigrati in Campania. *Sociologia del lavoro*, 131, 222–238.
- De Haas, H. (2010a). Migration Transitions: a Theoretical and Empirical Inquiry into the Developmental Drivers of international Migration. *International Migrant Institute, Working Paper no. 24 (DEMIG Project Paper 1)*, University of Oxford.
- . (2011). The determinants of international migration. Conceptualising policy, origin and destination effects. *International Migration Institute, Working Paper Series, no. 32 (DEMIG Project Paper 2)*, University of Oxford.
- Della Porta, D. (1999). Immigrazione e protesta. *Quaderni di sociologia*, 21, 14–44.
- Di Bello, M. (2000). Capitolo I. La presenza straniera in Italia. In M. Di Bello, *La devianza degli immigrati. Il ruolo delle organizzazioni criminali*.
- Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione del MLPS. (2020). *X Rapporto annuale, Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia*. Roma: MLPS.
- . (2021). *XI Rapporto annuale. Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia*.
- . (2021a). *I minori stranieri non accompagnati (MSNA) in Italia. Report di monitoraggio, dati al 30 giugno 2021*.
- Dolente, F. (2010). Il lavoro gravemente sfruttato degli immigrati. Una ricerca condotta a Roma e nell'Agro Pontino. *Italies. Littérature-Civilisation-Société*, 14, 95–110.
- D'Orazio, G. (1992). *Lo straniero nella Costituzione italiana:(asilo-condizione giuridica-estradizione)*. Padova: Cedam.
- Einaudi, L. (2007). *Le politiche dell'immigrazione in Italia dall'Unità a oggi*. Bari: Laterza, p. 123.
- Esposito, M. (2012). Il contrasto al lavoro nero: discontinuità dei percorsi legislativi e cultura dei valori giuridici. *Centro di Ricerca Interdipartimentale in Sviluppo Economico e Istituzioni (CRISEI), Università degli studi di Napoli, Parthenope, Discussion Paper, no. 2*.
- European Migration Network (EMN). (2012). *Canali migratori: Visti e flussi irregolari. IV Rapporto EMN Italia*. European Migration Network (EMN); Ministero dell'interno; IDOS/Dossier Statistico Immigrazione.
- Eurostat. (2021). *Migration and migrant population statistics*. Tratto da Eurostat, Statistic Explained.

- Faist T. (2000). *The Volume and Dynamics of International Migration and Transnational Social Space*. New York: Oxford University Press.
- Fasani, F., & Mazza, J. (2020). *Immigrant Key Workers: Their Contribution to Europe's COVID-19 Respons.* Institute of Labor Economics — IZA, IZA Policy Paper No. 155.
- Fitzgerald, J., Leblang, D., & Teets, J. C. (2014). Defying the Law of Gravity: The Political Economy of International Migration. *World Politics*, 66 (3), 406–445.
- Fondazione Ethnoland. (2009). *Immigrati imprenditori in Italia. Dinamiche del fenomeno: analisi storie prospettive*. Roma: IDOS.
- Fondazione Leone Moressa. (2012). *Le imprese condotte da stranieri: il grado di imprenditorialità degli stranieri nelle aziende*.
- . (2017). *La dimensione internazionale delle migrazioni*. Il Mulino.
- . (2019). *“Le imprese straniere sono una minaccia?” Analisi e considerazioni sull'imprenditoria immigrata in Italia*.
- Frey, L., Livraghi, R., Venturini, A., Righi, A., & Tronti, L. (1996). *The jobs and Effects of Migrant Workers in Italy — Three Essays, International Migrants Papers*. Geneva: Employment Department, ILO.
- Gandolfi, P., & Fogliata, S. (2017). Ripensare le pratiche dell'accoglienza oltre i confini. Pratiche alternative in conversazione tra Italia e Libano Tra accoglienza e diffidenza. Problemi delle migrazioni nell'età della globalizzazione. *Rivista Formazione Lavoro Persona, Scuola di Dottorato in Formazione della persona e mercato del lavoro, Università degli Studi di Bergamo, Anno VII, n. 22*, 139–160.
- Garau, E. (2019). Gli studi sull'immigrazione e il caso italiano / Studies on immigration and the Italian case. *RiMe — Rivista dell'Istituto di Storia dell'Europa Mediterranea, Consiglio Nazionale delle Ricerche, numero 5/II n. s. ,* pagg. 123–148.
- Gargiulo, E. (2018). Una filosofia della sicurezza e dell'ordine. Il governo dell'immigrazione secondo Marco Minniti. *Meridiana*, 91, 151–173.
- Garofalo, M. G., & McBritton, M. (2000). Immigrazione e lavoro: note al TU 25 luglio 1998 n. 286. *Rivista giuridica del lavoro*, 1, 220–240.
- Gavosto, A., Venturini, A., & Villosio, C. (1999). Gli immigrati competono con i nativi? *Labour* 13 (3), 603–621.
- Giaccone, S. C. (2014). Sviluppo dell'imprenditorialità immigrata e relazioni con il territorio ospitante: il caso italiano. *Piccola Impresa/Small Business*, 1, 39–64.
- Giovannetti, M., & Zorzella, N. (2020). *Ius migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*. Milano: Franco Angeli.
- Hammar, T. (1990). *Democracy and the Nation State. Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration*. Aldershot: Avbury.
- Harris, J. R., & Todaro, M. P. (1970). Migration, unemployment and development: a two-sector analysis. *American Economic Review*, 60, 126–142.
- Helms, B., & Leblang, D. (2019). Global migration: causes and consequences. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*.

ILO. (2017). *Addressing governance challenges in a changing labour migration landscape, Report IV*. Geneva.

INPS; IDOS — Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes. (2011). *La regolarità del lavoro come fattore di integrazione, IV Rapporto sui lavoratori di origine immigrata negli archivi INPS*.

ISTAT. (2019). *L'economia non osservata nei conti nazionali, Anni 2014-2017*.

———. (2020, Febbraio 11). *Indicatori demografici anno 2019*. Tratto da ISTAT: https://www.istat.it/it/files/2020/02/Indicatori-demografici_2019.pdf

———. (2021). *Il mercato del lavoro 2020, Una lettura integrata, ISBN: 978-88-458-2040-3*.

———. (2021). *Rapporto Annuale 2021. La situazione del paese*. Roma: ISTAT.

Kalantaryan, S., Mazza, J., & M, S. (2020). *Meeting labour demand in agriculture in times of COVID 19 pandemic*. Luxembourg : Joint Research Centre European Commission, Publications Office of the European Union.

Kuhnt, J. (2019). *Literature review: drivers of migration. Why do people leave their homes? Is there an easy answer? A structured overview of migratory determinants. Discussion Paper 9/2019*. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, German Development Institute.

La Monica, V., & Di Vincenzo, G. (2011). Sicilia. Rapporto immigrazione 2011. In I. Caritas/Migrantes, *Dossier statistico 2011. XXI Rapporto sull'immigrazione* (p. 437-444). Roma: IDOS.

Leblang, D. (2017). Harnessing the Diaspora: Dual Citizenship, Migrant Return, and Remittances. *Comparative Political Studies*, 50 (1), 75-101.

Leogrande, A. (2008). *Uomini e caporali. Viaggio tra i nuovi schiavi nelle campagne del Sud*. Milano: Mondadori.

Leogrande, A. (2010). *Il naufragio. Morte nel Mediterraneo*. Milano: Feltrinelli.

Light, L., Bernard, R. B., & Kim, R. (1999). Immigrant Incorporation in the Garment Industry of Los Angeles. *International Migration Review*, 33 (1), 5-25.

Livi Bacci, M. (2011). *Per una nuova regolazione dell'ingresso degli immigrati*. Tratto da Pietro Ichino: <https://www.pietroichino.it/?p=16170>

Longo, A. (2012). Immigrazione e lavoro nero in Italia: attualità di un fenomeno socio-economico. *Immigrazione e processi di interazione culturale, Agei, Geotema 43-44-45, Anno XV-XVI, 2011-2012 gennaio-dicembre*, 158-164.

Luciani, M. (1992). Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana. *Rivista critica del diritto privato*, 2, 203 e ss.

Ludovico, G., & Marando, M. (2001). La disciplina del lavoro extracomunitario: la determinazione dei flussi di ingresso. *Diritto delle relazioni industriali: rivista della Associazione lavoro e ricerche*, 11.4, p. 473-476.

MAECI. (2020). *Annuario Statistico 2020*.

Magnanensi, S., Passaglia, P., & Rispoli, E. (2008). La condizione giuridica dello straniero extracomunitario. *Quaderno predisposto in occasione dell'incontro trilaterale delle Corti costituzionali italiana, spagnola e portoghese*. Madrid.

Marando, M. (2001). Extracomunitari: la disciplina del lavoro autonomo e i rapporti «speciali». *Diritto delle Relazioni Industriali, Rivista trimestrale della Associazione Lavoro e Ricerche*, 11.4, 489-501.

Massey, D. S., & Garcia España, F. (1987). The Social Process of International Migration. *Science*, 237 (4816), 733–738.

Massey, D. S., Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., & Pellegrino, A. e. (1993). Theories of International Migration: A Review and Appraisal. *Population and Development Review*, 431–466.

McBritton, M. (2017). L'accesso e il soggiorno nell'ambito di trasferimenti intra-societari e per investimento: D. Lgs. 235/2016 di attuazione della direttiva 2014/66/UE e art. 1, co. 148, L. n. 232/2016. *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*. 2, 1–17.

———. (2020). L'immigrazione per motivi economici in Italia. In C. Di Maio, R. Torino, & (. c. di), *Imprenditoria senza frontiere. Le migrazioni come fattore di sviluppo*, ISBN: 979-12-80060-03-7 (p. 9–16). Roma: Roma TrE- Press; Dipartimento di Scienze Politiche, Università Roma Tre.

Melica, L. (1996). *Lo straniero extracomunitario: valori costituzionali e identità culturale*. Giappichelli: Torino.

Milani, G. (2017). *Cittadini jure linguae. Testi linguistici e cittadinanza in Europa*. Milano: Giuffrè.

Ministero dell'interno. (2020, agosto 15). [Emersione dei rapporti di lavoro 2020](#).

MIUR. (2014). *Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri*.

———. (2020). *Gli alunni con cittadinanza non italiana A.S. 2018/2019*. Roma.

Nanni, M. P. (2020). Il Rapporto Immigrazione e Imprenditoria e il potenziale strategico delle attività indipendenti degli immigrati. In C. Di Maio, R. Torino, & (. c.), *Imprenditori senza frontiere. Le migrazioni come fattore di sviluppo* (p. 17–23). Roma: Roma TrE-Press; Dipartimento di Scienze Politiche, Università degli Studi Roma Tre.

Nascimbene, B. (2003). Nuove norme in materia di immigrazione. La legge Bossi-Fini: perplessità e critiche. *Corriere Giuridico*, 4, 532–540.

———. (2012). Comunitari ed extracomunitari: le ragioni del doppio standard. *La condizione giuridica dello straniero nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, (p. pagg. 20–28). Palazzo della Consulta, Roma.

Nascimbene, B., & Barel, B. (1997). *La condizione giuridica dello straniero: diritto vigente e prospettive di riforma. Decreto-Legge 30 dicembre 1989, n. 416 convertito nella Legge 28 febbraio 1990, n. 39 e modifiche successive, Legge 9 dicembre 1996, n. 617*. Cedam.

Natale, M., & Strozza, S. (1990). I lavoratori extracomunitari in Italia: consistenza e principali caratteristiche. In E. Moretti, *I movimenti migratori in un quadro di riferimento internazionale, Volume Primo*. Ancona: Clua edizioni.

OECD . (2010). *Open for Business: Migrant Entrepreneurship in OECD Countries*. Paris: OECD Publishing.

———. (2014). *Labour Market Integration in Ital, Jobs for Immigrants (vol. 4)*. Paris,: OECD Publishing.

———. (2020). *What is the impact of the COVID-19 pandemic on immigrants and their children?*

Omizzolo, M. (2018). *Essere migranti in Italia*. Fano: Meltemi.

Orrù, P. (2017). *Il discorso sulle migrazioni nell'Italia contemporanea: Un'analisi linguistico-discorsiva sulla stampa (2000–2010)*. Franco Angeli.

Orrù, P. (2019). Riflessioni sul lessico delle migrazioni degli ultimi anni. *Nuova Antologia, Rivista di lettere, scienze ed arti, Serie trimestrale fondata da Giovanni Spadolini, Luglio-Settembre 2019, Vol. 620, Fasc. 2291, 324–333.*

Palumbo, L., & Corrado, A. (2020). *Covid-19, Agri-food systems, and Migrant Labour*. Open society — European Policy Institute.

Panzeri, L. (2018). Fenomeno migratorio e ruolo degli enti locali: prime note. *Osservatorio costituzionale, 1/2018, 1–13.*

Papa, V. (2017). Dentro o fuori il mercato? La nuova disciplina del lavoro stagionale degli stranieri tra repressione e integrazione. *Diritto Relazioni Industriali, n. 2, pagg. 363–396.*

Parlamento Europeo. (2020). *I principi di eguaglianza e di non discriminazione, una prospettiva di diritto comparato*. EPRS | Servizio Ricerca del Parlamento europeo.

———. (2020). *Perché le persone migrano? Esplorare le cause dei flussi migratori*. Tratto da Parlamento Europeo, Attualità.

Perrotta, D. (2014). Il lavoro migrante stagionale nelle campagne italiane. In M. Colucci, & S. Gallo, *L'arte di spostarsi. Rapporto 2014 sulle migrazioni interne in Italia* (p. 21–38). Roma: Donzelli.

Pilotti, L., Ganzaroli, A., & De noni, I. (2014). *Il cammino infinito: imprenditorialità multiculturale tra varietà, innovazione e territori*. Franco Angeli.

Piore, M. J. (1979). *Birds of Passage: Migrant Labor and Industrial Societies*. Cambridge: Cambridge University Press.

Portes, A. (1995). *The Economic Sociology of Immigration. Essays on Networks, Ethnicity and Entrepreneurship*. New York: Russell Sage Foundation.

Portes, A., & Böröc, J. (1989). Contemporary Immigration: Theoretical Perspectives on Its Determinants and Modes of Incorporation. *The International Migration Review, vol. 23, no. 3, 606–630.*

Pugliese, E. (1991). La portata del fenomeno e il mercato del lavoro. In M. I. Maciotti, & E. Pugliese, *Gli immigrati in Italia*. Roma-Bari: Laterza.

Ravenstein, E. G. (1885). The laws of migration. *Journal of the Royal Statistical Society, 48, 167–227.*

———. (1889). The laws of migration. *Journal of the Royal Statistical Society, 52, 214–301.*

Reyneri, E. (1996). *Sociologia del mercato del lavoro*. Bologna: Il Mulino.

———. (2001). “Il Mercato del lavoro. Sezione prima: l'integrazione nell'occupazione dipendente”. In G. Zincone, *Secondo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia, Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati*. Bologna: Il Mulino.

———. (2004). Immigrants in a segmented and often undeclared labour market. *Journal of modern Italian studies, 9.1, 71–93.*

Riccardi, A. (2017). La normativa comunitaria in tema di impiego di immigrati irregolari. *Annali del Dipartimento Jonico in Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: società, ambiente, culture. Università degli studi di Bari Aldo Moro. Anno V, estratto, 333–345.*

Ricci, A. (2007). *I lavoratori altamente qualificati non comunitari: il caso italiano*. EMN — Italian National Contact Point.

- Righi, A., & Tronti, L. (1996). The Italian migration regime and the effects of immigration on the economic system: a survey. In L. Frey, R. Livraghi, A. Righi, L. Tronti, & A. Venturini, *The jobs and effects of migrant workers in Italy — Three essays. Internal Migration Papers*, 11 (p. 42–67). Geneva: Employment Department, ILO.
- Ronchetti, L. (2012). *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*. Milano: Giuffrè.
- Rosafalco, A. (2018). *Politiche migratorie e diritto del lavoro*. ADAPT.
- Salis, E. (2012). *Labour migration governance in contemporary Europe. The case of Italy, Country Report for the LAB-MIG-GOV Project*. FIERI.
- Sciortino, G. (2017). *Rebus immigrazione*. Bologna: Il Mulino.
- Sjaastad, A. H. (1962). The costs and returns of human migration. *Journal of Political Economy*, 70 (5), 80–93.
- Skeldon, R. (2002). Migration and poverty. *Asia-Pacific Population Journal*, 17 (4), 67–82.
- Stark, O. (1991). *The Migration of Labor*. Cambridge: Blackwell.
- Stark, O., & Bloom, D. E. (1985). The New Economics of Labor Migration. *American Economic Review*, 75, 173–178.
- Stark, O., & Taylor, J. (1989). Relative deprivation and international migration. *Demography*, 26, 1–14.
- Strozza, S. (2004). Estimates of illegal foreigners in Italy: a review of the literature. *International Migration Review*, 38, 1.
- Strozza, S., & Zucchetti, E. (2006). *Il Mezzogiorno dopo la grande regolarizzazione. Vecchi e nuovi volti della presenza migratoria. Volume secondo*. Milano: Franco Angeli.
- Todaro, M. P. (1969). A model of labor migration and urban unemployment in less developed countries. *American Economic Review*, 59, 138–148.
- Trucco, L. (2020). L'evoluzione della normativa relativa allo sfruttamento lavorativo dei migranti/caporalato e fattispecie correlate. In M. Giovannetti, & N. Zorzella, *Ius Migrandi. Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia* (p. 639–661). Milano: Franco Angeli.
- Trucco, L., Paggi, M., & Nicodemi, F. (2015). *La tratta e il grave sfruttamento lavorativo dei migranti. Guida agli strumenti giuridici per la tutela delle vittime*. Asgi; Cittalia.
- UNIONCAMERE e InfoCamere. (2021, marzo). [Imprese: una su dieci è guidata da iimmigrati](#).
- Università Roma Tre; Censis. (2019). *La mappa dell'imprenditoria immigrata in Italia. Dall'integrazione economica alla tutela della salute e sicurezza sul lavoro*.
- Veltri, M. (2020). La governance dell'immigrazione tra Stato, Regioni ed Enti Locali. In F. Biondi Dal Monte, & E. Rossi, *Diritti oltre la frontiera. Migrazioni, politiche di accoglienza e integrazione* (p. 289–313). Pisa: Pisa universit press.
- Villa, M. (2020, Gennaio 2020). [Migrazioni in Italia: tutti i numeri](#).
- Wiener, J. (2005, Spring). Working-Class Republicans and "False Consciousness" *Dissent*.
- Zanfrini, L. (2021). Il Lavoro. In F. ISMU, *Ventiseiesimo Rapporto sulle migrazioni 2020* (p. 138).
- Zincone, G. (2006). Italian immigrants and immigration policy-making: Structures, actors and practices. *IMISCOE Working Paper, FIERI*.

► **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

