

MANUALE SULLE POLITICHE DI REGOLARIZZAZIONE

PRATICHE, DIBATTITI E
RISULTATI

SINTESI ESECUTIVA



a cura dei
Jill **AHRENS**
Albert **KRALER**
Imanol **LEGARDA**
Michele **LEVOY**



Questo lavoro è concesso in licenza aperta ai sensi della licenza Creative Commons Attribution-Non-Commercial 4.0 International License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>):



RINGRAZIAMENTI:

La presente sintesi esecutiva presenta i messaggi chiave del Manuale sulle politiche di regolarizzazione. Pratiche, dibattiti e risultati ed è stata redatta congiuntamente dai co-editori del manuale, Jill Ahrens, Albert Kraler, Imanol Legarda Díaz-Aguado e Michele LeVoy.

El manual completo ha sido publicado por la editorial University of Krems Press y está disponible en <https://doi.org/10.48341/chqk-ey86> (solo en inglés).

Autori: Jill Ahrens, Maristella Cacciapaglia, Franck Düvell, Abigail Goldfarb, Maegan Hendow, Jussi Jauhiainen, Albert Kraler, Imanol Legarda Díaz-Aguado, Jasmijn Slootjes, Bernard Steiner e Anna Triandafyllidou.

Collaboratori: Norbert Cyrus, Alan Desmond, Ruth Heylin, Michele LeVoy, Stephanos Stavros e Constança Urbano de Sousa.

Progetto grafico e impaginazione: Chloë Bouvier e Imanol Legarda Díaz-Aguado.

Illustrazione di copertina: Imanol Legarda Díaz-Aguado, utilizzando immagini sviluppate da Visuality (<https://visuality.eu>).

Traduzione in italiano: Milena Jakicevic

Desideriamo ringraziare Diego Acosta, Norbert Cyrus, Alan Desmond, Francesco Pasetti, Stephanos Stavros, Constança Urbano da Sousa e Laetitia Van Der Vennet per aver revisionato i contributi al manuale MIREM.

COME CITARE:

Jill Ahrens, Albert Kraler, Imanol Díaz-Aguado e Michele Levoy (2025). **Sintesi esecutiva – Manuale sulle politiche di regolarizzazione: pratiche, dibattiti e risultati** Krems: Università per la formazione continua di Krems. DOI: : <https://doi.org/10.5281/zenodo.18853669>

RINGRAZIAMENTI PER IL FINANZIAMENTO:

La presente pubblicazione ha beneficiato del sostegno finanziario del programma di ricerca e innovazione Horizon Europe dell'Unione Europea, del UK Research and Innovation (UKRI) nell'ambito della garanzia di finanziamento Horizon Europe del governo britannico e del Canada Excellence Research Chairs Program del governo canadese.

Le opinioni e i pareri espressi sono tuttavia esclusivamente quelli degli autori e non riflettono necessariamente quelli dell'Unione Europea, dell'Agenzia esecutiva per la ricerca, dell'UKRI e del governo canadese.



Funded by
the European Union



UK Research
and Innovation



Canada Excellence
Research Chair in
Migration & Integration

Sintesi esecutiva

Piuttosto che una misura eccezionale, la regolarizzazione è una risposta frequente per risolvere situazioni di irregolarità prolungata e di lungo periodo. Il presente manuale sostiene che la regolarizzazione dovrebbe essere considerata un elemento standard degli strumenti di politica migratoria, fornendo un percorso strutturato alle persone in stato irregolare per regolarizzarne lo status quando altre opzioni, come il rimpatrio, non sono praticabili. La migrazione irregolare dovrebbe essere intesa come una caratteristica strutturale delle società contemporanee, derivante dalla domanda di manodopera, dalle reti familiari e sociali, dalle aspirazioni migratorie individuali e dalle politiche restrittive in materia di ingresso e soggiorno.

Il presente manuale fornisce orientamenti pratici e basati su dati concreti in merito alla progettazione, all'attuazione e alla valutazione delle politiche di regolarizzazione, evidenziandone l'impatto sui mercati del lavoro, sulla coesione sociale e sui diritti dei migranti. Attingendo alle esperienze dell'Europa, del Nord America e di altre regioni del mondo, esamina come funzionino i diversi approcci politici, come gli attori chiave influenzino i risultati e come la progettazione delle procedure incida sull'accessibilità, l'inclusività e la legittimità. Evidenzia inoltre come la regolarizzazione, se effettuata con attenzione (come indicato nel testo originale), possa ridurre l'informalità, migliorare l'integrazione e rafforzare i contributi fiscali e sociali.

Scopo e destinatari

Il presente manuale è destinato ai responsabili politici, alle autorità competenti in materia di migrazione, agli attori della società civile e ai ricercatori coinvolti nella governance della migrazione. Collocando la regolarizzazione in un contesto storico più ampio e chiarendone la portata, fornisce:

- Linee guida basate su dati concreti sulla progettazione e la valutazione delle politiche di regolarizzazione.
- Approfondimenti sulle conseguenze pratiche delle scelte politiche per i migranti, le istituzioni e le società.
- Esempi di buone pratiche provenienti dall'Europa, dal Canada, dagli Stati Uniti e da altri paesi.
- Strumenti per anticipare gli effetti (non) desiderati, semplificare le procedure amministrative e gestire i compromessi tra priorità umanitarie, giuridiche e socioeconomiche.
- Risorse a sostegno delle strategie di comunicazione pubblica e del dibattito sulla regolarizzazione.

Definizione di regolarizzazione: concetti e ambito di applicazione

Una chiara comprensione e un'attenta definizione della regolarizzazione sono essenziali per un'efficace elaborazione delle politiche.

- **Definizione chiara:** nel presente manuale, per regolarizzazione si intende un processo ufficiale definito dallo Stato che concede lo status di residente a persone che in precedenza si trovavano in una situazione irregolare, comprese le persone il cui ordine di espulsione è stato temporaneamente sospeso (come nel caso della *Duldung* in Germania).
- **Strumento pragmatico:** la regolarizzazione affronta il soggiorno irregolare di lunga durata, le esigenze umanitarie e l'inclusione sociale,

soprattutto quando altre opzioni politiche non sono, o non sono più, fattibili o auspicabili.

- **Politiche di regolarizzazione diversificate:** la regolarizzazione comprende programmi temporanei, meccanismi permanenti e politiche che potrebbero non recare ufficialmente l'etichetta di regolarizzazione, ma che, se ben concepiti, possono ottenere risultati simili.
- **Comunicazione chiara:** una comunicazione trasparente e coerente è essenziale per costruire la fiducia tra i migranti e l'opinione pubblica.

Stato di diritto e considerazioni giuridiche per la regolarizzazione

Le politiche di regolarizzazione operano all'interno di quadri giuridici che includono l'equità, l'uguaglianza e l'accesso alla giustizia, sottolineando lo Stato di diritto come quadro di riferimento per la protezione dei migranti piuttosto che la semplice applicazione delle norme esistenti. Sebbene l'UE affermi spesso di non avere competenze dirette in materia di regolarizzazione, le sue istituzioni influenzano le scelte nazionali attraverso un coordinamento morbido, quadri giuridici e discorsi politici.

- **Quadri giuridici dell'UE:** la direttiva sul rimpatrio del 2008 consente agli Stati membri di concedere permessi di soggiorno "per qualsiasi motivo" (art. 6, paragrafo 4), mentre altre direttive impongono o consentono il rilascio di permessi di soggiorno per i gruppi vulnerabili, compresi i sopravvissuti alla violenza, le vittime della tratta e le persone sfruttate sul lavoro.

- **Sentenze dell'UE:** le sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) hanno imposto agli Stati di concedere il diritto di soggiorno o di astenersi dall'allontanamento (cfr. le sentenze [Ruiz Zambrano](#) e [Metock e altri](#)).
- **Tribunali nazionali:** sentenze nazionali, come quella irlandese ([Luximon & Balchand](#) nel 2018), dimostrano che anche i tribunali possono contribuire alla definizione di programmi di regolarizzazione mirati.
- **Giustificazione giuridica:** misure quali firewall, sospensioni temporanee dell'espulsione o programmi di regolarizzazione a tempo determinato rafforzano la certezza del diritto e riducono lo sfruttamento.

Variazioni politiche: programmi di regolarizzazione vs meccanismi

La regolarizzazione assume diverse forme, dai programmi a tempo determinato concepiti per rispondere a esigenze o crisi specifiche, ai meccanismi di regolarizzazione permanenti integrati nella legislazione. Entrambi gli approcci possono essere efficaci, a seconda di come sono concepiti e attuati.

- **I programmi di regolarizzazione a tempo determinato possono rispondere a situazioni specifiche.** Il *Chancen-Aufenthaltsrecht* 2022 della Germania prevede un permesso di soggiorno transitorio di 18 mesi per le persone con almeno cinque anni di *Duldung*, collegando la regolarizzazione temporanea a requisiti di integrazione come l'occupazione e l'apprendimento della lingua.
- **I meccanismi di regolarizzazione continua creano percorsi permanenti per le persone con uno status irregolare o precario.** Il meccanismo permanente spagnolo *arraigo* (introdotto per la prima volta nel 2004 e poi ampliato) offre ora molteplici percorsi di regolarizzazione basati su criteri sociali, occupazionali, familiari, educativi o di status precedente, garantendo stabilità a lungo termine a persone in situazione irregolare.
- **Impatto della progettazione:** le scelte di progettazione delle politiche riflettono priorità politiche più ampie e determinano i diritti dei migranti, la capacità amministrativa e la legittimità delle politiche.

Coinvolgimento delle parti interessate e progettazione delle politiche:

Sebbene la regolarizzazione rimanga principalmente una competenza nazionale, una regolarizzazione efficace si basa sulla collaborazione tra più attori, tra cui le autorità nazionali, le istituzioni dell'UE, i sindacati, i datori di lavoro, la società civile e i gruppi di sostegno ai migranti.

- **Governi nazionali e locali:** le autorità nazionali stabiliscono il quadro giuridico per la regolarizzazione, ma le città spesso adottano misure più inclusive (come le "città santuario"), tra cui l'accesso ai servizi, i documenti di identità municipali o il sostegno alle domande. Queste [iniziative locali](#) possono divergere dalla politica nazionale.
- **Società civile:** nel programma irlandese di regolarizzazione dei migranti privi di documenti di lungo periodo del 2022, le organizzazioni della società civile hanno svolto un ruolo cruciale nella sensibilizzazione e nel sostegno diretto ai richiedenti, garantendo l'accessibilità a gruppi che altrimenti sarebbero stati esclusi.
- **Iniziative di advocacy:** movimenti guidati dai migranti e basati sulla fede hanno sostenuto la regolarizzazione e hanno anche costruito alleanze politiche. In Spagna, [#RegularizaciónYA](#) ha avviato un'iniziativa legislativa popolare, raccogliendo oltre 700.000 firme entro il 2022 per promuovere un programma di regolarizzazione rivolto ai lavoratori/lavoratrici dei settori precari spesso esclusi dai percorsi esistenti.

Impatti e risultati

La regolarizzazione ha effetti sociali, economici e giuridici dimostrabili, ma i risultati dipendono dalla progettazione del programma e dalla governance migratoria più ampia.

- **Limiti degli status condizionati:** status precari, condizionati o dipendenti dal datore di lavoro possono limitare l'efficacia della regolarizzazione, come si è visto nella regolarizzazione italiana del 2020 durante la pandemia di COVID, che richiedeva la presentazione di domande tramite i datori di lavoro per i lavoratori/lavoratrici agricoli e sanitari, con condizioni e documentazione rigorose; la dipendenza dalla sponsorizzazione del datore di lavoro e dai permessi a breve termine ha limitato l'accesso e ha lasciato molti lavoratori/lavoratrici in situazioni precarie.
- **Necessità di monitoraggio:** è fondamentale monitorare sia le conseguenze intenzionali che quelle non intenzionali, compresi gli effetti sui mercati del lavoro, sui diritti dei migranti e sui percorsi di integrazione, e adattare i programmi di conseguenza. Ad esempio, i percorsi degli studenti post-secondari in Canada illustrano conseguenze non intenzionali, poiché le modifiche ai requisiti di ammissibilità per alcuni permessi di studio o permessi di lavoro post-laurea negli anni 2020 hanno aumentato il rischio che gli studenti perdessero lo status, dimostrando come le lacune politiche e la complessità amministrativa possano inavvertitamente produrre irregolarità anche tra i migranti che rispettano le norme.

Prospettive contestuali e comparative

Le politiche di regolarizzazione operano in contesti politici, sociali e internazionali più ampi che ne determinano sia la fattibilità che i risultati.

- **Regimi di protezione temporanea:** le misure a breve termine dimostrano come risposte rapide possano prevenire l'irregolarità, ma comportano dei rischi quando sono di breve durata o non esistono percorsi verso altri permessi duraturi. In Turchia, i siriani sono stati inseriti in regimi di protezione temporanea come principale via per ottenere uno status regolare e hanno mantenuto tale status negli ultimi 15 anni. L'attivazione della direttiva sulla protezione temporanea (TPD) nell'UE ha concesso a milioni di ucraini diritti di soggiorno immediati e accesso ai servizi, dimostrando come un meccanismo regionale coordinato possa regolarizzare grandi popolazioni su larga scala, ma la loro protezione è limitata nel tempo ed è già stata prorogata più volte.
- **Lezione dal Nord America:** le esperienze degli Stati Uniti in materia di misure e programmi di regolarizzazione mettono in evidenza lezioni pratiche in materia di progettazione, accessibilità e partenariati con la società civile, offrendo preziosi spunti di riflessione ai responsabili politici europei che cercano di trovare un equilibrio tra obblighi umanitari, esigenze del mercato del lavoro e legittimità pubblica (cfr. ad esempio il programma Deferred Action for Childhood Arrivals (DACA) nel capitolo 10).
- **Esperienza latinoamericana:** nel XXI secolo in America Latina sono state attuate [oltre 100 regolarizzazioni](#). La Colombia, che attualmente ospita la più grande popolazione di migranti venezuelani della regione, offre loro protezione temporanea e una serie di percorsi di regolarizzazione. Sia l'America Latina che l'Europa condividono la logica selettiva e condizionata e la complessità burocratica. Tuttavia, l'Europa pone l'accento sull'integrazione e sulla valutazione discrezionale, mentre l'America Latina spesso dà la priorità a un accesso più ampio e ad approcci basati sui diritti.

Conclusioni

I dati presentati in questo manuale dimostrano che, sebbene la regolarizzazione possa fornire percorsi essenziali per ottenere lo status di residente regolare, l'accesso pratico rimane disomogeneo. La complessità burocratica, gli oneri documentali e i criteri condizionali spesso limitano i benefici di politiche altrimenti inclusive. I responsabili politici devono riconoscere che l'ammissibilità formale non sempre si traduce in una protezione o stabilità effettiva per i migranti.

Ci sono ancora diverse lacune politiche da considerare, tra cui: a livello regionale l'ammissibilità selettiva, i regimi temporanei e la dipendenza dalla sponsorizzazione del datore di lavoro creano barriere persistenti. È essenziale rafforzare l'attuazione attraverso procedure chiare, servizi di sostegno adeguati

e meccanismi di monitoraggio. Garantire che le politiche tengano conto delle diverse situazioni dei migranti, tra cui l'occupazione, i legami familiari e la precedente irregolarità, può migliorare l'equità e l'efficacia.

L'esperienza comparativa suggerisce potenziali percorsi da seguire: integrare principi basati sui diritti, semplificare i requisiti amministrativi e bilanciare le valutazioni discrezionali con regole chiare in materia di diritti. I responsabili politici possono trarre insegnamento dalle pratiche regionali, come l'accesso basato sui diritti umani in America Latina e gli approcci legati all'integrazione in Europa, per sviluppare quadri flessibili ma coerenti che riducano l'irregolarità sostenendo al contempo l'inclusione sociale ed economica.

Questo Manuale dimostra che la regolarizzazione delle persone migranti non è una misura eccezionale, ma uno strumento centrale delle politiche di governance migratoria. Esamina la progettazione delle politiche, gli attori coinvolti e le sfide dell'attuazione, mettendo in evidenza il loro impatto sui mercati del lavoro, sui diritti e sulla coesione sociale. Sulla base di evidenze provenienti dall'Europa e da altre regioni del mondo, offre ai responsabili politici opzioni pratiche per affrontare in modo efficace e sostenibile la presenza di persone migranti in situazione irregolare.



Funded by
the European Union



UK Research
and Innovation



Toronto
Metropolitan
University

Canada Excellence
Research Chair in
Migration & Integration

