

L'immigrazione regolare in Italia

a cura di Luca Brugnara
1° aprile 2022

Una nota OCPI del 28 gennaio scorso ha analizzato il fabbisogno di immigrazione necessario nei prossimi vent'anni per far fronte alle dinamiche demografiche avverse.¹ In questa nota, si analizzano le politiche dell'immigrazione regolare. Negli ultimi anni, sono diminuiti i permessi di lavoro regolari, ma sono cresciuti i permessi per altre motivazioni, principalmente per ricongiungimenti familiari e ragioni umanitarie. Per effetto di queste dinamiche e delle sanatorie di immigrati irregolari, il numero di residenti extra-comunitari è rimasto pressoché invariato attorno ai 3,5 milioni. Nel 2020 in Europa, l'Italia è stata, dopo Cipro, il paese che ha rilasciato il minor numero di permessi per motivi di lavoro.

La disciplina dell'immigrazione regolare

Le linee generali delle politiche pubbliche in materia di immigrazione in Italia sono contenute nel "Testo unico sull'immigrazione e sulla condizione dello straniero".² La gestione dei flussi di immigrazione veniva organizzata attraverso due principali strumenti:

- I. il **documento programmatico** triennale relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri, che dovrebbe anche stabilire le quote riservate ai paesi con cui l'Italia ha accordi di cooperazione in materia di immigrazione.
- II. il **decreto sui flussi** che stabilisce ogni anno le quote massime di stranieri da ammettere nel territorio dello Stato per motivi di lavoro;

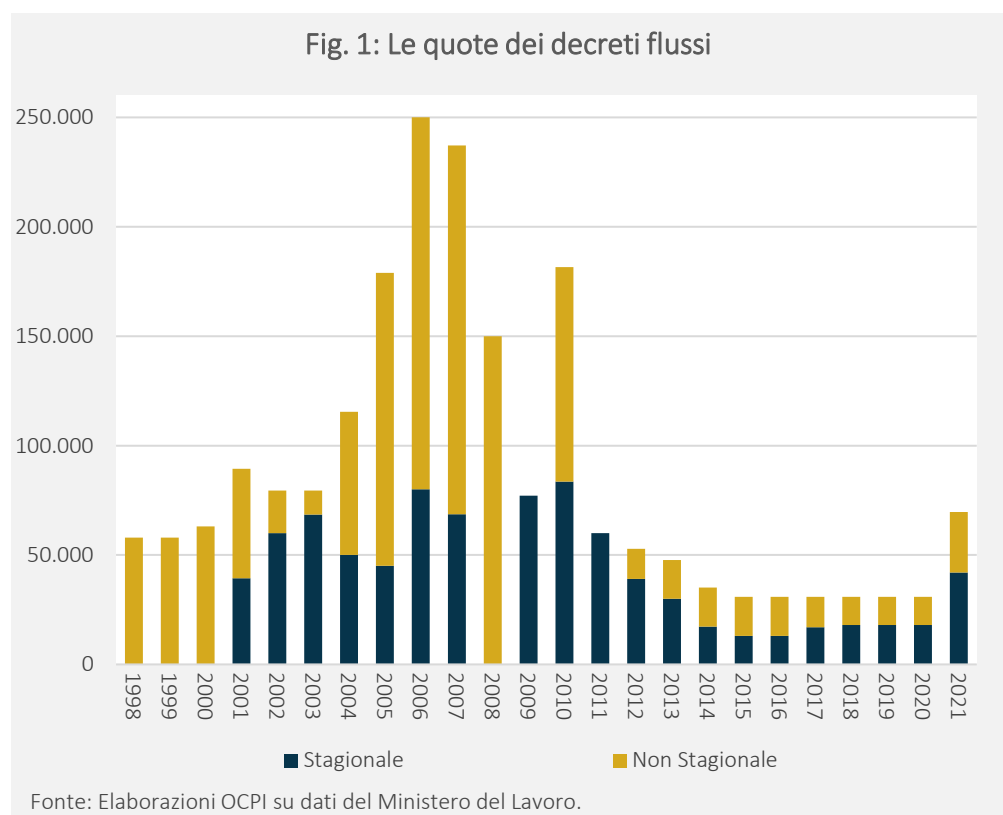
Nell'impianto originario vi era anche un decreto sugli ingressi degli studenti universitari, successivamente rimosso dal decreto-legge 145/2013 - che ha

¹ Vedi: <https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-pubblicazioni-dinamiche-demografiche-e-mercato-del-lavoro-chi-sostituira-i-baby-boomers>

² Tali disposizioni sono state inizialmente fissate dalla legge Turco-Napolitano e successivamente modificate dalla "legge Bossi-Fini" del 2002.

liberalizzato l'ingresso degli studenti residenti all'estero eliminando il tetto annuale sui visti per motivi di studio.

Questo impianto normativo non ha trovato applicazione per oltre 15 anni: l'ultimo documento programmatico adottato è stato infatti quello relativo al triennio 2004-2006.³ Negli anni successivi si è passati all'applicazione della norma di salvaguardia: in assenza del documento programmatico triennale, infatti, il Presidente del Consiglio può adottare un decreto transitorio con una procedura più veloce e senza il parere delle Camere. Tale decreto, però, non può superare le quote stabilite nell'ultimo decreto (ordinario o transitorio) emanato: infatti, il numero di lavoratori stagionali e non previsti per ogni anno è costantemente calata dal 2010 in avanti. (Fig.1)



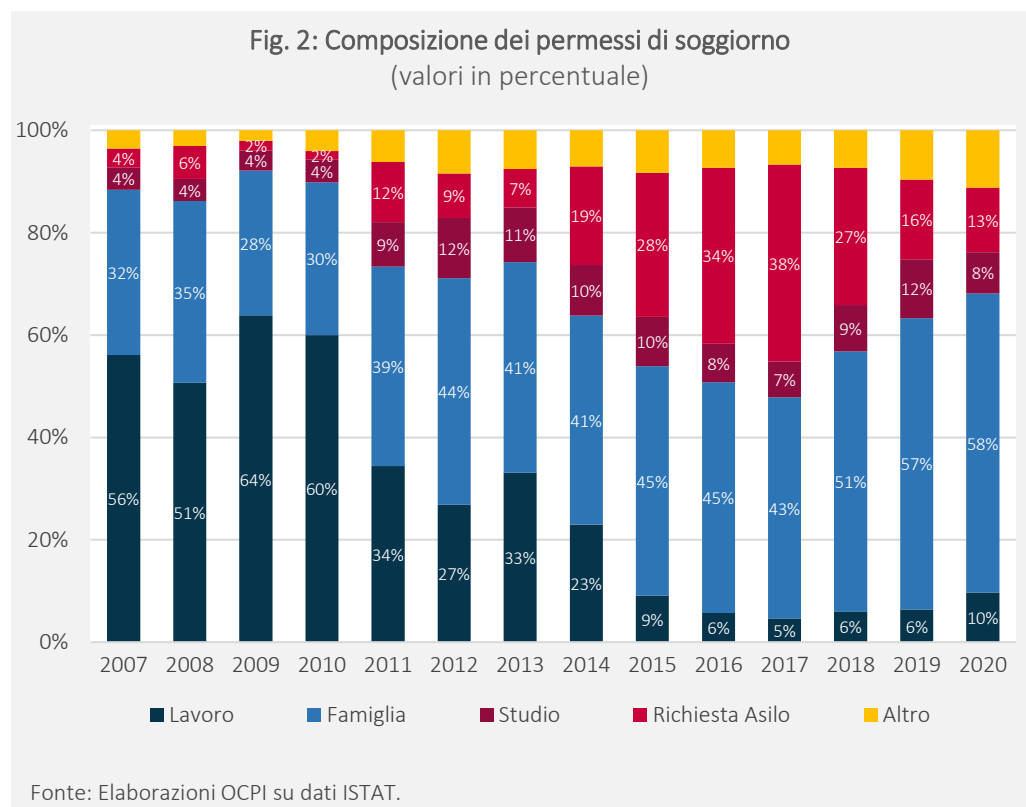
L'evoluzione delle quote del decreto flussi

Di fronte alla mancata approvazione dei piani triennali, che ha costretto il governo ad approvare il decreto flussi tramite la procedura transitoria – quindi senza la possibilità di aumentare il numero di permessi – si sono trovate soluzioni di tipo temporaneo. In primo luogo, nel 2005 si è consentito - nel caso di impossibilità di adottare un decreto flussi ordinario - di superare le quote dell'anno precedente per il settore dell'immigrazione stagionale; inoltre, si è

³ Il documento successivo, relativo al triennio 2007-2009, era stato discusso dalle commissioni parlamentari nella primavera del 2008 ma non è stato ufficialmente adottato a causa della fine anticipata della legislatura.

gradualmente estesa la categoria di permessi di soggiorno che potevano essere convertiti in permessi per lavoro subordinato. L'ultima modifica in tal senso - avvenuta ad ottobre 2020 - ammette la conversione in permesso di soggiorno per motivi di lavoro di una vasta gamma di permessi di soggiorno.⁴

In buona sostanza, data l'impossibilità di estendere il numero di migranti per motivi di lavoro tramite il decreto flussi, si è cercato di aumentare il numero di lavoratori extra-comunitari consentendo di convertire le altre tipologie di permessi di soggiorno che sono via via cresciute nel corso dell'ultimo decennio. La composizione percentuale dei permessi di soggiorno lavorativi è infatti passata dal 60 per cento del 2010 al 10 per cento del 2020, mentre i visti concessi per ricongiungimenti familiari e motivi umanitari sono sensibilmente cresciuti nello stesso periodo. (Fig.2) A dicembre 2020 è infine stato eliminato il vincolo delle quote dell'anno precedente: grazie a questa modifica, il numero di permessi lavorativi stabiliti dal decreto flussi del 2021 ha potuto superare il livello di 30.850 unità, che era rimasto invariato dal 2015.⁵



L'aumento dei permessi per motivi diversi dal lavoro ha fatto sì che negli ultimi anni il numero di permessi complessivi sia calato solo marginalmente: se si

⁴ Nel dettaglio, ci si riferisce ai seguenti permessi di soggiorno: a) per protezione speciale; b) per calamità; c) per residenza elettiva; d) per acquisto della cittadinanza o dello stato di apolide; e) per attività sportiva; f) per lavoro di tipo artistico; g) per motivi religiosi; h) per assistenza minori; i) per cure mediche dovute a gravi condizioni psico-fisiche o gravi patologie.

⁵ Vedi: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01186435.pdf>

escludono i dati del 2020 e 2019 – in cui i flussi migratori sono stati più ristretti a causa della crisi pandemica e delle politiche migratorie del governo Conte 1 – il numero di migranti regolari è passato da circa 268 mila unità del 2007 a 242 mila individui del 2018, con un calo di 10 punti percentuali. Alcune aree del paese, come il Sud e le Isole, hanno registrato un incremento nel numero di migranti regolari: tuttavia il calo di permessi rilasciati per motivi lavorativi ha colpito tutte le macroaree in maniera uniforme, con cali nell'ordine del 90 per cento.

Tav. 1: Numero di permessi di soggiorno rilasciati per categoria

	Tutte le voci			Lavoro		
	2007	2018	(var. %)	2007	2018	(var. %)
Italia	267.600	242.009	-10%	150.098	14.605	-90%
Nord-ovest	82.778	81.003	-2%	44.168	3.370	-92%
Nord-est	83.577	53.227	-36%	50.488	5.329	-89%
Centro	58.536	52.749	-10%	31.639	2.531	-92%
Sud	32.045	36.903	15%	18.501	2.685	-85%
Isole	10.664	18.127	70%	5.302	690	-87%

Fonte: elaborazioni OCPI su dati ISTAT.

I dati relativi alla durata dei permessi di soggiorno – disponibili dal 2011 – mostrano anche il calo più marcato si è concentrato nei permessi lavorativi con validità superiore ai 12 mesi, passati dalle 250mila unità del 2011 alle 2.358 del 2020. I permessi lavorativi stagionali con durata inferiore ai 6 mesi sono invece calati dell'80 per cento.

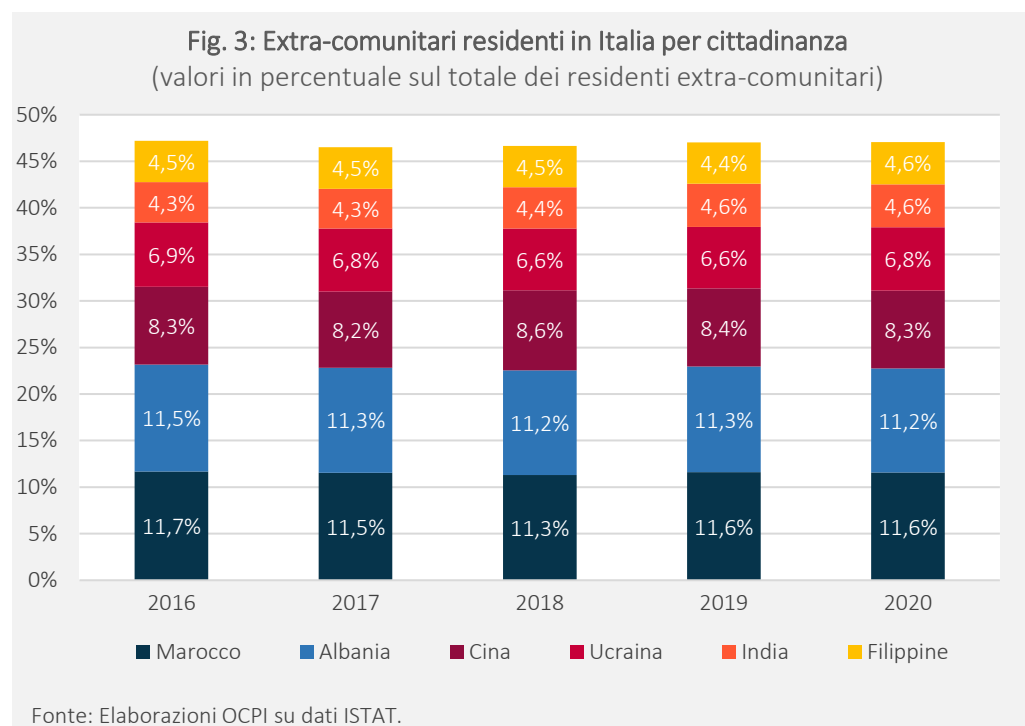
Tav. 2: Ingressi di cittadini extracomunitari per durata del permesso di soggiorno

	2011		2020		Delta 2011-2020	
	Permessi di soggiorno	(di cui lavorativi)	Permessi di soggiorno	(di cui lavorativi)	Permessi di soggiorno	(di cui lavorativi)
Minore di 6 mesi	59.744	27.683	24.210	5.026	-59%	-82%
Tra i 6 e i 12 mesi	165.768	81.021	30.845	2.933	-81%	-96%
Maggiore di 12 mesi	373.055	250.166	51.448	2.358	-86%	-99%

Fonte: elaborazioni OCPI su dati del Ministero dell'Interno.

Oltre ad una generica aversione all'immigrazione da parte di quote consistenti di opinione pubblica, fra i motivi addotti per la mancata emanazione di regolari

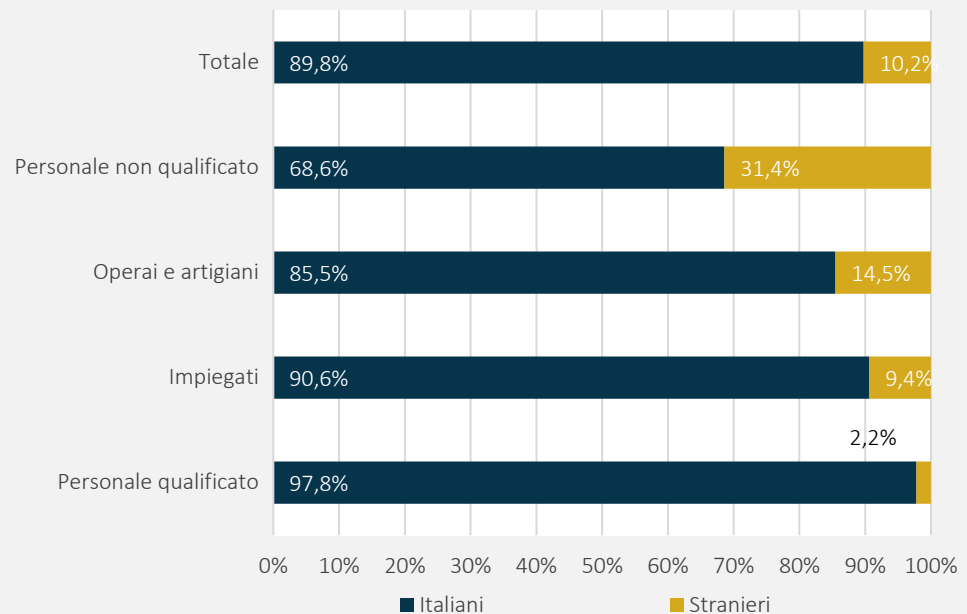
decreti flussi vi è la difficoltà di controllare l'immigrazione irregolare. Essa ha a sua volta ha reso pressoché inevitabili periodiche sanatorie: ad esempio, la regolarizzazione del 2002 riguardò ben 634mila persone. Negli ultimi anni, l'immigrazione irregolare ha assunto un peso crescente: secondo i dati del Ministero degli Interni, nel periodo 2016-2021 si sono registrati circa 437mila ingressi.⁶ In conseguenza di queste dinamiche, i residenti extra-comunitari sono rimasti pressoché costanti negli ultimi anni, con valori che hanno oscillato tra i 3,5 milioni del 2011 ai 3,4 del 2021. Anche la composizione in termini di paesi di provenienza risulta stabile, con circa la metà di residenti extra-comunitari provenienti da soli 6 paesi: Marocco, Albania, Cina, Ucraina, India e Filippine. (Fig. 3)



Sebbene la popolazione residente di cittadini provenienti da paesi extra-UE sia rimasta sostanzialmente costante negli ultimi anni, la mancata programmazione dei flussi migratori ha avuto una conseguenza non irrilevante sul mercato del lavoro relativa all'incapacità di attirare lavoratori qualificati dai paesi esteri. Esiste infatti una forte differenza nella tipologia di lavori svolti dalla popolazione straniera in Italia. (Fig.4)

⁶ Nel dettaglio, il 2016 ha visto 181.436 ingressi, che poi sono calati a 116.310 nel 2017. L'insediamento del Governo Conte 1 e lo scoppio della pandemia hanno rallentato il flusso di sbarchi nel 2018 e 2019, per poi ricevere una relativa accelerata nel 2020 (31.154) e nel 2021 (67.040).

Fig. 4: Composizione della forza lavoro tra italiani e stranieri per livello di qualifica (valori in percentuale, anno 2020)



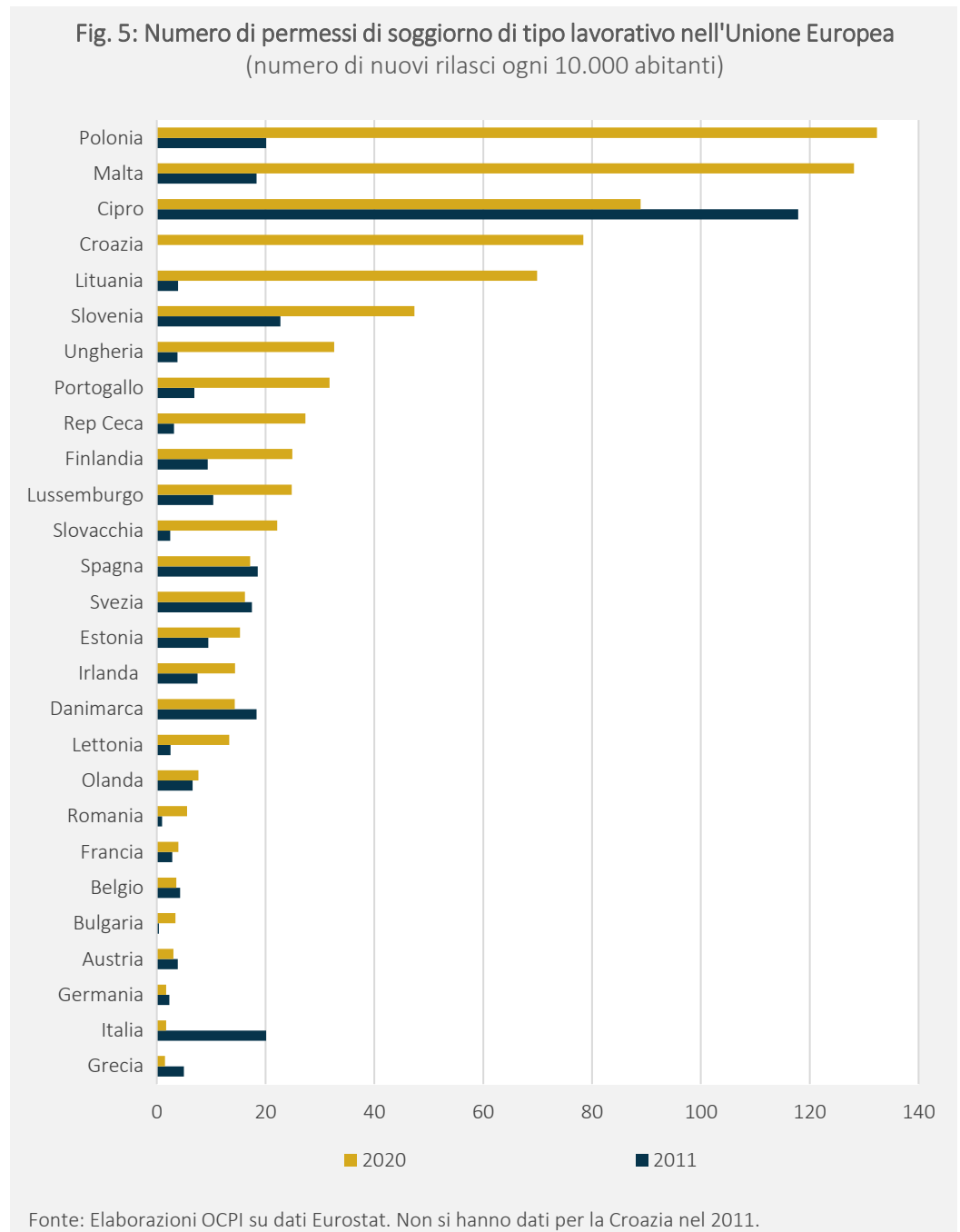
Fonte: Elaborazioni OCPI su dati ISTAT.

Uno sguardo agli altri paesi UE

Il calo pronunciato delle nuove emissioni dei permessi di lavoro registrato in Italia nel decennio 2011-2020 ha pochi riscontri negli altri paesi dell'Unione Europea. Nel 2011 il numero di permessi lavorativi rilasciati nei 27 stati membri ammontava a 415.675, pari a 9,5 permessi ogni 10 mila abitanti. L'Italia si collocava sopra questo valore, a 20,1. Nell'arco di un decennio, la situazione si è capovolta. Il numero di permessi in Europa è più che raddoppiato, superando le 903mila unità (20,2 permessi ogni 10mila abitanti); in Italia invece il numero è sceso a 1,7. Dopo Cipro (che comunque mantiene un valore particolarmente elevato di lavoratori extracomunitari), l'Italia ha registrato il calo più marcato di permessi di soggiorno lavorativi pro capite: nel 2020 l'Italia è stato il penultimo paese dell'Unione Europea per numero di permessi pro capite rilasciati. (Fig. 5).

Molti paesi dell'Est-Europa hanno registrato un marcato aumento nel numero di permessi di soggiorno di tipo lavorativo nel decennio 2011-2020: il caso più eclatante è quello polacco, in cui nel 2020 sono stati emessi 502mila permessi lavorativi contro i 76mila del 2011. Tale incremento si è intensificato a partire dal 2014 con lo scoppio della crisi russo-ucraina, al seguito della quale un

ingente numero di cittadini ucraini ha richiesto visti di tipo lavorativo in Polonia.⁷



⁷ Vedi: <https://www.politico.eu/article/poland-two-faced-immigration-strategy-ukraine-migrants/>