

Introduzione

Il fenomeno migratorio che interessa l'Italia a partire dagli anni '80 ha reso necessario l'adeguamento delle politiche migratorie e della normativa adottate dal nostro Paese: la Legge n. 39/1990 (c.d. Legge Martelli) per prima ha disciplinato in modo organico la materia dell'immigrazione, seguita dalla legge n. 40/1998 ed infine, per meglio coordinarlo con altre fonti del nostro ordinamento, da un Testo Unico approvato con decreto legislativo n. 286/1998.

Ad oggi, i riferimenti normativi che hanno modificato il Testo Unico e il successivo regolamento di attuazione n. 394/1999 sono la L. n. 189/2002, la c.d. "Bossi – Fini" a cui ha fatto seguito il regolamento di attuazione n. 334/2004. Solo da questi riferimenti normativi si può avere l'impressione che la disciplina in materia di immigrazione rincorra con qualche difficoltà gli stessi fenomeni migratori e riesca a fatica a governarli in modo adeguato favorendo gli aspetti positivi e contrastando quelli negativi.

Da un'analisi riportata nel "bolletino adapt" (newsletter in edizione speciale n. 21 del 14 giugno 2007) di Marina Murat gli studi sui network, sulle reti che si creano con le migrazioni tra Paese di origine e di destinazione, "mostrano che il sottoinsieme degli immigrati *skilled* è quello che ha un impatto più forte sugli scambi bilaterali – e quindi anche quello che contribuisce maggiormente all'economia del Paese di accoglienza – ma questo sottoinsieme nel nostro Paese è molto ridotto, minore che nelle altre economie sviluppate". In Italia inoltre, continua la Murat, "gli stranieri *skilled* vengono comunque spesso impiegati al di sotto delle loro capacità (...) e mentre ormai nella maggior parte delle economie sviluppate si incentivano gli ingressi degli stranieri *skilled* e si cerca di attirare studenti dall'estero, in Italia si segue una politica diversa che, di proposito o no, tende a premiare gli ingressi dei meno *skilled*".

Nonostante l'Italia stia cercando di aggiornare la materia sulla base di alcune direttive date dall'Unione Europea e nonostante gli sforzi dell'Unione Europea per favorire sinergie e collaborazioni tra gli Stati membri (finora limitati al controllo delle frontiere), le differenze tra i diversi sistemi e i diversi diritti che disciplinano il fenomeno migratorio sono compatibili con l'autonomia che l'Unione riconosce in materia agli Stati membri. Ne deriva quindi che l'ingresso e il soggiorno nei diversi Paesi segua indicazioni e procedure differenti e che anche la mobilità delle persone venga gestita con modalità molto differenti.

Secondo alcuni dati riportati dalla Commissione Europea, ad oggi, solo 10 Stati membri adottano

specifiche politiche al fine di facilitare l'ingresso di lavoratori altamente qualificati.

Italia

In Italia l'ingresso per motivi di lavoro subordinato o autonomo è consentito, in linea generale, solo nel rispetto di un numero complessivo, che può essere definito annualmente con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri entro il 30 novembre (termine ordinario) dell'anno precedente a quello di competenza. Il decreto stabilisce quindi le quote massime di stranieri, a livello nazionale, da ammettere nel territorio dello Stato e determina, di conseguenza, il numero massimo di visti di ingresso e permessi di soggiorno che potranno essere rilasciati dagli uffici competenti ai lavoratori interessati. Il dato viene poi ripartito per regione e per provincia, al fine di definire la quota effettivamente spettante per ogni ambito territoriale.

Nel caso in cui se ne ravvisi l'opportunità, possono essere emanati ulteriori decreti durante l'anno (come avvenuto per il decreto flussi 2006). Negli ultimi anni il decreto ha consentito, per la provincia di Bergamo, un numero complessivo di ingressi largamente inferiore al numero di istanze presentate dalle aziende interessate. Ad esempio, nel corso del 2006 a fronte di oltre 9.000 istanze ordinarie pervenute al locale Sportello Unico per l'immigrazione presso la Prefettura – UTG, le quote assegnate dal Decreto alla provincia di Bergamo sono state 1.599. Va precisato però che per il 2006, nel mese di dicembre, è stato emanato un secondo decreto che ha stabilito una quota aggiuntiva di ingressi valida per le domande già presentate entro il 21 luglio 2006, permettendo di accogliere, per la provincia di Bergamo, tutte le 9.000 istanze seppure con lunghi ritardi. Il flusso è inoltre suddiviso in quote a seconda della tipologia del rapporto (distinguendo soprattutto tra lavoro autonomo, subordinato a tempo indeterminato, determinato o stagionale, lavoro domestico) e della nazionalità dei lavoratori stranieri.

La richiesta di autorizzazione all'ingresso attraverso il sistema del "decreto flussi" deve essere presentata dal datore di lavoro ed il lavoratore straniero deve essere residente all'estero. Una volta ottenuta l'autorizzazione, il cittadino straniero richiede il visto di ingresso al consolato italiano del proprio paese di origine ed entra in Italia presentandosi, entro gli otto giorni successivi, presso lo Sportello Unico per l'immigrazione per la sottoscrizione del contratto di soggiorno e la richiesta di rilascio di primo permesso di soggiorno, che verrà inoltrata alla Questura competente.

Il datore di lavoro, quindi, non può decidere di

ricorrere a questa possibilità in qualsiasi momento dell'anno ma deve aspettare l'emanazione del decreto flussi.

Non sono invece soggetti ai flussi di ingresso i cittadini stranieri appartenenti alla UE e certe tipologie di lavoratori extracomunitari che rientrano in alcune ipotesi particolari disciplinate dall'art. 27 del T.U. sull'immigrazione.

In particolare, sono di interesse per il case study qui analizzato le seguenti categorie di lavoratori:

- lettera a) - dirigenti e personale altamente specializzato;
- lettera g) - lavoratori ammessi per adempiere funzioni o compiti specifici;

Vi sono comunque alcuni requisiti fondamentali per poter procedere nella richiesta di autorizzazione all'ingresso anche in questi casi: il lavoratore infatti deve essere residente all'estero e deve essere un dipendente dell'azienda distaccante.

In entrambi i casi con il cittadino straniero può essere instaurato un rapporto a tempo determinato oppure il lavoratore straniero può essere ospitato in qualità di lavoratore distaccato. Anche nel caso in cui il lavoratore sia un lavoratore distaccato, il datore di lavoro deve applicare le medesime condizioni di lavoro previste da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, nonché dai contratti collettivi applicati in azienda. L'azienda distaccante deve anche avere dei rapporti societari con l'azienda distaccataria italiana, rapporti che vanno certificati e allegati alla domanda di autorizzazione presentata allo Sportello Unico per l'immigrazione competente.

Inoltre, qualora non esistano convenzioni in materia di sicurezza sociale con il paese straniero da cui provengono i lavoratori interessati, gli stessi e le aziende italiane sono assoggettati a tutta la legislazione vigente in Italia in materia previdenziale ed assicurativa.

La procedura di autorizzazione all'assunzione di lavoratori stranieri extra UE ai sensi della lettera a) del Testo Unico sull'immigrazione riguarda "dirigenti o personale altamente specializzato di società aventi sedi o filiali in Italia ovvero di uffici di rappresentanza di società estere che abbiano la sede principale di attività nel territorio di uno stato membro dell'Organizzazione mondiale del commercio, ovvero dirigenti di sedi principali in Italia di società italiane o di società di altro stato membro dell'Unione europea" occupati da almeno sei mesi nello stesso settore.

La richiesta di autorizzazione deve essere presentata allo Sportello Unico per l'Immigrazione presso la Prefettura

territorialmente competente in riferimento al luogo dove il lavoratore svolgerà la sua attività. Il personale può essere assunto con contratto a tempo determinato ovvero ospitato in distacco, per una durata complessiva comunque non superiore a 5 anni (mentre in tutti gli altri casi particolari la durata massima è di 24 mesi) comprese le eventuali proroghe.

A differenza di tutte le altre ipotesi normate dall'art. 27 solo per l'ipotesi di cui alla lettera a) al termine del trasferimento temporaneo è possibile l'assunzione a tempo determinato o indeterminato presso l'azienda distaccataria. Viceversa al termine del rapporto l'autorizzazione non può essere utilizzata per un nuovo rapporto di lavoro con il medesimo o con altro lavoratore (art 37 comma 5 e 23 D.P.R. 334/2004).

La procedura di autorizzazione all'assunzione di lavoratori stranieri extra UE ai sensi della lettera g) del Testo Unico sull'immigrazione riguarda i "lavoratori alle dipendenze di organizzazioni o imprese operanti nel territorio italiano, che siano stati ammessi temporaneamente, a domanda del datore di lavoro, per adempiere funzioni o compiti specifici, per un periodo limitato o determinato, tenuti a lasciare l'Italia quando tali compiti o funzioni siano terminati". Il DPR n. 334/2004, art. 37, ha inoltre precisato che "il nulla osta al lavoro può essere richiesto solo da organizzazione o impresa, italiana o straniera, operante nel territorio italiano, con proprie sedi, rappresentanze o filiali, e può riguardare soltanto prestazioni qualificate di lavoro subordinato, intendendo per tali quelle riferite all'esecuzione di opere o servizi particolari per i quali occorre esperienza specifica nel contesto complessivo dell'opera o del servizio stesso, per un numero limitato di lavoratori".

Il personale può essere assunto con contratto a tempo determinato di durata, compresa l'eventuale proroga, non superiore a 24 mesi, ovvero distaccato ex D. Lgs.72/2000 per il medesimo periodo.

In questo caso si tratta di un rapporto di lavoro a termine durante il cui svolgimento non è possibile attivare, nei confronti del medesimo lavoratore, la procedura di autorizzazione all'assunzione a tempo indeterminato attraverso il cosiddetto "Decreto flussi". Al termine del rapporto la richiesta può essere rinnovata, per il medesimo lavoratore, esclusivamente per funzioni o compiti specifici differenti da quelli oggetto della precedente autorizzazione ed il lavoratore deve essere comunque rientrato nel paese di origine.

Al fine di comprendere come, quando e quanto le aziende associate ricorrano a questa possibilità per instaurare nuovi rapporti di lavoro con personale extra ue di aziende estere legate a quelle italiane, lo sportello stranieri di Confindustria Bergamo ha contattato e

intervistato alcune aziende che in passato hanno richiesto l'ingresso di manager o personale altamente specializzato.

Raffrontando la normativa di riferimento con la prassi operativa con cui le aziende si sono trovate a confrontarsi, le persone intervistate ci hanno riportato che i problemi e le difficoltà incontrati durante la fase di definizione della procedura sono stati diversi, ma si possono comunque individuare dei minimi comuni denominatori che hanno contrassegnato l'esperienza di tutte le persone intervistate:

- difficoltà legata alla tempistica;
- difficoltà a capire i documenti da predisporre;
- difficoltà a capire "chi fa cosa";
- difficoltà a capire l'iter della procedura;

difficoltà che spesso hanno portato le aziende interessate persino a desistere e a rinunciare alla richiesta di personale attraverso questa possibilità o a realizzare solo in modo parziale gli obiettivi inizialmente previsti. La dinamicità del mondo del lavoro e la velocità dei cambiamenti nei settori produttivi delle aziende bergamasche infatti spesso si scontrano con i tempi amministrativi per l'ottenimento del nulla osta all'ingresso dei lavoratori extra comunitari. Le aziende interessate hanno comunque sottolineato la positiva disposizione degli operatori delle istituzioni competenti alla valutazione della richiesta a cui non si può imputare l'eccessiva lunghezza della procedura.

In particolare le difficoltà legate alla tempistica iniziano prima della presentazione della pratica allo Sportello Unico per l'Immigrazione: in alcuni casi non si conoscono, sin dal principio, i documenti che vanno allegati all'istanza di richiesta di autorizzazione oppure i documenti richiesti prodotti all'estero devono essere tradotti e legalizzati dal consolato italiano nel Paese di origine.

A titolo esemplificativo si riporta il caso di ingresso di un manager che deve produrre allo Sportello Unico il titolo di studio conseguito nel proprio Paese tradotto e legalizzato dal consolato italiano all'estero, documento che richiede un ulteriore allungamento dei tempi che si potrebbero invece ridurre non richiedendo la traduzione e la legalizzazione ma solo il titolo di studio, così come già avviene per alcuni Stati nei confronti dei manager italiani che per esigenze lavorative devono essere distaccati all'estero.

Per accelerare le procedure relative al rilascio del nulla osta al lavoro in data 6 dicembre 2006 Confindustria ha siglato un Protocollo d'intesa con il Ministero dell'Interno e della Solidarietà Sociale che è stato sottoscritto a livello locale

anche da Confindustria Bergamo e la Prefettura di Bergamo.

Lo Sportello stranieri di Confindustria, con apposita delega del datore di lavoro, potrà verificare, acquisire, integrare i documenti da produrre per le pratiche presentate dai datori di lavoro e di competenza dello Sportello Unico nonché ritirare, al termine della fase istruttoria e di valutazione, il nulla osta per l'ingresso del lavoratore ancora residente all'estero.

Inoltre lo Sportello Stranieri, una volta che il lavoratore straniero ha fatto regolare ingresso in Italia, potrà richiedere l'assegnazione di un appuntamento per accompagnare lo straniero presso lo Sportello Unico in cui verrà compilata la richiesta di rilascio di permesso di soggiorno che verrà spedita con raccomandata A/R dallo straniero alla Questura competente.

In relazione alla frequenza con cui le aziende intervistate ricorrono a queste procedure per consentire l'ingresso in Italia, si riscontra che le aziende meno strutturate vi ricorrono con minore frequenza rispetto alle esigenze dell'azienda proprio perché l'ingresso in casi particolari è previsto per personale altamente qualificato, mentre alcune intervistati sottolineano la necessità di far entrare per brevi periodi di formazione (1 o 2 mesi) anche operai meno qualificati per ottenere un da un lato sia la formazione di queste figure sia il funzionamento ininterrotto delle macchine su cui si formerebbero.

Altre aziende invece segnalano che ricorrerebbero con maggiore frequenza a queste procedure se l'azienda distaccataria (italiana) non dovesse assicurare, durante il periodo di distacco, un trattamento economico e normativo non inferiore a quello previsto dalla legge e dai contratti collettivi per i lavoratori italiani con analoghe mansioni (D. Lgs. 72/2000) pensando anche agli adempimenti relativi a busta paga, IRPEF, INPS, INAIL (adempimenti che fanno capo all'azienda distaccante ma che farebbe l'azienda italiana). Questi intervistati suggeriscono quindi di modificare i sopra citati aspetti della normativa, pur restando disponibili a garantire una polizza assicurativa contro incidenti – infortuni, nonché alcuni trattamenti tra cui la prenotazione alberghiera (a garanzia dell'alloggio), la prenotazione del biglietto aereo (a garanzia del rientro effettivo), per il periodo di permanenza in Italia le spese di vitto e alloggio.

Si riportano di seguito, in forma riassuntiva e per finalità comparative, le discipline normative in tema di mobilità manageriale di alcuni Paesi UE¹.

¹ **Sitografia di riferimento**

www.eurofound.europa.eu, www.anaem.social.fr

Francia

L'ingresso di cittadini extracomunitari in Francia è definito in via generale dalla *Ordonnance* n. 45-2658 del 2 novembre 1945, più volte modificata dagli interventi legislativi (tra cui si ricordano la legge *Loi Pasqua II* del 1993, la *Loi Debrè* del 1997, e la *Loi Chevènement* del 1998) e dalle norme attuative del *Dècret* n. 46-1574 del 30 giugno 1946.

Specifiche norme relative all'ammissione dei lavoratori sono inoltre contenute negli artt. L341-1-L341-8 e R341-1-R341-7 del *Code du Travail*.

Il *Commissaire de la République* rilascia la "*carte de séjour salarié*" a seconda che lo straniero risieda all'estero (*procédure d'introduction*) o sia già in Francia (*procédure de régularisation*). La *carte* è rilasciata per l'esercizio di un'attività lavorativa autonoma o subordinata anche se, come è specificato dall'art. L341-3 del *Code du Travail*, gli unici contratti che soddisfano i requisiti per l'ottenimento della *carte*, sono quelli di lavoro a tempo indeterminato.

Nel primo caso (*procédure d'introduction*) il datore di lavoro richiede l'ingresso del lavoratore straniero attraverso una richiesta nominativa o numerica mentre nel secondo caso (*procédure de régularisation*) la procedura è intrapresa dallo stesso straniero che si trova già in Francia e che ha sottoscritto un contratto di lavoro, a condizione che possa produrre un visto di durata superiore ai tre mesi.

Sia la prima procedura, che ad oggi è utilizzata in pochi casi, sia la seconda, che rappresenta il 60 - 70% degli ingressi, non sono vincolate ad un sistema di quote ma l'autorità amministrativa può decidere il rilascio della *carte* valutando gli elementi riportati dall'art. R341-4 del *Code du Travail* come: la situazione del mercato del lavoro sulla base delle mansioni del lavoratore che presenta la domanda, l'applicazione della normativa in materia di lavoro da parte del datore, la parità di trattamento nelle condizioni di impiego e nella retribuzione con i cittadini francesi, la disponibilità di un alloggio.

C'è da dire però che come registra Silvia Tozzoli² "la presenza di alti tassi di disoccupazione in molte aree geografiche ed in numerose mansioni ha giustificato negli ultimi trent'anni il rigetto della maggioranza delle domande, determinando di fatto un notevole ridimensionamento dei flussi di entrata a titolo permanente, senza però mai arrivare all'*arrêt total de l'immigration*".

www.vosdroits.servicepublic.fr, www.mir.es,
www.noticias.juridicas.com, www.ind.homeoffice.gov.uk,
www.bia.homeoffice.gov.uk, www.workingintheuk.gov.uk

² Tozzoli, S., 2005. La cornice internazionale ed i principali modelli europei di disciplina del fenomeno migratorio per ragioni di lavoro.

Il Decreto attuativo della *Loi Chevènement* del 1998 ha inoltre introdotto la possibilità di richiedere una *carte de séjour "travailleur temporaire"* della durata massima di nove mesi, rinnovabili, che può essere rilasciata al lavoratore "*qui est appelé à exercer chez un employeur déterminé, pendant une période dont la durée initialement prévue n'excède pas un an, une activité présentant par sa nature ou les circonstances de son exercice un caractère temporaire*" (art. R341-7 *Code du Travail*).

Dopo tre anni di regolare residenza ininterrotta lo straniero può richiedere il rilascio della *carte de résident*, un titolo di soggiorno di durata decennale e rinnovabile automaticamente per lo stesso periodo alla scadenza che equipara il lavoratore straniero a quello con la cittadinanza francese.

Infine, per i cittadini di alcuni Paesi Extra Ue come l'Algeria e la Tunisia, è più facile ottenere un certificato di residenza decennale sulla base di accordi tra i governi di questi Paesi e quello francese.

Per quanto riguarda l'ingresso di personale altamente qualificato, manager e dirigenti anche la Francia come l'Italia prevede la possibilità di ingresso per soggiorni di breve periodo attraverso il rilascio di un "*visa de court séjour*" per "*motifs professionnels*", della durata massima di tre mesi per semestre e valido per uno o più ingressi.

È possibile anche richiedere il rilascio di un "*visa de circulation pour des raisons professionnelles*" che può avere una validità da uno a cinque anni e che permette ingressi multipli nel corso dello stesso semestre ma che non consente soggiorni superiori a tre mesi continuativi.

Spagna

Come l'Italia, anche la Spagna diventa Paese di immigrazione solo nell'ultimo ventennio ed il primo intervento legislativo, anche se parziale (riguardava di fatto solo disposizioni per contrastare la criminalità internazionale) si ha con la *Ley Organica* del 3 luglio 1985, n.7 mentre la normativa di riferimento ad oggi è la *Ley Organica* 4/2000 dell'11 gennaio come modificata dalla *Ley Organica* 8/2000 del 22 dicembre dello stesso anno, cui è seguito il regolamento di attuazione.

Per quanto riguarda l'ingresso e il soggiorno per lavoro subordinato dei cittadini extra-ue l'art. 39 della *Ley Organica* 8/2000 dispone che il Governo può approvare un *contingente* annuale, che stabilisce il numero massimo di ingressi, tenendo in considerazione la *situación nacional de empleo*. La procedura, disciplinata dall'art. 51 del regolamento di attuazione, è molto simile a

quella in vigore in Italia, che permette l'ingresso dei cittadini extra ue attraverso il cosiddetto "decreto flussi": anche in Spagna alla domanda, compilata dal futuro datore di lavoro, si devono allegare diversi documenti tra cui il contratto di lavoro o l'offerta di lavoro e il lavoratore deve risiedere nel proprio Paese di Origine. In caso la domanda venga accolta verrà rilasciato un *permiso de trabajo per cuenta ajena* della durata di un anno e potrà essere limitato per un determinato settore produttivo, attività o ambito geografico.

L'art. 41 della *Ley Organica* disciplina invece l'ingresso in Spagna senza autorizzazione amministrativa per alcune categorie tra le quali però non compaiono dirigenti o personale altamente specializzato extra ue impiegato in aziende private, ma solamente tecnici, ricercatori, scienziati, docenti universitari invitati da università spagnole, personale direttivo o docente di istituzioni culturali straniere, funzionari civili o militari di amministrazioni estere, corrispondenti di mezzi di comunicazione, artisti, ministri di culto, religiosi, rappresentanti o membri degli organi di governo o amministrazione di sindacati riconosciuti internazionalmente.

Infine, per alcune categorie come il "*personal de alta dirección*" o per "*formación*" è prevista una "*autorización de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena de duración determinada*", autorizzazione che segue la procedura per il rilascio dell'autorizzazione "*de residencia y trabajo por cuenta ajena*" ma che inoltre prevede ulteriori requisiti (artt. 55 e 56 del regolamento di attuazione "Real Decreto 2393/2004) tra cui l'impegno da parte del lavoratore straniero, una volta concluso il contratto di lavoro, a fare ritorno nel proprio Paese di origine. L'inadempienza di questo obbligo potrebbe essere infatti un motivo di diniego di successive richieste di autorizzazione all'ingresso per i tre anni successivi all'autorizzazione concessa.

Per concludere, gli artt. 63, 64 e 65 del Real Decreto 2393/2004 disciplinano l'ingresso dei lavoratori che offrono "*prestaciones transnacionales de servicios*", lavoratori stranieri che dipendono da un'impresa che non appartiene né all'Unione Europea né allo Spazio Economico Europeo e che poter entrare in Spagna devono essere dipendenti di un'impresa che ha sede in Spagna o devono essere altamente qualificati per la supervisione di servizi che imprese presenti in Spagna realizzino all'estero. In questo caso l'autorizzazione all'ingresso ed al soggiorno sarà limitata a una attività e ad un ambito territoriale concreto e la sua durata coinciderà con il periodo di distacco del lavoratore con il limite di un anno, prorogabile se si verificano le identiche condizioni del primo ingresso.

Regno Unito

A differenza dell'Italia, negli ultimi anni, il Regno Unito ha privilegiato l'ingresso sul proprio territorio di "*highly skilled migrant*", lavoratori in possesso di competenze professionali specifiche, prevedendo un sistema di valutazione a punti delle competenze.

Questo sistema (Highly Skilled Migrant Programme – HSMP), che ha subito già diverse revisioni nel corso degli anni, è stato introdotto in via sperimentale nel gennaio del 2002 e prevede, per i lavoratori che dimostrano di possedere le competenze professionali indicate dalla legge e la volontà di risiedere stabilmente nel Paese, la possibilità di ingresso nel Regno Unito e il relativo accesso al mercato del lavoro, pur non avendo al momento dell'ingresso nessuna offerta di lavoro.

L'ultima revisione fatta a novembre del 2006 ha alzato il punteggio richiesto per ottenere l'autorizzazione da 65 a 75 punti e ha modificato i fattori che lo determinano: i titoli accademici, il reddito (nei dodici mesi precedenti alla domanda di ingresso), le precedenti esperienze nel Regno Unito (sia di lavoro che di studio), l'età (fattore introdotto recentemente che dà 20 punti ai lavoratori al di sotto di 27 anni, 10 punti per i richiedenti che hanno 28 o 29 anni e 5 punti per quelli di 30 o 31 anni. Il fattore è stato introdotto poiché si è riconosciuto che per un giovane "*Highly Skilled Migrant*" è più difficile ottenere un punteggio alto nelle categorie che riguardano il reddito e le esperienze di lavoro).

Oltre a questi fattori e raggiunti i 75 punti i candidati devono comunque dimostrare di possedere una buona conoscenza della lingua inglese, requisito necessario per non ricevere il rifiuto della richiesta di ingresso.

Attualmente, in aggiunta all'*Highly Skilled Migrant Programme*, l'ingresso per lavoro nel Regno Unito è consentito per sei schemi: *Business and Commercial*, *Training and Work Experience Scheme*, *Sports and Entertainments*, *Student Internships*, *General Agreement on Trade in Services (GATS arrangement)*, *Sectors Based Scheme*. La normativa di riferimento che disciplina l'ingresso e il soggiorno dei lavoratori extracomunitari è contenuta nell'*Immigration Act* del 1971 e nelle sue successive modifiche mentre l'attuazione dei suoi principi è contenuta nelle *Immigration Rules*, fonti che le autorità amministrative seguono per gestire la prassi. Le *Immigration Rules* si caratterizzano per una particolare natura giuridica: da una parte, non avendo una vera e propria approvazione parlamentare, non si possono equiparare alle *rules of law* e dall'altra, possono comunque fondare un'azione in giudizio contro un provvedimento degli *immigration officers* che non

si uniformano ai loro principi, pur non essendo delle *rules of practice*. Il sistema inglese quindi, grazie a queste peculiarità “assicura una grande flessibilità e rapidità nel definire il quadro normativo più adatto alla gestione del fenomeno migratorio” (Tozzoli 2005: 117).

A differenza dell'HSMP, tutti gli altri casi di autorizzazione all'ingresso per lavoro si contraddistinguono per il delimitato e limitato ambito di applicazione, definito per garantire una maggiore protezione alla manodopera nazionale e solo le tipologie di permessi rilasciati a lavoratori specializzati, come il *Business and Commercial*, hanno una durata tale da consentire ai lavoratori di raggiungere i quattro anni di continua residenza necessari per poter richiedere la residenza permanente.

Germania

Dal 1° gennaio 2005 è entrata in vigore in Germania la nuova legge sull'immigrazione (*Zuwanderungsgesetz* del 30 luglio 2004) che ha modificato in maniera sostanziale la gestione dei flussi migratori verso lo stato tedesco. Mentre in passato l'immigrazione non ha mai favorito la stabile permanenza dei lavoratori immigrati in Germania, considerati “*Gastarbeiter*”, lavoratori ospiti, la nuova disciplina prevede la regolamentazione degli ingressi differenziando le condizioni a seconda che il lavoratore abbia un'alta professionalità o, al contrario, un basso profilo.

Nel primo caso l'ingresso in Germania per i lavoratori stranieri altamente qualificati (*Hochqualifizierte*) avviene senza limiti numerici a condizione che vi sia già un'offerta di lavoro, ed una volta entrati, questi lavoratori ottengono un permesso di soggiorno di durata illimitata che gli permetterà, tra le altre cose, l'accesso senza restrizioni al mercato del lavoro.

Lavoratori *Hochqualifizierte* sono ad esempio i professori universitari o i ricercatori, ed i lavoratori aventi funzioni direttive che ricevano una retribuzione elevata (equivalente almeno al doppio del tetto massimo di reddito previsto per l'assicurazione sanitaria obbligatoria, art 19 della *Zuwanderungsgesetz*).

L'ingresso dei lavoratori con un basso profilo invece, è subordinato non solo alla sussistenza di un'offerta di lavoro ma anche ad una autorizzazione preventiva dell'Agenzia per l'Impiego che si esprimerà favorevolmente solo dopo aver verificato che non ci siano lavoratori, tedeschi o stranieri con un diritto di “precedenza”, disponibili a occupare la posizione offerta e che la posizione ricoperta non porti conseguenze negative al mercato del lavoro. In questo caso al lavoratore verrà rilasciato un permesso

temporaneo che potrà essere rinnovato se permangono le stesse condizioni che ne hanno autorizzato il primo rilascio.

La normativa tedesca sembra quindi agevolare l'ingresso degli stranieri altamente qualificati, orientamento confermato se si considera che l'art. 18 comma 4 prevede la possibilità per gli studenti stranieri laureati in Germania, di poter soggiornare ancora un anno, a conclusione del percorso di studi, al fine di ricercare un posto di lavoro compatibile con il titolo di studio ottenuto.

Le prospettive per il futuro

La Commissione Europea, conscia dei differenti sistemi di attrazione e gestione dei lavoratori stranieri sopra descritti, alla fine del mese di ottobre 2007 ha presentato una proposta di direttiva volta ad uniformare le modalità che disciplinano l'ingresso ed il soggiorno di lavoratori extracomunitari qualificati nei diversi Stati membri.

Da alcuni dati di contesto presentati nella proposta, l'Unione Europea sembra essere la principale destinazione dei lavoratori non qualificati o mediamente qualificati provenienti dai Paesi del Maghreb (87%), mentre il 54% dei lavoratori altamente qualificati di questi stessi Paesi risiede in Canada o negli Stati Uniti d'America. Ciò deriva dal fatto che, ad oggi, i lavoratori altamente qualificati, optano per il trasferimento verso un Paese non appartenente all'Unione Europea poiché per entrare in Europa, si devono confrontare con 27 sistemi differenti di ammissione (e, di conseguenza, 27 sistemi differenti di gestione della loro permanenza) e la mobilità tra gli stati membri risulta difficilmente attuabile.

Poiché questa tipologia di lavoratori è stata indicata come vitale ed indispensabile per la competitività dell'Unione Europea³, la proposta prevede un canale d'accesso privilegiato per l'ingresso dei lavoratori altamente qualificati e delle loro famiglie, attraverso una procedura comune e semplificata, e maggiori condizioni di favore per il soggiorno e la mobilità dei lavoratori tra i Paesi degli Stati membri. Per questi lavoratori sarà previsto il rilascio della “EU Blue Card”, un titolo di soggiorno la cui validità iniziale sarà di due anni, anche rinnovabile per lo stesso periodo.

³ Il testo della proposta infatti sottolinea come “the effective integration of third-country highly qualified workers into the labour market and society would be the best way to maximise their contribution to economic growth and competitiveness, and it would really improve the EU's ability to deal with the present and expected challenges”.