nº 33 (4º Trimestre 2022)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370

El régimen jurídico y la política de la inmigración laboral en Italia. Las autorizaciones de trabajo a extranjeros en 2022

The legal regime and the policy of labour immigration in Italy. Work permits for foreigners in 2022

Javier Aibar Bernad *Consejero de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social en Italia*
https://orcid.org/0000-0002-3927-5736

Cita Sugerida: AIBAR BERNAD, J.: «El régimen jurídico y la política de la inmigración laboral en Italia. Las autorizaciones de trabajo a extranjeros en 2022». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 33 (2022): 253-272

Resumen

En Italia existe un importante y constante acceso de inmigrantes, que fue necesario organizar hace un tiempo mediante una programación temporal de entradas anuales, a través de sucesivos Decretos dictados por los Gobiernos, de manera que los trabajadores extranjeros pudieran realizar una actividad en sectores con escasez de mano de obra, en especial en actividades de agricultura, turismo y hostelería.

Asimismo, destaca la colaboración del Estado italiano con otros que son origen de los flujos migratorios, mediante la celebración de Convenios bilaterales para promover una inmigración con un enfoque más integral e integrador.

A pesar del establecimiento de esa ordenación de las entradas de trabajadores extranjeros en Italia, se observó la necesidad de proceder en diversas ocasiones, dos ellas recientemente, a la regularización de situaciones en la que se encontraban los citados trabajadores.

Palabras clave

Decreto de flujos; nulla osta; permiso de residencia; regularización

Abstract

In Italy there is an important and constant access of immigrants, which was necessary some time ago through a temporary programming of annual entries, through successive decrees issued by the governments, so that foreign workers could carry out an activity in sectors with a shortage of labour, especially in agriculture, tourism and hospitality activities.

It also highlights the collaboration of the Italian State with others that are the origin of migratory flows, through the conclusion of bilateral agreements to promote immigration with a more comprehensive and inclusive approach.

Despite the establishment of such an order for the entry of foreign workers into Italy, it was noted that there were several occasions, two of them recently, to regularize the situations in which these workers found themselves.

Keywords

Flow decree, nulla osta (non-impediment certificate), residence permit, regularization

1. LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LA INMIGRACIÓN EN ITALIA

1.1. El Texto Único sobre la inmigración y sobre el Estatuto de los extranjeros. El procedimiento establecido para la entrada de los ciudadanos extranjeros.

En el ordenamiento jurídico italiano rige una norma de carácter permanente que regula los flujos de ciudadanos no comunitarios, es el Texto Único sobre las disposiciones relativas a la normativa de extranjería y normas sobre el Estatuto de los extranjeros, aprobado por el Decreto Legislativo 286/1998 (en adelante TUEX)[1].

[1] El TUEX fue desarrollado reglamentariamente por el Decreto de 31 de agosto de 1999, número 394, que contiene las normas de desarrollo sobre la regulación de la inmigración y las normas sobre la condición del extranjero.

Fecha Recepción: 11/12/2022 - Fecha Revisión: No precisa - Fecha Aceptación: 12/12/2022
Pags. 253-272

El TUEX representa, complementando la legislación europea, la norma fundamental del sistema de migraciones italiano. Con su entrada en vigor, introdujo importantes y en ocasiones controvertidas novedades, en el contexto de la legislación migratoria italiana, como la inclusión del sistema de cuotas de entrada como punto de encuentro entre la oferta y la demanda de mano de obra extranjera a la que más adelante haremos referencia; el TUEX también previo la posibilidad de la reagrupación familiar para extranjeros legalmente residentes, antes de que fuera legislada a nivel europeo, y en general extendió a los extranjeros una serie de derechos que no estaban contemplados previamente por el ordenamiento normativo italiano. El TUEX es un conjunto normativo, calificado de complejo, que consta de 49 artículos, divididos en 6 Títulos.

Conforme al TUEX, las causas que pueden dar lugar a la obtención de un permiso de residencia en Italia son:

- La contratación para realizar un trabajo, para lo que es preciso previamente obtener un visado en el momento de la entrada por razones de empleo, tras la emisión de un documento administrativo en el que se certifique que no existe impedimento para ello.
- La expedición del permiso a un familiar de un extranjero residente legalmente en Italia, titular de una autorización de estancia vigente por trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia, por asilo, por estudio, por motivos familiares o por motivos religiosos, con una duración no inferior a un año.
- La realización de estudios, o el reconocimiento de asilo con un permiso de residencia a los refugiados, o por razones humanitarias, así como otros motivos como los relacionados con la religión, la salud, la integración de menores, las actividades deportivas, etc.

Al amparo jurídico del TUEX, se establece en Italia con carácter regular, una programación temporal de flujos de entrada de trabajadores de fuera de la UE, con el objeto de favorecer la llegada de grandes grupos de trabajadores extranjeros para realizar su actividad en sectores con escasez de mano de obra. Para ello, en los pasados años se han dictado sucesivos Decretos de Flujos (en adelante DdF) por los Gobiernos italianos, procediéndose a aprobar previsiones anuales de empleos que se puedan cubrir a través de la gestión de contrataciones en origen en los periodos previstos.

De conformidad con el artículo 3 del TUEX, la entrada en Italia de personas extranjeras por motivos laborales, en las modalidades de trabajo por cuenta ajena o autónomo, incluidas las relaciones de actividad ocasional, está permitida en general, aunque cumpliendo el denominado DdF, que establece las cuotas máximas de extranjeros admisibles en territorio italiano, determinando en consecuencia el límite de permisos de residencia para trabajar en Italia.

El empleador que inste el permiso de trabajo para un ciudadano no comunitario residente en el extranjero, conforme a los artículos 21 y 22 TUEX, presentará una petición nominativa de permiso de trabajo, si tiene el conocimiento directo del trabajador que pretende contratar, o una solicitud genérica, si el empresario no indica el nombre de un trabajador extranjero en particular[2]; esta última solicitud se llevará a cabo sobre personas inscritas en las listas de trabajadores extranjeros de países

[2] En la solicitud deberán declararse los siguientes elementos:
Los datos completos del titular de la empresa o o del representante legal, de su nombre y domicilio social, o, en el caso de trabajo a domicilio, los datos completos de la persona que contrate el trabajo.
Los datos completos del trabajador extranjero que se pretenda contratar.
El compromiso de asegurar al extranjero la remuneración y el trato previsto por las leyes vigentes y por los convenios colectivos de trabajo nacionales para su categoría.
La sede de la empresa o el lugar donde se realizará principalmente el trabajo.
La declaración relativa al alojamiento del trabajador extranjero.
La especificación de las condiciones contractuales, incluyendo el compromiso del empleador de pagar los costos de retorno del extranjero al país de origen.
La declaración del compromiso de comunicar cualquier cambio relativo a la relación laboral.

que hayan suscrito entendimientos o convenios sobre cuotas reservadas de entrada con Italia. Las listas de personas que tienen la intención de acudir a trabajar a este país desde otros, se transmiten periódicamente al Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales.

Para el supuesto en que los empresarios deseen contratar a un trabajador no comunitario de primera entrada en Italia, el TUEX exige la obtención de una autorización, que será emitida por la Oficina Única para la Inmigración (en adelante OFUI) o Sportello unico per l'immigrazione, existente en cada Prefectura o Jefatura de la Policía, en la que se integran varias oficinas, cada una de ellas responsable de llevar a cabo determinadas competencias policiales.

Las funciones de la OFUI están reguladas en el artículo 30 del Decreto 394/1999, de desarrollo del TUAX, sobre las disposiciones relativas a la disciplina de la inmigración y las normas sobre la condición de extranjero. Dicha Oficina estará dirigida por un representante de la Prefectura, destacando entre sus funciones una relevante respecto al desarrollo del procedimiento de autorización de permiso de trabajo a los ciudadanos no comunitarios; nos referimos a la expedición de la *nulla osta al lavoro* , que trataremos más adelante, (adelantamos que es necesaria para la autorización de la contratación de trabajadores extranjeros), además de otras competencias, como la aprobación de la reagrupación familiar[3] o las conversiones del permiso de residencia en favor de los trabajadores que se encuentren realizando actividades de temporada.

En la Prefectura se tramitará y autorizará el permiso de residencia (*permesso di soggiorno*), documento que facilitará la permanencia en Italia por un periodo de tiempo. El procedimiento lógicamente variará en función del concepto por el que se solicite, conforme a los motivos ya mencionados de trabajo, por familiares, estudios, por la condición de refugiado, salud, religioso, o humanitario entre otros. En la mayoría de los casos es renovable.

Por último, hay que referir que en 2012 entró en vigor un Reglamento relativo a la regulación del acuerdo de integración entre extranjeros y el Estado, aprobado por Decreto 2011/179, para acoger la previsión recogida en el artículo 4 bis TUEX. A partir de ese momento, los extranjeros mayores de 16 años que ingresasen por primera vez en Italia y solicitasen un permiso de residencia con una duración no inferior a un año, debían suscribir este acuerdo en las Prefecturas.

El acuerdo consistirá para la persona extranjera en la adquisición del compromiso de alcanzar un nivel adecuado de conocimiento del idioma italiano (al menos nivel A2), así como de conocimientos suficientes sobre la cultura del país, y garantizar el cumplimiento de la obligación de educación de sus hijos menores; y para el Estado italiano proporcionar a dicha persona el acceso a los instrumentos que le permitan alcanzar los mencionados conocimientos.

1.2. La duración de los distintos tipos de permiso de residencia

En primer término, conforme a la legislación italiana, el visado de entrada será emitido por la embajada italiana o por las oficinas consulares italianas del país de residencia del ciudadano extranjero[4]. El permiso de residencia, de conformidad con el artículo 5 del TUEX, ha de ser solicitado

[3] Existe dicha posibilidad de la reagrupación de los familiares de los trabajadores extracomunitarios. Se modificó el artículo 29 del TUEX para incorporar al ordenamiento italiano la Directiva 2003/86/CE relativa al derecho de reagrupación miembro de la familia, de forma que el trabajador que se encuentre regularmente en el territorio italiano. con una autorización de residencia, con una vigencia no inferior a un año, puede solicitar la reunificación familiar con:

- El cónyuge, pareja de hecho y unión civil entre personas del mismo sexo, y los hijos menores, o hijos adultos dependientes.
- Los padres dependientes a su cargo, si en general no tienen otros hijos que los puedan atender.

[4] Para las entradas en Italia por motivos de trabajo, existen unas listas de trabajadores que desean trabajar en Italia que suelen ser conservadas por las representaciones diplomáticas y consulares italianas del país de origen de los extranjeros, y transmitidas periódicamente al Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales, para que se les dé la máxima difusión, mediante la inclusión en el sistema de información de los extranjeros de las Direcciones Territoriales de Trabajo.

dentro de los ocho días hábiles siguientes a la entrada en el territorio italiano, siendo expedido con carácter general por la Prefectura competente para la actividad prevista en el visado de entrada, en función de la provincia en la que se encuentre el extranjero. Los ciudadanos extranjeros mayores de 16 años que llegan por primera vez a Italia y solicitan un permiso de residencia, con una duración no inferior a un año, deben firmar un acuerdo de integración con el Estado al que ya hemos hecho referencia.

El permiso de residencia no podrá exceder de:

a) Nueve meses, para la realización de un trabajo estacional, sin posibilidad de renovación más allá de este límite máximo.
No obstante, los trabajadores extranjeros que puedan demostrar que han acudido a Italia durante al menos dos años consecutivos para desarrollar un trabajo de temporada, podrán obtener cada año, hasta tres, un permiso de residencia plurianual para el trabajo de temporada, de una duración cada año igual al de los años anteriores.
El empleador debe solicitar a la OFUI competente la expedición de la autorización de trabajo plurianual.

b) Dos años, para realizar trabajos por cuenta propia, por cuenta ajena permanente y por reagrupación familiar.

c) Un año para el desempeño de un trabajo por cuenta ajena de duración determinada.

d) Un año por asistencia a un curso de estudio certificado o de formación profesional; se prevé una renovación anual para cursos plurianuales.

e) Tres meses, para negocios, visitas y turismo.

La renovación de la autorización de residencia deberá solicitarse en la Jefatura de Policía competente de la provincia de residencia, al menos 60 días antes de su vencimiento, para comprobar las condiciones previstas, de acuerdo con el artículo 5 del TUEX. El permiso de residencia no puede renovarse o prorrogarse si el extranjero ha interrumpido su estancia en Italia por un período continuo superior a 6 meses, o en caso de permisos con una duración de al menos dos años, por un período continuo superior a la mitad del período de vigencia del permiso de residencia.

1.3. La posibilidad de conversión del permiso de residencia por un motivo diferente al originario

También debemos hacer mención a la opción de conversión del permiso de residencia, procedimiento administrativo mediante el que el ciudadano extranjero, ya autorizado para residir en el territorio italiano con anterioridad, solicita un permiso de residencia por un nuevo motivo distinto al original, si concurren las condiciones establecidas por la ley.

El ciudadano extranjero podrá solicitar la conversión del permiso de residencia por otro por motivos familiares, por trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia, por espera o búsqueda de empleo, por estudio y por otras causas más particulares previstas normativamente.

La transformación de un permiso de residencia en otro alegando motivos de trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia, deberá ir precedida de la *nulla osta*, conforme al procedimiento que hemos expuesto, debiendo comprobarse que existan cuotas de entrada previstas por el DdF. La obtención de una certificación de disponibilidad de autorización respecto al DdF en vigor, recordemos que se regula en los artículos 3 y 21TUEX. Ya hemos indicado que el permiso de residencia inicial puede tener su causa en la realización de estudios o de un trabajo estacional, en la espera de empleo, en la actividad

de emprendimiento de estudiantes o investigadores, o en motivos familiares, custodia, integración de menores, entre otras razones[5].

Está prevista la solicitud de conversión de la autorización de residencia de trabajo de temporada para un trabajo por cuenta ajena, no siendo necesario el regreso del trabajador de temporada a su país de origen para obtener un nuevo visado de entrada. No obstante, esa conversión del primer permiso de residencia se puede reconocer directamente, siempre que por la OFUI y la Inspección de Trabajo se verifique la concurrencia de los requisitos para la contratación dentro del cupo previsto en el DdF, así como la efectiva contratación que se realizó con motivo de la primera entrada para efectuar la actividad estacional.

En cuanto a la renovación o prórroga del permiso de residencia, no cabrá si el ciudadano extranjero ha interrumpido su estancia en Italia por un período continuo superior a 6 meses o, para permisos con una duración de al menos dos años, por un período continuo superior a la mitad del período de vigencia del permiso de residencia, salvo que la interrupción se deba al cumplimiento de obligaciones militares u otras razones graves y acreditadas, todo ello de conformidad con el Decreto 394/99, que desarrolla el TUEX.

1.4. El procedimiento de entrada de un trabajador por cuenta ajena extranjero

A continuación, nos centraremos en primer término en el procedimiento para la contratación nominativa de un trabajador extranjero, tal como se esboza en el artículo 22 TUEX. El empleador, sea italiano o nacional de la UE, o también extranjero residente legalmente en Italia, que tenga la intención de establecer una relación de trabajo por cuenta ajena con un ciudadano extranjero residente en el exterior, deberá pedir a la OFUI una verificación de la no disponibilidad de un trabajador ya presente en el territorio nacional para realizar la actividad para la que se pretenda la contratación, que se documentará a través de la denominada *nulla osta al lavoro* o documento de no impedimento para el trabajo subordinado.

El empresario igualmente deberá cumplir con una serie de garantías que son derechos para el trabajador, exigidos en el artículo 5-bis del TUEX, como la aportación, junto a la petición de la *nulla osta*, de la documentación relativa a la acomodación del trabajador extranjero al llegar a Italia sobre alojamiento, y la propuesta del contrato de residencia (contratto di soggiorno), con especificación de las condiciones laborales, incluido el compromiso de pago por parte del mismo empresario de los gastos de retorno al país de procedencia del trabajador, y por último el compromiso de comunicar cualquier modificación relativa a la relación laboral[6].

Tras la solicitud por el empresario de la *nulla osta* en la OFUI de la provincia en la que se vaya a realizar el trabajo, a través de un procedimiento telemático disponible en la página web del Ministerio del Interior, la Administración certificará que no existen impedimentos para la entrada y estancia en Italia del ciudadano no perteneciente a la UE que se quiere contratar. A continuación, esta Oficina recabará el dictamen de la Jefatura de Policía (Prefectura) y de la Dirección Territorial del Trabajo (en este caso para verificar las condiciones contractuales que se garantizan por el empresario),

[5] El Decreto Ley 130/2020, sobre Disposiciones urgentes en materia de inmigración, protección internacional y complementaria, reformó el TUEX para ampliar las causas que pueden dar lugar a la conversión de los permisos de residencia en permisos de residencia por motivos de trabajo. Todavía no se ha completado esa reforma, estando a la espera de que se dicte el desarrollo reglamentario, así como las correspondientes circulares ministeriales que describan los procedimientos de solicitud y documentación.

[6] Conforme al TUEX, el contrato de residencia para el trabajo por cuenta ajena concertado entre un empleador legitimado para ello y un trabajador extranjero, debe contener la garantía dada por este de facilitar alojamiento para el trabajador, que se encuentre dentro de los parámetros mínimos previstos por la ley para una vivienda adecuada, o el compromiso del empleador de pagar los gastos de viaje para el regreso del trabajador a su país de origen. Sin estas garantías el contrato de residencia no constituye un título válido para la expedición del permiso de residencia.

y cuando concurran todos los requisitos previstos, se emitirá la *nulla osta al lavoro,* que será válida para su utilización por un período no superior a seis meses a partir de la fecha de su expedición.

En la tramitación de *nulla osta* por la oficina periférica que expida la autorización, se deberán respetar los límites del cupo o de autorizaciones para extranjeros que puedan trabajar en Italia, que se contengan en el DdF, tal como exigen los artículos 3.4, y 21 del TUEX.

Se denegará la *nulla osta* si el empleador, como establece el artículo 22 del TUEX, hubiese sido condenado en los últimos cinco años por facilitar inmigración ilegal en Italia o desde esta a otros Estados, o por delitos relacionados con la captación de personas para su prostitución o explotación, o de menores de edad para participar en actividades ilegales; también procederá la denegación cuando el empresario haya intermediado de manera ilícita en el mercado de trabajo; o haya presentado documentos mediante fraude o falsificación, o si el trabajador extranjero no acude a la Oficina única para formalizar el permiso de residencia.

Sobre el plazo para la emisión de la *nulla osta*, en el artículo 22 del TUEX se preveía que la OFUI, en el plazo máximo de sesenta días desde la presentación de la solicitud, la emitiese, respetando los límites numéricos, cuantitativos y cualitativos establecidos en el DdF como ya hemos reiterado. Pero más recientemente, el Decreto Ley 73/2022 (en adelante DL73/22), de Medidas urgentes en materia de simplificaciones tributarias y emisión de permiso de trabajo, Hacienda del Estado y demás disposiciones económicas y sociales, (en vigor desde el 22 de junio y convertido en ley número 122/22), acogió novedades importantes para la simplificación del procedimiento previsto para gestionar los flujos de entrada para trabajar en Italia, entre las que se encuentra la establecida en su artículo 42, reduciendo el mencionado plazo de 60 días a 30, para la expedición de la *nulla osta* presentada conforme al cupo previsto para autorizar en 2022.

Asimismo, y después del citado DL73/22, ahora tras la obtención de la *nulla osta*, el visado de entrada deberá expedirse, ya no en 30 días, sino en los 20 días siguientes a la solicitud.

De conformidad con el articulo 5-bis del TUEX, en los 8 días siguientes a la entrada posterior en Italia, los extranjeros no comunitarios deben acudir a la OFUI que emitió la *nulla osta*, para la firma del *contrato de residencia*, que es imprescindible a los efectos de la expedición de una inicial autorización de residencia en una primera entrada por motivos de trabajo.

Por tanto, el procedimiento ordinario de entrada de un trabajador extranjero por cuenta ajena se resume en la obtención de la *nulla osta* cuando todavía se encuentre fuera de Italia, pudiendo solicitar a continuación un visado de entrada al país. Una vez emitido éste, se firmará el *contrato de residencia* y más adelante se pedirá un permiso de residencia laboral. Sólo una vez realizado este último trámite, el ciudadano extracomunitario puede firmar efectivamente un contrato de trabajo.

De ese modo, autorizada la contratación del trabajador, y después de que este haya entrado regularmente en Italia y obtenido el permiso de residencia por motivos de trabajo, el empresario procederá a la contratación de la siguiente manera:

a) Facilitará al trabajador una comunicación sobre los distintos aspectos de la relación laboral, conforme a lo prevenido en el Decreto Legislativo 152/1997 (para la aplicación de la Directiva 91/533/CEE relativa a la obligación del empresario de informar al trabajador de las condiciones aplicables a la relación laboral), y a lo requerido igualmente por el Convenio Colectivo del sector aplicable. Asimismo, el empresario deberá incluir al trabajador en el Libro Único de Trabajo, donde deben figurar todos los empleados de la empresa, a excepción de los casos de los domésticos y los cuidadores.

b) Transmitir electrónicamente el día antes de comenzar la relación laboral, la comunicación de su inicio a la Administración competente, que en su caso será el Instituto Nacional de aseguramiento de los riesgos laborales (INAIL), el Instituto Nacional de Previsión Social

(INPS) encargado de la gestión de la afiliación de trabajadores y de las prestaciones de Seguridad Social incluido el desempleo, o una entidad integrada en el INPS denominada ente de Protección de los trabajadores del espectáculo, encargada de la gestión de este colectivo.

1.5. El procedimiento de entrada previsto para los trabajadores autónomos extranjeros

Los requisitos para la admisión por motivos laborales de los trabajadores autónomos están contemplados en el artículo 26 del TUEX, donde se establece la previsión de que los trabajadores de fuera de la UE sean autorizados a ejercer una actividad como autónomos en Italia, siempre que aquella no esté reservada por ley a los ciudadanos italianos o del resto de la UE. Se incluye tanto la actividad por cuenta propia, como la referida a la relación especial denominada de colaboración coordinada y continua[7].

Para desarrollar el trabajo el solicitante deberá:

a) Disponer de recursos adecuados para el ejercicio de la actividad que pretenda emprender.

b) Poseer los requisitos previstos por la legislación italiana para el ejercicio de la actividad que tenga la intención de realizar, incluidos los requerimientos para la inscripción en los registros públicos.

c) Tener acceso a una vivienda adecuada.

El trabajador extranjero que quiera trabajar como autónomo en Italia deberá obtener la *nulla osta* para su entrada, tras la declaración de ausencia de impedimentos administrativos y certificación específica de la Cámara de Comercio.

El extranjero no comunitario que sea autorizado para entrar en Italia por razones de trabajo por cuenta propia podrá realizar en base a esa autorización, un trabajo por cuenta ajena, tal como se establece en el artículo 13 del Decreto 334/2004, posibilidad que estará vigente durante el período de vigencia de la autorización.

Cuando venza el permiso para el trabajo autónomo, con el límite de dos años, conforme al artículo 5 del TUEX, el trabajador podrá obtener una renovación con referencia a la actividad llevada a cabo, sin necesidad de esperar al Decreto que defina las cuotas de admisión anual.

2. LA PROGRAMACIÓN TEMPORAL DE LOS FLUJOS DE ENTRADA EN ITALIA DE TRABAJADORES DE FUERA DE LA UE

2.1. El Decreto de 2021 sobre programación transitoria de los flujos de entrada de los trabajadores no comunitarios

En los pasados años se han dictado sucesivos Decretos por los Gobiernos italianos, para aprobar las previsiones anuales de empleos que se puedan cubrir por trabajadores extranjeros, a través de la gestión de contrataciones en origen en los periodos decididos.

Para tal posibilidad, se establece en el artículo 3 del TUEX que el Presidente del Gobierno italiano elaborará primeramente un documento programático sobre la política en materia de inmigración y de extranjeros, que deberá establecerse en coordinación con las instituciones comunitarias, con los demás países europeos, con las organizaciones internacionales y con las organizaciones no gubernamentales, según se recoge en el precitado artículo. Igualmente, en el documento se indicarán las medidas económicas y sociales previstas para los extranjeros residentes en Italia. De ahí surgirá un

[7] La colaboración coordinada y continua se aplica a trabajadores a medio camino entre los por cuenta ajena y los autónomos, por lo que constituyen una categoría por derecho propio, llamada para subordinada.

Decreto regulador de los Flujos, que será emitido según la citada norma, cada tres años o en un menor tiempo de acuerdo con las necesidades.

De esa forma, antes del 30 de noviembre del año anterior al que sea de aplicación el DdF, se identificarán en este las cuotas máximas de extranjeros que podrán ser admitidos en territorio italiano para el trabajo por cuenta ajena, para las necesidades de carácter estacional, y para el trabajo por cuenta propia, teniendo asimismo en cuenta la reagrupación familiar y las medidas de protección temporal que se establezcan.

El DdF también se encuentra regulado en el artículo 21 del TUEX, en el que se hace referencia al ingreso en Italia por razones laborales, incluido el trabajo estacional y el trabajo por cuenta propia, de acuerdo con las cuotas establecidas. Más concretamente, el TUEX contempla en el mencionado artículo que la correspondiente entrada, incluido el trabajo estacional y el trabajo por cuenta propia, debe tener lugar dentro del alcance de las cuotas establecidas en los Decretos periódicos (generalmente anuales), aprobados por el presidente del Consejo de Ministros sobre la base de los criterios establecidos en el documento de política trienal sobre políticas de inmigración previsto en el artículo 3 del Texto Único citado. Los DdF reservarán preferentemente las cuotas a los ciudadanos de Estados no miembros de la Unión Europea, con los que el Ministerio de Asuntos Exteriores, de acuerdo con los Ministerios del Interior y de Trabajo y Políticas Sociales, haya celebrado Convenios destinados a regulación de los flujos de entrada y de procedimientos de readmisión.

Para lo anterior se elaboran listas especiales previstas por los citados Convenios, en las que se inscriban las personas interesadas en trabajar en Italia, para su identificación, especificando sus cualificaciones, para un mejor tratamiento de los flujos de entrada de extranjeros. A ello se refiere el artículo 21.5 del TUEX, en el que se contemplan las citadas relaciones con la finalidad de que los trabajadores que pretendan desarrollar su actividad en Italia por cuenta ajena, estacional o no.

El DdF debe definir el número total posible de entradas de trabajadores extranjeros previstas para el territorio nacional y establecer los diferentes tipos de relación laboral, distinguiendo especialmente entre el trabajo por cuenta propia, por cuenta ajena de carácter indefinido, estacional o de trabajo doméstico, y la nacionalidad de los trabajadores extranjeros, según determina el artículo 21 TUEX. Se establecen pautas acerca del contenido de los DdF, al demandarse que tengan en cuenta la evolución de las tasas de empleo y desempleo a nivel nacional y regional, y el número de ciudadanos extranjeros no pertenecientes a la Unión Europea inscritos en las listas de empleo. La liberación de la *nulla osta*, conforme a las circunstancias descritas, se producirá siempre en el marco del denominado Decreto de Flujos.

En desarrollo de la previsión normativa que acabamos de abordar, se dictó el Decreto sobre flujos, de fecha 21 de diciembre de 2021 (en adelante DF2021), relativo a la *Programación transitoria de los flujos de entrada de los trabajadores no comunitarios en el territorio del Estado para el año 2021*, pero de ejecución en 2022[8].

El DF2021 resultó aplicable a ciudadanos no comunitarios que podrían ser admitidos en Italia para realizar un trabajo por cuenta ajena, tanto estacional como no estacional, y también por motivos de autoempleo, previéndose un total máximo de 69.700 autorizaciones[9].

[8] Las solicitudes pudieron presentarse a partir de 12 de enero de 2022 para la contratación de trabajadores no estacionales y autónomos y para solicitudes de conversión de permisos de residencia, y a partir del 1 febrero de 2022 para la contratación de trabajadores temporeros no comunitarios y para trabajadores no temporeros de países con lo que hubiese Convenios cooperación en asuntos migratorios en 2022. La Circular 2477/2022 prorrogó hasta el 30 de septiembre 2022 el plazo para presentar solicitudes del DdF. Asimismo, tras la Circular interministerial 6707/2022 se prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2022 el plazo de presentación de solicitudes de conversión de permisos de residencia y de entrada de ciudadanos no comunitarios incluidos en proyectos de formación en el extranjero.

[9] Por el anterior Gobierno italiano presidido por Mario Draghi se manifestó que, en el transcurso de 2022, podría ser factible que se dictara un nuevo Decreto de Flujos Migratorios para aplicar a lo largo del año, completando de esa forma las cifras de autorizaciones del DF2022, al constarse la necesidad de una mayor cobertura de puestos de

Los sectores y actividades contemplados en el DF2021 a los que podían acceder los trabajadores de terceros países, fueron los siguientes:

- Agrícola (para trabajos por cuenta ajena estacionales)
- Turismo (para trabajos por cuenta ajena estacionales)
- Transporte de mercancías por carretera por cuenta ajena (para trabajos por cuenta ajena no estacionales)
- Construcción (para trabajos por cuenta ajena no estacionales)
- Turístico-hotelero (para trabajos por cuenta ajena no estacionales)
- Autoempleo, emprendedores y ciudadanos extranjeros con la intención de crear empresas innovadoras
- Artistas de reconocida cualificación profesional

Con el fin de simplificar la entrada en Italia de trabajadores extracomunitarios prevista anualmente por el DdF, se modificó por el artículo 44 del DL73/22 el procedimiento de verificación del cumplimiento de las condiciones contractuales exigidas por la legislación vigente a efectos de la contratación de trabajadores extranjeros. Dicha función se llevará a cabo por las organizaciones patronales más representativas a nivel nacional, y por los profesionales que se encuentren inscritos en registros especiales, ello en sustitución de la Inspección Nacional del Trabajo, a la que corresponde en todo caso, junto con la Agencia Tributaria, la posibilidad de realizar controles aleatorios sobre el cumplimiento de los requisitos y procedimientos establecidos.

En base a lo dispuesto en el artículo 44 DL73/22, se firmó un interesante Protocolo de Entendimiento entre la Dirección General de Políticas de Inmigración e Integración del Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales, y las Organizaciones de empresarios más representativos a nivel nacional[10]. Mediante el citado documento, con una vigencia de dos años, ambas partes se comprometieron a colaborar en la implementación de los procedimientos simplificados de entrada en Italia de trabajadores no comunitarios para desarrollar un trabajo por cuenta ajena.

La firma del protocolo facilitará la existencia de un procedimiento simplificado para la emisión del permiso de trabajo para la entrada de trabajadores no comunitarios, así como al acceso al sistema informático de la Administración, para obtener noticias y proporcionar información sobre el estado de las prácticas relativas al trabajo por cuenta ajena, junto a la integración y obtención de los documentos que se generen con ocasión de las respectivas solicitudes.

Los sujetos que hemos mencionado verificarán los requisitos requeridos y emitirán una declaración sobre la concurrencia o no impedimentos que puedan afectar a la contratación; en caso de que sea así no podrá existir el contrato de trabajo.

La autorización de trabajo que se emite a través del procedimiento simplificado dispuesto por el DL73/22 permite formalizar un trabajo, incluso antes de firmar el contrato de residencia, extendiéndose esta posibilidad al trabajador extranjero ya presente en Italia, incluso si se encuentra en una condición irregular como veremos a continuación cuando abordemos la regularización de trabajadores.

trabajo por la escasez de mano de obra, sobre todo de temporada. Ello a pesar de que el DF2021 ya había duplicado el cupo aprobado en cada uno de los pasados años. En cualquier caso, a pesar de las declaraciones de representantes del Gobierno, ese segundo Decreto no se ha llegado a aprobar.

[10] Las entidades firmantes representantes del sector empresarial fueron AGCI, ANPA, ASSINDATCOLF, CIA-AGRICOLTORI ITALIANI, CLAAI, COLDIRETTI, CONFAGRICOLTURA, CONFAPI, CONFCOOPERATIVE, COPRAGRI, DOMINA, LEGACOOP, UNCI, UNIMPRESA Y UNSI

Las asociaciones empresariales signatarias del Protocolo se comprometieron a velar por que sus afiliados cumplan con los requisitos relativos al acatamiento de las disposiciones de los convenios colectivos aplicables, y a requerir al empleador asociado una declaración que acredite la posesión de las condiciones previstas en el DF2022, debiendo conservar el empresario la documentación por un período de cinco años, (tal como se indica en la circular núm. 3/2022 de la Inspección Nacional de Trabajo).

La pérdida del puesto de trabajo no constituye una causa de revocación del permiso de residencia para el trabajador extracomunitario, ni para los miembros de la familia que residen legalmente en Italia. El trabajador extranjero en posesión de un permiso de residencia por trabajo por cuenta ajena que pierda el trabajo, incluso por renuncia, se podrá registrar en las listas de colocación por el período de validez residual de permiso de residencia.

Asimismo, si el trabajador extranjero acredita que ha acudido a Italia al menos una vez en los cinco años anteriores para realizar un trabajo estacional, podrá obtener un permiso plurianual, de hasta tres años, con indicación del periodo de validez para cada año, tal como se dispone en el artículo 5 del TUEX. Este permiso plurianual, al que nos referiremos más adelante, quedará revocado si el trabajador interesado no se presenta en la oficina de frontera exterior en la fecha prevista para una nueva entrada en Italia.

El desglose de los 69.700 flujos autorizados por el DdF[11], en función de que la actividad, se distribuyó de la siguiente forma:

2.2. El trabajo no estacional y autónomo

Para el trabajo no estacional y autónomo en los sectores del transporte por carretera, la construcción y el turismo se acordaron 27.700 autorizaciones, se previeron:

- 17.000 autorizaciones para personas procedentes de Albania, Argelia, Bangladesh, Bosnia-Herzegovina, República de Corea, Costa de Marfil, Egipto, El Salvador, Etiopía, Filipinas, Gambia, Ghana, Japón, India, Kosovo, Malí, Marruecos, Mauricio, Moldavia, Montenegro, Níger, Nigeria, Pakistán, República de Macedonia del Norte, Senegal, Serbia, Sri Lanka, Sudán, Túnez, y Ucrania.
- 3.000 autorizaciones para personas de países extracomunitarios con los que Italia firme acuerdos de cooperación durante el año 2022.
- 100 autorizaciones personas que han finalizado programas de formación y educación en el extranjero.
- 100 autorizaciones para personas que procedan de Venezuela y tengan origen italiano al menos en una parte de la familia.
- 500 autorizaciones para trabajos por cuenta propia, en general para empresarios, artistas reconocidos o de alta cualificación profesional contratados por organismos públicos o privados, o para creadores de empresas emergentes[12].
- 7.000 autorizaciones para personas que necesiten cambiar un tipo de permiso por otro de trabajo, entre ellas:
    - 4.040 para personas con permiso de residencia por trabajo de temporada que pretendan sustituirlo por un permiso de residencia por trabajo por cuenta ajena no

[11] Sobre el número de solicitudes presentadas, dentro del plazo establecido se formularon, según el Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales, 205.000 solicitudes, de las que 98.000 correspondieron a trabajos estacionales.

[12] Emprendedores que pretendan implementar un plan de inversión de interés para la economía italiana, que contemple el uso de recursos propios de no menos de 500.000 euros, así como la creación como mínimo de tres nuevos puestos de trabajo

estacional; para 2.000 personas con permiso de residencia por estudios, formación profesional o aprendizaje que desearan canjearlo por un permiso de residencia por trabajo subordinado; 370 para personas con permiso de residencia por estudios, formación profesional que deseen cambiarlo por un permiso de residencia para trabajo autónomo; para 200 personas con un permiso de residencia de larga duración de la CE expedido por otro Estado miembro de la UE que necesiten cambiarlo por un permiso de residencia para realizar un trabajo por cuenta ajena; 30 para personas con un permiso de residencia de larga duración de la CE expedido por otro Estado miembro de la UE que se solicite cambiar por un permiso de residencia para un trabajo autónomo.

2.2.1. El trabajo estacional[13]

Se contemplaron en el DF2021 un total de 42.000 autorizaciones para el trabajo por cuenta ajena estacional en los sectores agrícola y turístico-hotelero.

Las 42.000 autorizaciones fueron previstas para ciudadanos procedentes de los siguientes países: Albania, Argelia, Bangladesh, Bosnia-Herzegovina, Corea (República de Corea), Costa de Marfil, Egipto, El Salvador, Etiopía, Filipinas, Gambia, Ghana, Japón, India, Kosovo, Mali, Marruecos, Mauricio, Moldavia, Montenegro, Níger, Nigeria, Pakistán, República de Macedonia del Norte, Senegal, Serbia, Sri Lanka, Sudán, Túnez y Ucrania, de los cuales:

- 14.000 estaban destinadas a trabajos agrícolas de temporada. Los empresarios pudieron presentar las solicitudes a través de las asociaciones agrarias Cia, Coldiretti, Confagricoltura, Copagr, y Alleanza delle Cooperative.
- 1.000 fueron destinadas al trabajo estacional plurianual

Esa interesante contemplar la evolución del número de autorizaciones de las cuotas de los flujos para la entrada de trabajadores no comunitarios, estacionales y no estacionales, en los pasados años:

- 2010: 181.580
- 2011: 60.000
- 2012: 52.850
- 2013: 47.650
- 2014: 35.050
- 2015: 30.850
- 2016: 30.850
- 2017: 30.850
- 2018: 30.850
- 2019: 30.850
- 2020: 30.850
- 2021: 30.850
- 2022: 69.700

[13] Acerca del trabajo estacional, se consideran como ese tipo de actividades las enumeradas de manera muy extensa en el Decreto 7 de octubre de 1525/1963, en el que se contiene una lista de actividades estacionales (con posteriores adiciones y actualizaciones). Por lo general, dichas actividades se corresponden con tareas de agricultura, turismo y hostelería.

2.3. Algunos supuestos particulares de entrada de trabajadores extranjeros

Hay que advertir que, además de las previsiones del número total posible de entradas de trabajadores extranjeros previstas por cada DdF, en el artículo 27 del TUEX se establece una excepción para conceder visados de entrada y permisos de residencia para trabajar, sin sujeción a los flujos anuales autorizados anualmente, a otras categorías de trabajadores. La lista es muy amplia, abarcando entre otros muchos colectivos, a ejecutivos y personal muy especializado, profesores universitarios, personal artístico y técnico de las artes líricas, teatrales, o periodistas corresponsales acreditados oficialmente, traductores o intérpretes[14].

Un caso singular de entre los señalados es el de los trabajadores altamente especializados de empresas con sucursales en Italia, o de oficinas de representación de sociedades extranjeras que tengan su domicilio principal en el territorio de un Estado miembro de la Organización Mundial del Comercio, o bien se trate de ejecutivos que desarrollen su actividad en oficinas principales en Italia pertenecientes a sociedades italianas o sociedades de otro Estado miembro de la Unión Europea.

El Decreto Legislativo 108/2012, para la trasposición de la Directiva 2009/50/CE del Consejo, sobre la entrada y residencia de nacionales de terceros países que tengan la intención de realizar trabajos altamente cualificados, introdujo la posibilidad de solicitar la autorización de ingreso para esa categoría de trabajadores, que podrán obtener un tipo de permiso de residencia denominado *Tarjeta Azul UE*. Se trata de una clase particular de permiso de residencia, regido por el artículo 27 quater del TUEX.

La *tarjeta azul* tiene una duración de dos años, si la relación laboral es indefinida, y si es de duración determinada el permiso de residencia tendrá una vigencia de hasta 3 meses más a contar desde el momento en que se produzca la extinción de la relación laboral.

La solicitud de permiso de residencia para los trabajadores altamente cualificados es presentada por el empresario ante la OFUI que, cumplidas las condiciones legales, lo expide; ello permitirá al interesado obtener un visado de entrada a Italia. No se requiere ese visado si el ciudadano extranjero ya está legalmente presente en el territorio nacional o es titular de una *tarjeta azul* de la UE emitida por otro Estado miembro, donde ya ha residido legalmente durante al menos 18 meses.

2.4. El Portal de Servicios para la gestión de los flujos migratorios

Por el Ministerio del Interior se modernizó recientemente el Portal de Servicios para solicitar permisos de autorización de trabajo y de reagrupación familiar, así como los previstos para la conversión de permisos de residencia o para trabajadores formados en el extranjero.

En cuanto al procedimiento previsto, una vez completada la fase de autenticación del usuario, este puede acceder telemáticamente al Portal para obtener un formulario de solicitud y proceder a su formalización. Durante el trámite, dividido en secciones, el sistema indicará cuales son los campos obligatorios que deben ser cumplimentados.

Para solicitar la autorización correspondiente, el usuario podrá seleccionar el menú desplegable descrito como *mostrador único de migración*[15], a través del cual será posible:

[14] La calificación profesional superior, certificada por el país de origen, debe ser reconocida en Italia y estar dentro de los "*niveles 1, 2 y 3 de la clasificación de profesiones ISTAT CP 2011*". Los títulos de estudios y demás documentos obtenidos en el extranjero deben presentarse debidamente traducidos y legalizados por las representaciones diplomáticas italianas en los países de origen de los trabajadores extranjeros.

[15] Se puede obtener información mediante la lectura de preguntas predefinidas, y en último caso el interesado podrá escribir al servicio de asistencia previsto.

- Cumplimentar una solicitud bien de autorización o bien de conversión de permiso de residencia[16].
- Buscar y visualizar las solicitudes ya enviadas o en proceso de compilación y realizar distintas acciones para cada una de ellas.
- Consultar las comunicaciones recibidas de la Administración.
- Reservar y gestionar una cita.

Las declaraciones emitidas en los formularios de solicitud de autorización tendrán el valor de autocertificación o autodeclaración. Las personas que emitan declaraciones falsas podrán en su caso ser sancionadas.

Además de lo anterior, cabe citar la aplicación informática para solicitar la ciudadanía italiana, que es el punto de acceso a la Administración Pública, que puede ser utilizada por los peticionarios; o también la plataforma para el seguimiento del estado de los Centros de Acogida, que permite introducir datos de inmigrantes que permanecen en tales Centros para que, al analizarlos, sea posible entender cuál es el impacto de las políticas migratorias.

3. LOS PROCESOS DE REGULARIZACIÓN DE TRABAJADORES EXTRANJEROS

La posibilidad de la regularización de los trabajadores se estableció en dos momentos distintos en los últimos años en Italia, por dos normas diferentes.

El primero, mediante el Decreto-Ley 34/2020 (en adelante DL34/20), denominado de *relanzamiento o rilancio, (*convertido en la ley 77/2020), de medidas urgentes en el ámbito de la salud, apoyo al trabajo y la economía, así como políticas sociales relacionadas con la emergencia epidemiológica por la COVID-19. La citada norma estableció como objetivo en materia migratoria, facilitar la salida del trabajo irregular de determinados colectivos de trabajadores, tanto ciudadanos italianos como de otros países de la Unión Europea, y así como extranjeros que se encontraban ya en Italia. La segunda norma fue el Decreto-Ley 73/2022 (transformado en la Ley 122/2022) al que ya hemos hecho alusión en anteriores líneas, que también estableció un procedimiento para una regularización de trabajadores extranjeros.

Cabe recordar que las anteriores ocasiones en que se establecieron en Italia otros procesos de regularización tuvieron lugar en los años 2009 y 2012.

3.1. La regularización de trabajadores extranjeros del Decreto-Ley 34/2020

El DL34/20 tuvo como uno de sus fundamentos la necesidad de garantizar niveles adecuados de protección de la salud individual y colectiva de los trabajadores, a consecuencia de la emergencia sanitaria excepcional relacionada con la propagación del contagio de la COVID-19, así como favorecer el surgimiento de relaciones laborales irregulares.

Sobre la base del artículo 103 del DL34/20, los sujetos que podían presentar la solicitud de autorización para trabajar legalmente y dejar atrás el trabajo irregular eran:

- Los empresarios, con la finalidad de establecer un contrato de trabajo por cuenta ajena con un ciudadano extranjero ya presente en Italia, sin permiso de residencia, y con una relación de trabajo irregular vigente. El empresario contratante podía ser una persona italiana, de un Estado miembro de la Unión Europea, o un ciudadano extranjero no

[16] Para esos supuestos puede utilizarse la plataforma de *cita fácil* para la expedición o renovación del permiso de residencia. Se trata de una plataforma denominada PRENOTAFACILE, a la que se puede acceder a través del sitio web de la Policía Estatal.

comunitario en posesión del permiso de residencia de la UE para residentes de larga duración.

- El extranjero con permiso de residencia caducado a partir del 31 de octubre de 2019, que podía solicitar un permiso de residencia de seis meses.

Para obtener el contrato de trabajo y el permiso de residencia para las situaciones de regularización, debían acreditarse otras situaciones, conforme al citado artículo 103 del DL34/20:

- Que la actividad laboral irregular se estuviese desarrollando limitadamente en el sector de la agricultura, la ganadería, la pesca o actividades afines, o en el ámbito del sector doméstico o en la asistencia personal (concretamos más más adelante esas actividades).
- Que el ciudadano extranjero hubiese entrado en Italia antes del 8 de marzo de 2020.
- Por el empresario debía aportarse la declaración de la voluntad de celebrar un contrato de trabajo para regularizar la relación laboral irregular, que podía presentarse solo para una relación laboral de duración determinada o indefinida, siempre con jornada a tiempo completo, salvo en el sector del trabajo doméstico para atender necesidades familiares, en cuyo caso se permitió la jornada a tiempo parcial.
- Acreditar una capacidad económica mínima del empleador que presentase una solicitud de regularización[17].

El empresario que, pendiente de la conclusión del procedimiento de regularización, contratase al trabajador objeto del citado proceso, quedaba obligado a enviar una comunicación dentro de las 24 horas del día anterior al inicio de la relación laboral a la Administración, conteniendo los datos esenciales de la relación laboral, debiendo indicar en particular un código fiscal y el tipo de permiso de residencia.

Las solicitudes de regularización se considerarían inadmisibles en caso de condena del empresario en los últimos cinco años, incluso con una sentencia no definitiva, dictada a consecuencia de haber facilitado aquel la inmigración ilegal a Italia, y la emigración ilegal de Italia a otros Estados, o por la comisión de delitos de reclutamiento de personas para destinarlas a la prostitución o utilizar a menores para emplearlos en actividades ilegales, así como por el delito de esclavitud; también por intermediar y explotar laboralmente de manera ilegal, o por incurrir en delitos en materia de empleo sobre trabajadores extranjeros sin permiso de residencia.

Igualmente quedaron excluidos del procedimiento de regularización los ciudadanos extranjeros que hubiesen recibido una orden de expulsión por razones de orden público o de seguridad del Estado, o que hubiesen sido denunciados al Sistema de Información de Shenghen, a los efectos de la no readmisión en Italia, y aquellos condenados aun sin sentencia firme, por uno de los delitos previstos en el Código Penal contra la libertad personal, tráfico de estupefacientes, ayuda e instigación a la inmigración o emigración ilegal, delitos destinados a la captación de personas para la prostitución o de menores para su utilización en actividades ilegales. Asimismo, los ciudadanos extranjeros considerados peligrosos también quedaban excluidos del procedimiento de regularización, en virtud de una evaluación discrecional de la Administración, realizada en base a indicios reales de peligro.

De acuerdo con el DL34/20, el procedimiento para regularizar una relación laboral y para la emisión del permiso de residencia comenzó a partir del 1 de junio de 2020, finalizando el plazo

[17] En el caso de contratos por cuenta ajena, la renta o el volumen de negocios del empresario, como resultado de la última declaración de impuestos o de los estados financieros anteriores, no debía ser inferior a 30.000 euros por año. Para los supuestos de trabajo doméstico para el sostenimiento de las necesidades familiares o asistencia a las personas, la renta no debía ser inferior a 20.000 euros por año, si la unidad familiar estaba compuesta por un solo perceptor de ingresos; y no inferior a 27.000 euros al año en caso de que la unidad familiar compuesta por varios sujetos convivientes.

el día 15 de julio de ese año. Los ciudadanos extranjeros podían beneficiarse del procedimiento de regularización solo si ya habían sido identificados por la Autoridad de la Seguridad Pública, mediante el control de las huellas digitales antes del 8 de marzo de 2020 como hemos indicado, o si habían permanecido en Italia antes de esa fecha y podían aportar una declaración de presencia, o certificados emitidos a una fecha determinada por organismos públicos[18]. En todos los casos, los ciudadanos extranjeros no debían haber salido del territorio nacional desde el 8 de marzo de 2020.

Por último, cabe señalar que desde el momento en que el empresario o el inmigrante irregular hubiesen presentado la solicitud de regularización, éste último gozaba de varias protecciones, como la de no ser expulsado de Italia, o la posibilidad de trabajar, y veía suspendidos los procesos penales o administrativos que tuviese en su contra por motivo de su situación ilegal. Lo mismo se aplicaba al empresario en el caso de que tuviese procedimientos penales o administrativos abiertos por el empleo ilegal del inmigrante cuya situación se trataba de normalizar. Por otra parte, los procedimientos suspendidos caducaban cuando el extranjero poseía todos los documentos en regla, como el contrato de trabajo o el permiso de residencia. Si la jefatura de policía denegaba la solicitud de autorización de residencia, se reanudarían las actuaciones desde el estado en que estuviesen suspendidas.

3.2. La regularización de trabajadores extranjeros del Decreto-Ley 73/2022

Posteriormente, el DL73/22 estableció dos novedades, una que ya hemos abordado sobre simplificación del procedimiento de la *nulla osta*, y la segunda, contenida en su artículo 42, relativa a un nuevo sistema de regularización de ciudadanos extranjeros para los que se solicitase una autorización para el establecimiento una relación laboral por cuenta ajena en Italia en el contexto del DdF, y que se encontrasen presentes en el territorio nacional el 1 de mayo de 2022.

En cuanto al proceso de regularización que incorporó el DL73/22, cabe señalar que una vez obtenida la *nulla osta*, sobre la base del nuevo procedimiento simplificado, el empleador podía contratar en cualquier actividad a los trabajadores ya presentes en Italia en la fecha de mayo de 2022, aun en condiciones irregulares. La norma citaba ciudadanos extranjeros *que se encuentren presentes en el territorio nacional el 1 de mayo de 2022*.

No obstante, para que los ciudadanos extranjeros pudieran acceder a ese derecho, debían, o bien haber sido objeto de control dactilar, o haber declarado su presencia en suelo italiano ante la jefatura de policía o por la aportación de certificaciones emitidas por organismos locales o estatales acreditando la identidad del trabajador interesado, en iguales términos que los que hemos comentado en el caso de la regularización de 2020.

Estas condiciones serían comprobadas por la OFUI después de la contratación, cuando se convocase al empleador y al trabajador a firmar el contrato de residencia. Para los trabajadores sujetos de este procedimiento, eran suspendidas las actuaciones penales y administrativas por entrada y estancia irregular y, una vez expedido el permiso de residencia, se extinguían los delitos e infracciones administrativas correspondientes.

La posibilidad de aceptar cualquier actividad como objeto de la contratación del trabajador extranjero regularizado se encontraba corroborada por la mención contenida en la memoria del texto

[18] Se aceptaron las certificaciones emitidas por las entidades que realizan una función o un servicio de utilidad pública. A título meramente enunciativo cabe citar las certificaciones médicas de una institución pública, el certificado de matrícula escolar de niños, las tarjetas de identificación de transporte público, las certificaciones de las fuerzas policiales, la titularidad de tarjetas telefónicas o contratos con operadores italianos, la documentación relativa a los servicios prestados por el Servicio de Coreos italiano al interesado, la apertura de libretas de ahorro, los recibos nominativos de envío o recepción de dinero realizados a través de bancos o agencias de transferencia de dinero; la documentación de los centros de recepción o de hospitalización autorizados, incluidos los religiosos, certificados emitidos por representaciones diplomáticas o consulares en Italia, billetes de transporte aéreo y marítimo utilizados para la entrada en el Italia.

de conversión en ley del DL73/22, donde se justificó la medida de la regularización de su artículo 42, aludiendo a la escasez de trabajadores en Italia en determinados casos, especialmente de los altamente especializados, *habiéndose visto amenazado el esfuerzo de transformación y el impulso económico que enfrenta el país en el contexto reformador del Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia*. Asimismo, se realizó una referencia a la crisis internacional y a las dificultades para el abastecimiento de energía derivadas de la guerra en Ucrania. Por todo ello se constataba la urgente necesidad de apoyar a determinados sectores productivos, en los que mayoritariamente se siente la escasez de mano de obra, como a modo de ejemplo, los sectores de mecánica, ingeniería, telecomunicaciones, pero también alimentación, trabajo doméstico y de asistencia personal. Son actividades que requieren perfiles profesionales que en el momento de autorizarse la regularización no estaban disponibles en la medida adecuada en el mercado de trabajo, lo que hacía recurrir a los flujos de trabajadores extranjeros.

El contenido del artículo 42 del DL73/2022 consistió en definitiva en lo que se calificó como una *amnistía,* que permitió a los extranjeros irregulares llegados a Italia antes del 1 de mayo de 2022 ser contratados cumpliendo todos los requerimientos legales por los empresarios y, por lo tanto, regularizados[19].

4. LA MIGRACIÓN CIRCULAR. LA COOPERACIÓN CON LOS PAÍSES DE ORIGEN DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS

En cuanto a la migración circular, entendiendo por esta la que puede realizar un trabajador de manera voluntaria y repetitiva entre el país de origen y un país de acogida, estando ligada a las exigencias del mercado laboral en los países de origen y destino, se puede señalar que en Italia no existen, con carácter general, mecanismos atribuibles a esta figura. Sólo encontramos una previsión sobre esta materia en el TUEX para la solicitud de un permiso de residencia plurianual de tres años, por trabajo de temporada, en el caso de que el trabajador ya haya entrado en Italia para realizar un trabajo por cuenta ajena de temporada, al menos una vez en los cinco años anteriores.

En ese sentido, en el apartado dedicado al DdF, hemos hecho referencia a las 1.000 autorizaciones del cupo sobre flujos previsto para en 2022, destinadas al trabajo estacional plurianual.

Una de las principales ventajas del permiso plurianual es que permite al trabajador de temporada entrar en Italia en el año siguiente, independientemente de la publicación del DdF, para seguir realizando un trabajo de temporada. La solicitud de un permiso de trabajo temporal plurianual también podrá ser realizada por un empleador distinto del que instó el permiso de trabajo inicial.

En el artículo 24 del TUEX se regula ese permiso plurianual, que podríamos definirlo como un tipo de *derecho de tanteo* para la entrada de nacionales de terceros países que ya hayan trabajado temporalmente en Italia en los cinco años anteriores, tal como ha quedado explicado. De esa forma, el trabajador se beneficia de la posibilidad de un acceso más fácil al mercado de trabajo italiano cuando, habiendo retornado a su país de origen, decida regresar al país que lo acogió por primera vez, ostentando un derecho de prioridad de regreso por motivos de trabajo estacional con el mismo u otro empleador, en comparación con aquellos que nunca hubiesen hecho una entrada regular en Italia por motivos de trabajo.

En lo que podemos denominar una aproximación a la migración circular recogida en la norma italiana, sólo se aprecia la situación del permiso plurianual analizado; en cambio, no encontramos ninguna previsión para los nacionales italianos que trabajan en otros Estados.

[19] En cualquier caso, esta posibilidad de regularización exige la ausencia de antecedentes penales, por lo no se aplicará a los extranjeros declarados inadmisibles en el territorio italiano, así como tampoco a los condenados por determinados delitos, como los relacionados con las drogas o la prostitución, y a las personas que se consideren una amenaza para el orden público o la seguridad del Estado.

En cuanto a la cooperación con los países que son origen de grandes flujos migratorios hacia Italia, el Estado italiano ha impulsado a lo largo de los años, en el marco del TUEX, numerosas iniciativas de cooperación con aquellos, y con las comunidades de inmigrantes más numerosas presentes en el territorio nacional. El objetivo es promover vías regulares de movilidad para los nacionales de terceros países, con el fin de desalentar la migración irregular y facilitar una entrada ordenada en el mercado laboral.

Se trata de acuerdos bilaterales con países no pertenecientes a la UE, que son una herramienta de colaboración entre la Administración italiana y las Autoridades competentes de esos terceros países, para fortalecer la cooperación internacional en materia migratoria con estos, con el fin de:

- Promover canales regulares de entrada para trabajadores extranjeros.
- Fortalecer los métodos de selección de trabajadores extranjeros y gestionar mejor su colocación laboral, respondiendo a las necesidades del mercado laboral italiano.
- Elaborar y compartir herramientas técnicas (tarjetas profesionales, listas de trabajadores, estándares de formación, etc.) para una planificación integrada de los flujos migratorios por motivos de trabajo.
- Intercambiar experiencias y buenas prácticas.

Colaborando Italia con cada uno de los Estados con los que ha suscrito los Convenios, se desarrollan más específicamente proyectos que tienen como objetivo promover la formación y la orientación profesional y lingüística de los nacionales de los terceros países, con el fin de aumentar sus habilidades y cualificaciones profesionales, y con ello sus oportunidades de empleo. Además, se impulsan acciones de formación dirigidas a instituciones de terceros países que se ocupan de la gestión de los flujos migratorios o de los servicios de formación y empleo, para hacer más efectivas las vías de movilidad e integración laboral.

Las actividades descritas se gestionan por la Dirección General de Políticas de Inmigración e Integración del Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales.

5. LAS CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN DE CIUDADANOS EXTRACOMUNITARIOS EN ITALIA. REFERENCIA AL COLECTIVO DE TRABAJADORES EXTRANJEROS

5.1. Datos generales

El Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales de Italia, tras agrupar datos de diversas fuentes institucionales, incorporó en un informe las características y los procesos de integración de cada una de las 16 comunidades nacionales más numerosas en Italia, esto es, las de Albania, Bangladesh, China, Ecuador, Egipto, Filipinas, India, Marruecos, Moldavia, Nigeria, Paquistán, Perú, Senegal, Sri Lanka, Túnez y Ucrania. Por consiguiente, a continuación, seguiremos las conclusiones de dicho informe para ofrecer una información más precisa.

En enero de 2021 (último dato publicado) había 3.373.876 ciudadanos no pertenecientes a la UE que residían -legalmente- en Italia, principalmente de Marruecos, Albania, China y Ucrania, acumulando el 38% de las presencias. Existía un equilibrio de género casi total, ya que el porcentaje del 50,5% correspondía a hombres, y el 49,5% a mujeres. Según los datos facilitados por el Instituto Estadístico italiano ISTAT, en dicha fecha había aproximadamente 5,2 millones de ciudadanos extranjeros, que representaban el 8,7 % de la población residente. El 83,4% de los ciudadanos extranjeros se concentraban en el Centro-Norte del país.

En el citado año 2021 se expidieron 241.595 permisos de residencia, superando en 135.000 los del año anterior. El aumento registrado de entradas retomó valores similares a los de 2018,

recuperando el número de autorizaciones los niveles previos a la pandemia. Con el estallido del conflicto en Ucrania, que obligó a muchas personas a abandonar su país, este colectivo ha crecido en Italia. A finales de septiembre de 2022 había 159.000 solicitudes de protección temporal.

Entre las cinco principales regiones de residencia de extranjeros se encuentran Lombardía, Lacio, Emilia-Romaña, Véneto y Toscana.

La población extracomunitaria es más joven que la italiana. Hay 744.302 menores, que equivalen al 22,1% de la población extracomunitaria, frente al 16,2% de los ciudadanos italianos. La proporción de menores es más alta entre los nacionales de Marruecos (28,8 %), de Egipto (34,1 %) y de Túnez (28,5 %).

Para la mayoría de las nacionalidades, los principales motivos de entrada a Italia son familiares, que alcanzan la máxima incidencia, por encima del 80% para Sri Lanka (89%), Marruecos (85,4%), Filipinas (84,3%) y Ecuador (80%). Las excepciones a ello se encuentran en la comunidad china para la que el 50% de las admisiones son con fines de estudio y la pakistaní para la que se registran numerosas solicitudes de entrada como una forma de protección.

El importante grado de integración de la población extracomunitaria en Italia también se reflejó en el aumento constante de la proporción de titulares de permisos de residencia de larga duración sobre el total de residentes legales. En enero de 2021 era de 64,4%, siendo las comunidades que aportan una mayor proporción de residentes de larga duración la moldava, ecuatoriana, ucraniana, tunecina, marroquí, filipina y la peruana.

Los permisos de estudio otorgados, más que se duplicaron con respecto al año anteriores, pero aún no han retornado a los niveles de 2019 y 2018. Los permisos para familias también se duplicaron, alcanzándose el pico más alto desde 2012.

El número de nuevas entradas creció para todas las comunidades principales, pero la primacía perteneció a Ucrania, que registró un aumento de un 209% entre 2020 y 2021.

5.2. Los principales indicadores laborales sobre los ciudadanos extracomunitarios en Italia

En 2021 se emitieron 51.019 nuevos permisos para actividades laborales, un número mayor de los que se habían emitido en todo el cuatrienio anterior, que fueron menos de 48.500, representando más de 21% de los nuevos permisos aprobados, cuota récord dado que desde 2015 nunca habían superado el 10% del total.

El 7,1 % de los trabajadores registrados en Italia son de nacionalidades no comunitarias. No obstante, en el año 2020 se observó un cambio importante en las tendencias del mercado laboral consolidadas en la última década, mostrando una caída del empleo y un aumento de la inactividad para el conjunto de la población extracomunitaria.

En 2021 la tasa de empleo de los extranjeros, que era del 61,4 %, a pesar del crecimiento más intenso, siguió siendo inferior a la de los ciudadanos italianos, de un 62,9 %. La tasa de empleo femenina de este colectivo resultaba equivalente al 41,5% del total de ciudadanos extracomunitarios, siendo mayor en las comunidades filipina (72,5%), peruana (63,2%), ucraniana (61,9%) y china (59,6%), mientras que ese porcentaje era mínimo en las comunidades pakistaní (4,3%), de Bangladesh (5,8 %) y de Egipto (7,8 %).

Las oportunidades de empleo para los ciudadanos extranjeros con residencia legal aumentaron en Italia, pero no así su estabilidad. El informe de Caritas-Migrantes[20] así lo señaló. Asimismo, en el primer trimestre de 2022, los datos del ISTAT mostraron un crecimiento del 1,5% en la tasa de empleo

[20] Vid. XXXI Rapporto Immigrazione 2022. Caritas Italiana e Fondazione Migrantes.

de los trabajadores extranjeros de entre 20 y 64 años. Incluso más significativo que el registrado entre los trabajadores italianos que alcanzó el 0,8%.

En el periodo contemplado, la tasa de paro aumentó más para los extranjeros, en un +1,1%, que para los trabajadores italianos, de +0,1%, presentando aquellos un indicador del 14,4%, significativamente superior al de los italianos, de un 9%. La tasa de inactividad de los extranjeros de entre los 15 y 64 años era del 32,4%, inferior a la de los italianos, del 35,9%, con diferencias más marcadas en el Sur. Merece atención la inactividad femenina, que para muchas comunidades extranjeras alcanzaba valores bastante negativos, con más del 80% de las mujeres egipcias, pakistaníes, indias y de Bangladesh, con edades comprendidas entre los 15 y los 64 años, en situación de inactividad.

El protagonismo de la población extracomunitaria en el ámbito emprendedor también era significativo, registrándose a principios de 2021 un total de 498.349 empresas lideradas por personas extracomunitarias, un 2,5% más que el año anterior. En conjunto, representaban el 8,2% de las empresas del país.

6. EL SEGUIMIENTO ADMINISTRATIVO DE LAS INSUFICIENCIAS DEL MERCADO DE TRABAJO Y DE LA INTEGRACION SOCIOLABORAL DE LOS EXTRANJEROS

Existen diversos mecanismos de carácter permanente desarrollados por el Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales para desarrollar la gestión migratoria, y para detectar las insuficiencias y las necesidades de trabajadores en el mercado de trabajo. Para ello, la Dirección General de Inmigración y Políticas de Integración, lleva a cabo las siguientes funciones:

- Elabora publicaciones semestrales y anuales relativas a la recogida y el análisis de datos sobre la presencia extranjera en el ámbito del empleo italiano, y a la importancia que los ciudadanos no comunitarios tienen en el mercado de trabajo.
- Colabora con las demás Administraciones competentes, como el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación Internacional, el Ministerio del Interior, o el Ministerio de Políticas Agrícolas, Alimentarias y Forestales, en la programación anual de los flujos de entrada por motivos de trabajo, que se realiza mediante los DdF.
- Destaca las necesidades internas del mercado laboral italiano mediante una amplia consulta con las regiones, las asociaciones empresariales y las principales organizaciones sindicales, y supervisa el uso de las cuotas de entrada para fines laborales, analizando en tiempo real la evolución de los flujos, también con vistas a la futura programación.
- Distribuye la cuota máxima de entradas establecida en el DdF a las Oficinas territoriales de trabajo, teniendo en cuenta la demanda de mano de obra comunicada por esas Oficinas a raíz de consultas territoriales con entidades locales y agentes sociales.

En lo que atañe a la integración sociolaboral de los extranjeros, el Ministro de Trabajo y Políticas Sociales (durante el mandato de Mario Draghi), el Presidente de la Conferencia de Regiones y Provincias Autónomas, y el Delegado de Inmigración de la Asociación Nacional de Municipios Italianos, firmaron una Declaración de intenciones el 19 de abril de 2022, que tuvo como objetivo central la voluntad de unir fuerzas para promover la integración de los inmigrantes.

El documento reconoció la importancia de la dimensión regional y urbana en los procesos de integración de los ciudadanos extranjeros, en particular los que acuden a trabajar, y de sus familias, y la necesidad de enfoques dedicados a las especificidades locales. El Gobierno central se comprometió a fortalecer las acciones conjuntas en materia de integración, y a actuar de manera coordinada con la programación de los fondos y los objetivos compartidos trazados en el Marco Estratégico 2021-2027 y en el Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia sobre políticas de inclusión, de cohesión, sociales y laborales.

Hace años que en Italia existe una positiva colaboración sobre políticas de integración entre el Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales, las Regiones y los Municipios. En particular, los objetivos que se pretenden son:

- Promover políticas comunes para la integración sociolaboral de los ciudadanos extranjeros, con atención a los colectivos vulnerables como los trabajadores extranjeros en condiciones de desventaja y explotación, las mujeres, los titulares de diversas formas de protección, o los menores en transición a la edad adulta. Esas actuaciones se llevan a cabo financiadas mediante el uso coordinado e integrado de los fondos europeos, nacionales y locales, disponibles en la actualidad para el ciclo de programación comunitaria 2021-2027.
- Intensificar el intercambio de buenas prácticas a nivel nacional, regional y local en el campo de la integración, y también a través de intervenciones de desarrollo de la formación, que puedan favorecer la acogida de las mejores experiencias en diferentes áreas.
- Aumentar la capacidad de análisis y la recopilación de datos comunes sobre la integración e inclusión sociolaboral de los ciudadanos migrantes a nivel nacional y local.