

**IMMIGRAZIONE E LAVORO:
QUALI REGOLE?**

MODELLI, PROBLEMI E TENDENZE

A cura di

Paolo Bonetti
Madia D'Onghia
Paolo Morozzo della Rocca
Mario Savino

This Volume has been produced with the support of the Erasmus+ Program of the European Union within the framework of the Jean Monnet Centre of Excellence on the Integration of Migrants in Europe (IntoME). The European Commission support for the production of this publication does not constitute an endorsement of the contents which reflects the views of authors only, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

With the support of the
Erasmus+ Programme
of the European Union



Tutti i diritti sono riservati

© Editoriale Scientifica srl 2022
Via San Biagio dei Librai, 39
80138 Napoli
979-12-5976-264-1

INDICE

PAOLO BONETTI, MADIA D'ONGHIA, PAOLO MOROZZO DELLA ROCCA, MARIO SAVINO, Introduzione	7
--	---

PARTE I: I MODELLI STRANIERI

ANDREA DE PETRIS, Germania	17
SARA BENVENUTI, WILLIAM CHIAROMONTE, Francia	84
ANTONIA BARAGGIA, ELEONORA CELORIA, Regno Unito	132
LUCA PIETRO VANONI, Stati Uniti	167
DAVIDE STRAZZARI, Canada	199
LUCIA BUSATTA, Irlanda	230
EMELLIN DE OLIVEIRA, Portogallo	259
CLAUDIO DI MAIO, Spagna	297
ANDREA IOSSA, VINCENZO PIETROGIOVANNI, Svezia	324
ANNA LAZZARO, Svizzera	352

PARTE II: LA SITUAZIONE IN ITALIA

CECILIA CORSI, STEFANIA DALL'OGGIO, Il quadro normativo	395
MARGHERITA INTERLANDI, I dati e le tendenze	447

PARTE III: I VINCOLI EUROPEI E INTERNAZIONALI

ROBERTA NUNIN, Le migrazioni economiche nel diritto dell'Unione europea	461
LUIGIMARIA RICCARDI, FRANCESCA RONDINE, Le migrazioni economiche nel diritto internazionale	484

PARTE IV:
LE LEZIONI DELLA COMPARAZIONE

PAOLA PANNIA, Alcune tendenze delle legislazioni nazionali in materia di ingressi per motivi di lavoro	521
MONICA MCBRITTON, Le migrazioni economiche: accesso al territorio e accesso al mercato del lavoro	542
PAOLO MOROZZO DELLA ROCCA, Le vie dell'immigrazione e quelle della regolarizzazione	555
Gli Autori	585

CANADA

Davide Strazzari

SOMMARIO: 1. A mo' di introduzione: alcune specificità delle politiche migratorie canadesi. – 2. Il permesso di soggiorno a titolo permanente: il canale federale. – 3. Il significativo aumento dell'immigrazione economica su base temporanea: verso un modello transizionale, ma selettivo al titolo di soggiorno permanente. – 4. La devoluzione alle Province della selezione dell'immigrazione economica. – 5. Conclusioni. – Riferimenti bibliografici essenziali.

1. *A mo' di introduzione: alcune specificità delle politiche migratorie canadesi*

In termini assoluti, tra i Paesi membri dell'OCSE¹, il Canada ha la quota più elevata di immigrazione legata ai flussi lavorativi e il numero di permessi di soggiorno di tipo permanente, rilasciati per motivi economici, sopravanza sia quello dei ricongiungimenti familiari sia quello di carattere umanitario.

A tal fine, per un utile confronto, si può assumere, come termine di riferimento, l'anno 2019. Sono stati 196.658 gli stranieri cui è stato attribuito un visto e/o un permesso di soggiorno a titolo permanente per motivi di lavoro², rispetto ai 91.311 attribuiti a titolo di ricongiungimento familiare e ai 48.530 per motivi di carattere umanitario. Di queste 196.658 unità, più di 63.000 erano in precedenza in possesso di un permesso di lavoro temporaneo. Si deve notare, infatti, che l'acquisizione dello status di *permanent resident* può riguardare tanto i nuovi ingressi – e dunque rappresentare un motivo per il rilascio del visto e del conseguente permesso di soggiorno – quanto gli immigrati già presenti in Canada con altro titolo di soggiorno a carattere temporaneo. Ai fini del conseguimento del titolo di *permanent resident* non è necessario, infatti, trovarsi fuori dal territorio canadese³.

¹ Cfr. Rapporto OCSE, *Recruiting Immigrant Workers, Canada*, 2019, p. 17, reperibile al sito <https://www.oecd.org/publications/recruiting-immigrant-workers-canada-2019-4abab00d-en.htm>

² È da notare, però, che la cifra dei migranti di natura economica include anche i familiari al seguito.

³ Si veda, in proposito, il rapporto annuale 2020 sull'immigrazione del *Minister of Immigration, Refugee and Citizenship* al Parlamento, disponibile al sito. <https://canada.ca/content/dam/ircc/migration/ircc/english/pdf/pub/annual-report.2020-en.pdf>.

La concezione dell'immigrazione come strumento prioritariamente indirizzato a favorire la crescita economica permea trasversalmente anche le altre modalità d'accesso al territorio canadese.

Lo stesso canale umanitario – che per una quota rilevante attiene al reinsediamento di richiedenti asilo da Paesi terzi – ha sempre guardato alla prospettiva della potenziale occupabilità e della rapida integrazione nella società canadese quali criteri di selezione per i richiedenti asilo da reinsediare⁴. Infatti, la sec. 139.1 lett. g) dell'*Immigration and Refugee Protection Regulation* prescrive, tra i requisiti che i potenziali candidati al reinsediamento devono soddisfare, quello di essere capace «to become successfully established in Canada». A tal fine, l'amministrazione è tenuta a prendere in considerazione «their potential for employment in Canada, given their education, work experience and skills», nonché la conoscenza di una delle due lingue ufficiali nazionali.

È poi da ricordare l'istituto della *private sponsorship*. Accanto, infatti, ai reinsediati che vengono selezionati e accolti dal Governo federale, il Canada ha avviato, a partire dalla crisi dei rifugiati in Indocina, sul finire degli anni '70, un autonomo canale per il reinsediamento di richiedenti asilo sponsorizzati da soggetti privati, siano questi famiglie o, soprattutto, agenzie di volontariato a matrice religiosa o etnica

Al momento, il meccanismo della *private partnership* – disciplinato dagli artt. 152 e ss. dell'*Immigration and Refugee Protection Regulation* (IRPR) – prevede tre principali formule. La prima di queste è rappresentata dallo schema dello *Sponsorship Agreement Holder* (SAH) in cui enti associativi a base religiosa, etnica o con finalità umanitarie concludono accordi con il Governo federale per il reinsediamento, presentando un dettagliato piano di inserimento sociale, inclusivo degli aspetti finanziari. La conclusione dell'accordo consente agli enti associativi di evitare di ottenere un nulla osta per ogni progetto di reinsediamento e permette di selezionare non solo rifu-

⁴ Sul punto, in dottrina si è parlato di “compassion with realism model”. Cfr. J.C. HATHAWAY, *Selective Concern: An Overview of Refugee Law in Canada*, in *McGill Law Journal*, 1988, XXXIII, pp. 675 ss. È vero, tuttavia, che le modifiche introdotte con l'*Immigration and Refugee Protection Act* del 2002 hanno parzialmente ridimensionato, ma non eliminato, questo approccio. Cfr. A. GARNIER, *Resettled Refugees and Work in Canada and Quebec. Humanitarianism and the Challenge of Mainstream Socioeconomic Participation*, in *Refugee Resettlement: Power, Politics and Humanitarian Governance*, A. GARNIER, L. LYRA JUBILAT AND K. BERGSTOVA SANDVIK (eds.), New York, Berghahn Books, 2018, pp. 118 ss.

giati ai sensi della Convenzione di Ginevra, ma anche persone eleggibili per la protezione umanitaria quale definita dalla legge canadese.

Nelle altre due forme di *private partnership* si riconosce la possibilità ad associazioni etnico-religiose, che agiscono al di fuori di una previa convenzione governativa, o a gruppi di almeno cinque persone che siano cittadini canadesi o *permanent resident* di sponsorizzare la selezione e poi il reinsediamento di persone cui sia stato riconosciuto lo status di rifugiato ai sensi della sola Convenzione di Ginevra nel Paese terzo in cui sono ospitati temporaneamente. In entrambi i casi, esistono limiti di natura quantitativa rispetto ai soggetti da reinsediare (non più di due all'anno) e vi deve essere un apposito piano di integrazione per ognuno di questi⁵.

Il modello canadese, incentrato appunto su un chiaro paradigma di sussidiarietà orizzontale⁶, ha, da un lato, agevolato l'integrazione sociale e lavorativa dei rifugiati reinsediati e, dall'altro, ha dato decisa centralità alle comunità etniche presenti sul territorio, divenendo queste ultime interlocutrici importanti sia per la individuazione di nuovi immigrati da selezionare sia per la loro veloce integrazione.

Sebbene durante il Governo Harper nella metà degli anni 2000, questo canale d'accesso abbia subito alcune limitazioni, esso è nuovamente tornato importante con il Governo Trudeau, soprattutto in relazione alla decisione di ricollocare richiedenti asilo dalla Siria. È da segnalare, tuttavia, che lo scoppio della pandemia ha sostanzialmente azzerato gli ingressi attraverso questo canale, anche se nei più recenti atti programmatici governativi sono stati confermati, per il triennio 2021-2023, target di ammissione particolarmente elevati tanto per il canale umanitario quanto per quello economico⁷.

⁵ In argomento, si rinvia a E. YAHYAOUI KRIVENKO, *Hospitality and Sovereignty. What Can We Learn from the Canadian private Sponsorship of Refugees Program*, in *Int. J. Refugee L.*, 2012, XXIV, 3, pp. 579 ss.; S. BAGLAY, M. JONES, *Refugee law*, II ed., Toronto, Irvin Law Inc., 2017, p. 261 ss.; D. STRAZZARI, *Resettlement, Populism, and the Multiple Dimensions of Solidarity*, in *Eur. Jour. Migr. L.*, 2020, XXII, pp. 114 ss.

⁶ Sul punto, in relazione all'esperienza italiana in materia di corridoi umanitari, P. MOROZZO DELLA ROCCA, *I due protocolli d'intesa sui "corridoi umanitari" tra alcuni enti di ispirazione religiosa ed il governo ed il loro possibile impatto sulle politiche d'asilo e d'immigrazione*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2017, 1.

⁷ Cfr. <https://www.cicnews.com/2020/10/canada-to-release-2021-2023-immigration-levels-plan-1016133.html#gs.2q3lh1>. In particolare, si prevede, per il triennio considerato, un target di più di quattrocento mila rilasci di permesso di soggiorno a titolo permanente, di cui duecentomila a titolo di ingresso economico e poco meno di settantamila per il canale umanitario.

Anche in relazione all'altro tradizionale canale di ingresso, quello legato ai motivi familiari, si deve osservare che la tendenza del sistema canadese a privilegiare la selezione di candidati con livelli di istruzione elevati favorisce, di fatto, una rapida integrazione degli stessi familiari e ciò come conseguenza della tendenziale condivisione da parte di questi ultimi del *milieu* socio-culturale del coniuge⁸.

Prima di valutare nel dettaglio le caratteristiche più salienti dell'esperienza canadese⁹, pare opportuno indicare fin da ora alcune coordinate generali e trasversali di carattere sia giuridico sia extragiuridico che si ritiene possano aiutare a orientare nella comprensione.

Tra queste, il fattore geografico riveste un significato non marginale. La posizione del Canada consente, infatti, un relativamente facile controllo delle frontiere e, di conseguenza, un'incidenza relativamente bassa dei flussi migratori non controllati.

Da questo punto di vista, la sottoscrizione nel 2004 del *Safe Third Country Agreement* tra Canada e Usa, in base al quale la responsabilità nell'esame delle domande d'asilo ricade sullo Stato di primo arrivo dei richiedenti asilo, ha ulteriormente rafforzato la capacità di controllare e programmare i flussi migratori, sia pure sollevando da parte di alcuni critiche sulla progressiva accentuazione della dimensione securitaria nelle politiche d'asilo canadese, tradizionalmente viste come particolarmente sensibili alle esigenze umanitarie¹⁰. Su circa 64.000 domande di asilo presentate direttamente in Canada,

⁸ Cfr. OECD Report, *op. cit.*, p. 33.

⁹ Su cui, in generale, si veda S.J. AIKEN, C. GREY, C. DAUVERGNE, G. HECKMAN, J. LIEW, C. MACITOSH, *Immigration and Refugee Law: Cases, Materials and Commentary*, III ed., Toronto, Edmond Publishing, 2020.

¹⁰ L'accordo con gli Stati Uniti viene solitamente considerato come particolarmente indicativo della cd. *securitization* (su cui, in generale, S. WATSON, *The Securitisation of Humanitarian Migration: Digging Moats and Sinking Boats*, London, Routledge, 2009; C. DAUVERGNE, *Making People Illegal: What Globalization Means for Migration and Law*, Cambridge, CUP, 2008) che ha caratterizzato l'approccio governativo canadese dopo l'11 settembre 2001 in materia immigratoria. La stessa adozione, nel 2001, del nuovo *Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA) viene vista sia dalla dottrina (cfr. D. SOENNECKEN, *Shifting Up and Back, The European Turn in Canadian Refugee Policy*, in *Comparative Migration Studies*, 2013, 1, pp. 101 ss.; C.G. ANDERSON, *Restricting Rights, Losing Control: The Politics of Control over Asylum Seekers in Liberal-Democratic States - Lessons from the Canadian Case, 1951-1989*, in *Canadian Journal of Political Science*, 2010, XLIII, 4, pp. 937-959) sia dalla giurisprudenza (cfr. Corte Suprema canadese, *Medovavski v. Canada* (Minister of Citizenship and Immigration), 2005

circa il 26% sono state avanzate da richiedenti asilo passati in precedenza per gli USA. È da osservare, tuttavia, che una quota importante di questi ultimi risulta esentata dall'applicazione dell'accordo grazie ai legami familiari con immigrati già regolarmente presenti in Canada¹¹.

L'IRPA ha inoltre aumentato le cause di inammissibilità delle domande e i motivi di detenzione delle domande di asilo presentate in territorio canadese. L'avvento al Governo dei conservatori, nella seconda metà del 2000, ha poi contribuito ad accrescere nell'opinione pubblica l'idea che le domande dei richiedenti asilo cd. *in-land* siano spesso fraudolente e immeritevoli di tutela rispetto a quelle selezionate attraverso la prassi del reinsediamento¹².

La bassa densità della popolazione canadese, in relazione alla vastità del territorio nazionale, ha poi storicamente giustificato una politica da sempre favorevole all'immigrazione, al punto che questa può certamente considerarsi tra i miti fondanti la nazione in senso civico dello stato canadese.

Inoltre, la diversità di territorio e di clima da Provincia a Provincia è poi alla base di una distribuzione ineguale della popolazione immigrata, tendendo quest'ultima a favorire solo alcune aree (Ontario, Québec, British Columbia) e, in relazione a queste, i centri urbani (Toronto, Montreal, Vancouver).

Anche per questo motivo, oltre che per le spinte indipendentiste quebecchesi, il Canada ha favorito a partire dagli anni '90 un significativo decentramento di funzioni in materia di selezione dell'immigrazione economica. In effetti, sebbene l'art. 95 del *Constitution Act 1867* qualifichi l'immigrazione come materia di tipo concorrente, ciò non toglie che la disposizione costituzionale garantisca e garantisce tutt'oggi il primato del diritto federale, tant'è

SCC 51: «The objectives as expressed in the Irpa indicate an intent to prioritize security») come un netto cambio di paradigma rispetto alla tradizione umanitaria che aveva caratterizzato il Canada in materia di asilo (su cui C. DAUVERGNE, *Humanitarianism, Identity and Nation: Migration Laws of Canada and Australia*. Vancouver, UBC Press, 2005).

¹¹ Criticamente sull'accordo: A.F. MOORE, *Unsafe in America: A Review of the US-Canada Safe Third Country Agreement*, in *Santa Clara L. Rev.*, 2007, XLVII, pp. 201 ss.; A. MACKLIN, *Disappearing Refugees: Reflections on the Canada-U.S. Safe Third Country Agreement*, in *Col. Hum. Rts. L. Rev.*, 2005, XXXVI, pp. 365 ss.

¹² Sul punto S. LABMAN, *Queue the Rhetoric: Refugees, Resettlement and Reform*, in *Univ. of New Brunswick L. J.*, 2011, LXII, pp. 55–63. Sull'ulteriore stretta delle politiche in materia di asilo in conseguenza della pandemia, cfr. L. ZANFRINI, *Rifugiati. La stretta canadese e la sicurezza a senso unico*, in *avvenire.it*, 16 giugno 2020.

che l'accentramento in capo alla federazione è stata la tendenza dominante fino alla fine degli anni '70 del secolo scorso. Oggi, però, i *Provincial Nominee Programs* (PNPs) – i canali d'ingresso provinciali per l'immigrazione economica – rilevano per più della metà dei permessi di soggiorno a carattere permanente rilasciati per motivi di lavoro e rappresentano la principale fonte di immigrazione per le zone più rurali e meno abitate delle Province canadesi.

Si è già osservato che l'immigrazione ha rappresentato uno dei miti fondatori del Canada. Ciononostante, è da osservare che fino agli inizi degli anni '60 le politiche di selezione degli ingressi per motivi economici erano chiaramente incentrate su prassi discriminatorie in ragione della nazionalità: fino agli anni '60 del '900 un immigrato su quattro proveniva dal Regno Unito e almeno il 90% dal resto d'Europa¹³.

Tale politica – in relazione alla quale conviene qui ricordare almeno l'adozione nel 1923 del *Chinese Immigration Act* con cui si vietò l'ingresso di nuovi immigrati dalla Cina, nazione che pure aveva fornito la maggior parte della manodopera necessaria per la costruzione a fine '800 della *Canadian Pacific Railway*¹⁴ – venne progressivamente meno sia per l'impegno internazionale del Canada su temi legati ai diritti umani sia perché il flusso di immigrati proveniente dall'Europa andava scemando, ponendo così il problema di trovare nuovi bacini di reclutamento.

A partire dal 1967 venne così introdotto un sistema d'ingresso a punti, caratteristica tutt'oggi presente, che favorisce la selezione degli immigrati con maggiore capitale umano, misurandolo in ragione della giovane età, conoscenza linguistica, grado di istruzione e pregressa attività lavorativa¹⁵.

Sebbene, come detto, la politica apertamente discriminatoria su base nazionale sia stata abbandonata, rimane vero che la collocazione all'estero di agenzie governative incaricate di reclutare potenziali candidati

¹³ Cfr. P. LI, *Destination Canada: Immigration Debates and Issues*, Don Mills Ontario, Oxford University Press, 2003; A. GREEN, D. GREEN, *The Economic Goals of Canada's Immigration Policy, Past and Present*, in *Canadian Public Policy*, 1999, XXV, 4, pp. 425 ss.

¹⁴ Ma i primi interventi restrittivi in relazione all'accesso di immigrati cinesi risalgono già al 1885, con l'adozione del *Chinese Immigration Act* che poneva una tassa particolarmente elevata sugli ingressi da tale stato. Cfr. N. KELLEY, M. TREBILCOCK, *Making of the Mosaic: a History of Canadian Immigration Policy*, Toronto, Toronto Univ. Press, 2008, pp. 94 ss.

¹⁵ Per una panoramica aggiornata del quale vedi S.J. AIKEN, C. GREY, C. DAUVERGNE, G. HECKMAN, J. LIEW, C. MACITOSH, *op. cit.*, pp. 633 ss.

all'immigrazione favorisce l'Estremo Oriente e l'Europa, rispetto all'Africa e il Medio-Oriente. Ciò si riflette nella composizione nazionale degli attuali flussi migratori che vede India, Filippine e Cina tra i Paesi principali fornitori di immigrazione economica (58% dei permessi a titolo permanente)¹⁶.

La maggiore differenziazione sul piano nazionale della popolazione immigrata ha avuto come riflesso, in termini di *policy* governativa, un'accresciuta attenzione all'integrazione di soggetti con differenti backgrounds culturali e l'avvio di iniziative volte a favorire i gruppi etnici insediati, secondo appunto il cd. multiculturalismo¹⁷, che ha trovato poi espresso riconoscimento nell'art. 22 della *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

A ciò si aggiunga la politica di netto favore nei confronti dell'acquisto della cittadinanza per naturalizzazione – ottenibile dopo tre anni di residenza sui cinque precedenti a titolo di *permanent resident*¹⁸ – che presenta il maggior tasso di successo tra i paesi destinatari di immigrazione. Un'opzione, quest'ultima, che, se certamente si giustifica alla luce della concezione civica di cittadinanza che caratterizza il Canada, acquisisce oggi una valenza ulteriore e strategica, perché rappresenta un elemento di maggiore attrattività del Canada rispetto ad altri paesi d'immigrazione¹⁹.

Venendo, invece, a considerare i profili più legati alla disciplina giuridica dei flussi di carattere economico, si può evidenziare come tradizionalmente il Canada, al pari degli Stati Uniti, si caratterizzasse per un modello strutturato attorno alla figura del *permanent resident*: l'immigrato, una volta ammesso per la prima volta in territorio canadese, riceveva un permesso di soggiorno, di durata indefinita, che gli garantiva parità di trattamento coi cittadini canadesi, nonché il diritto a muoversi all'interno della federazione²⁰. Questo status poi evolveva rapidamente nell'acquisizione della cittadinanza per naturalizzazione.

Questo schema tradizionale è oggi sempre più messo in discussione: da

¹⁶ Dati OCSE 2019, *op. cit.*, p. 43.

¹⁷ Cfr. *Canadian Multiculturalism Act*, R.S.C. 1985, c. 24, 1988. In argomento, cfr. E. CECCHERINI, *Cittadinanza, immigrazione e integrazione: l'approccio multiculturale canadese in bilico*, in *Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione nelle società multiculturali*, a cura di G. CERRINA FERONI, V. FEDERICO, Napoli, ESI, 2018, pp. 345 ss.

¹⁸ Cfr. *Citizenship Act*, (R.S.C. 1985 c. C-29), sec. 5(1).

¹⁹ Cfr. A. SHACHAR, *The Race for Talent: Highly Skilled Migrants and Competitive Immigration Regimes*, in *NYU Law Rev.*, 2006, LXXXI, pp. 143 ss.

²⁰ Vedi oggi la sec. 6.2 della *Canadian Charter of Rights and Freedoms, Mobility Rights*.

un lato, si riscontra un incremento notevole dei permessi di soggiorno lavorativi di natura temporanea; dall'altro, una quota sempre più elevata dei permessi di soggiorno a titolo permanente (circa il 60%) sono rilasciati a favore di chi in precedenza aveva usufruito di un permesso di soggiorno per lavoro a titolo temporaneo²¹.

La pregressa esperienza lavorativa in Canada in settori professionali qualificati e l'esistenza di un'offerta lavorativa garantiscono oggi la transizione verso uno status immigratorio più stabile²². Tuttavia, tale transizione è possibile solo in relazione a quei tipi di permessi di soggiorno temporaneo che appaiono caratterizzarsi per un migliore apporto sotto il profilo del capitale umano. Questo profilo impatta indirettamente sui Paesi di provenienza. Ad esempio, in relazione ai lavoratori agricoli stagionali, che sono provenienti in massima parte da Messico e area caraibica, non è ammessa alcuna forma di transizione allo *status* di *permanent resident*. Al contrario, in relazione agli studenti stranieri universitari, provenienti in massima parte da India, Cina, Corea, Francia, Vietnam²³, il passaggio allo status di *permanent resident* risulta, come si vedrà meglio oltre, piuttosto agevole.

Infine, altro aspetto trasversale che conviene sottolineare fin da ora riguarda il piano delle fonti normative e l'impatto che su di esse determina l'appartenenza del Canada alla forma di governo cd. parlamentare: il legislatore è, infatti, libero, senza stringenti vincoli costituzionali, di delegare al governo la disciplina sostanziale dell'immigrazione di natura economica. Di qui, la natura eminentemente regolamentare dei vari programmi e categorie che regolano gli ingressi.

A questo schema, tuttavia, si è aggiunto negli ultimi anni un ulteriore profilo problematico nella misura in cui l'*Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA) ha riconosciuto allo stesso ministro dell'immigrazione un ampio

²¹ Dati tratti dal Rapporto OCSE, *op. cit.*, p. 23.

²² In termini generali, cfr. A.M. FERRER, G. PICOT, W. CRAIG RIDDEL, *New Directions in Immigration Policy: Canada's Evolving Approach to the selection of Economic Immigrants*, in *Int. Migration Rev.*, 2014, XLVIII, 3, pp. 846 ss.; D. NAKACHE, L. DIXON-PERERA, *Temporary or Transitional? Migrant Workers' Experiences with Permanent Residence in Canada*, Institute for Research on Public Policy Study, 2015, 55, <https://irpp.org/wp-content/uploads/2015/10/study-no55.pdf>

²³ Secondo i dati del rapporto OCSE, *op. cit.*, p. 150, riferiti al 2018, sono stati ammessi come studenti universitari 107.650 indiani, 85.735 cinesi, 85.735 coreani, 13.555 francesi e 12.740 vietnamiti.

potere regolatorio sulla base di “*ministerial instructions*” che appaiono assimilabili ai nostri regolamenti ministeriali. Il ministro viene così abilitato, ad esempio, a sospendere determinati programmi, a porre dei limiti numerici, a modificare il peso dei diversi fattori che regolano l’attribuzione dei punteggi nella selezione degli immigrati economici²⁴.

Sempre sul piano delle fonti normative, è da considerare l’impatto che l’adozione della *Canadian Charter of Rights and Freedoms* del 1982 ha avuto sulla tutela degli immigrati²⁵. Tale atto, che, a differenza del pregresso *Canadian Bill of Rights* del 1960, ha rango costituzionale e abilita i giudici al *judicial review* delle norme di rango legislativo, sia federali che provinciali, ha conosciuto importanti applicazioni da parte della Corte Suprema proprio in relazione alla popolazione immigrata. Da un lato, infatti, la Corte Suprema, nel caso *Singh*²⁶, ha chiarito che i diritti sanciti dalla Carta, con esclusione di quelli testualmente riferiti ai cittadini²⁷, sono applicabili a chiunque, incluso

²⁴ Molto critica sull’uso di tale fonte, a partire dalla incerta natura normativa della stessa, A. KAUSHAL, *Do the Means Change the Ends? Express Entry and Economic Immigration in Canada*, in *Dalhousie L. Journ.*, 2019, XLII, 1, pp. 115 ss.

²⁵ Sulla vicenda della *Charter* e della *repatriation*, cfr. nella letteratura italiana E. CECCHERINI, *La Carta dei diritti e delle libertà del 1982: un difficile equilibrio tra il riconoscimento di diritti universali e salvaguardia delle competenze provinciali*, in *Lo sviluppo dei diritti fondamentali in Canada: tra universalità e diversità culturale*, a cura di G. ROLLA, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 41 ss.; N. OLIVETTI RASON, *Canada 1982-1992. Come “non” si modifica la Costituzione*, in *Quad. Cost.*, 1993, 2, pp. 325 ss.

²⁶ Vedi *Singh v. Minister of Employment and Immigration*, [1985] 1 S.C.R., 293. In particolare, in *Singh* la Corte ha ritenuto applicabili le garanzie della *sec. 7* della *Charter* (che stabilisce il «*right to life, liberty and security of the person*») allo straniero (nel caso di specie, un richiedente asilo), imponendo, all’amministrazione, di prevedere l’audizione personale del richiedente asilo nella fase procedimentale. Come conseguenza della decisione, il Governo canadese ha attribuito a un’agenzia indipendente il compito di vagliare le domande d’asilo. Oggi, tale funzione è svolta dalla *Refugee Protection Division*, istituito all’interno dell’*Immigration Refugee Board of Canada*, avverso le cui decisioni è ammesso ricorso amministrativo al *Refugee Appeal Division*. Tuttavia, il ricorso è soggetto a un vaglio preventivo di ammissibilità (cd. *leave*) da parte della stessa giurisdizione, sicché le decisioni di merito sono un numero piuttosto limitato.

²⁷ Del resto, la stessa *Charter*, alla *sec. 6, Mobility Rights*, esplicitamente attribuisce ai soli cittadini canadesi «*the right to enter, remain in and leave Canada*» (*sec. 6.1*), riconoscendo, invece, ai cittadini e ai *permanent resident* il diritto di muoversi e risiedere in ogni provincia e di ivi perseguire il proprio sostentamento (*6.2*). In *Chiarelli (Chiarelli v. Canada)*, [1992] 1 SCR

l'immigrato irregolare, come conseguenza della semplice presenza fisica sul suolo canadese. Dall'altro, nel caso *Edwards*, la Corte ha per la prima volta esteso le garanzie del principio di non discriminazione, di cui all'art. 15 della *Charter*, al fattore "cittadinanza", non esplicitato nella lista della disposizione richiamata, e ha elaborato la dottrina dell'*analogous ground*, secondo cui le garanzie costituzionali del principio di non discriminazione sono applicabili anche a fattori non esplicitati, purché questi identifichino gruppi sociali meritevoli di tutela al pari di quelli individuabili sulla base delle caratteristiche protette²⁸.

Tuttavia, nonostante queste importanti decisioni, i commentatori oggi rilevano come la giurisprudenza della Corte Suprema abbia progressivamente attenuato la portata garantista ed emancipatoria della Carta in relazione allo straniero, quale almeno appariva nella giurisprudenza citata. Si è, infatti, rilevato, criticamente, la tendenza della Corte a privilegiare un'interpretazione della *Charter* in chiave per così dire "nazionalista" proprio in materia di diritti degli immigrati. La Corte, cioè, eviterebbe di interpretare tale atto alla luce del pertinente diritto internazionale umanitario e mostrerebbe via via maggiore deferenza verso le scelte del legislatore²⁹, anche in concomitanza con la svolta in senso securitario post-11 settembre 2001 impressa alla disciplina dell'immigrazione con l'adozione dell'IRPA nel 2001.

Sulla scia di quanto precisato, la disamina muoverà ora a considerare più nello specifico la disciplina di carattere federale dei flussi di ingresso per motivi di lavoro, considerando dapprima quella relativa al rilascio di visti e/o permessi di soggiorno di tipo permanente e poi quella dei permessi di lavoro

711, la Corte Suprema, proprio richiamandosi a questa disposizione, ha affermato che «the most fundamental principle of immigration law is that non-citizens do not have an unqualified right to enter or remain in the country».

²⁸ Si tratta del caso *Andrews v. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 SCR 143, su cui C. LYNN SMITH, *Adding a Third Dimension: The Canadian Approach to Constitutional Equality Guarantees*, in *Law and Contemp. Probs*, 1992, LV, 1, 1992.

²⁹ Sul punto, specialmente C. DAUVERGNE, *How the Charter Hai Failed Non-Citizens in Canada*, in *McGill Law Jour. – Rev. droit de MCGill*, 2013, LVIII, 3, pp. 663 ss. che osserva: «In sum, during the Charter era, non-citizens have had little success in making Charter rights claims and even less success in accessing alternative sources of rights protections, the most important and logical of which is international human rights law». Vedi anche D. GALLOWAY, *Immigration, Xenophobia and Equality Rights*, in *Dalhousie L. Jour.*, 2019, XLII, 1, che guarda in modo critico alla giurisprudenza della Corte Suprema post-Andrews in relazione alle discriminazioni per la cittadinanza.

a carattere temporaneo. Si procederà, infine, ad analizzare la via d'ingresso provinciale che attribuisce lo status di *permanent resident*, in modo alternativo, ma complementare, al canale federale.

2. *Il permesso di soggiorno a titolo permanente: il canale federale*

Secondo la sec. 12.2 dell'IRPA «A foreign national may be selected as a member of the economic class on the basis of his ability to become economically established». È, però, la fonte regolamentare (*Immigration and Refugee Protection Regulations*), come si è detto, a dare sostanziale attuazione alla disposizione legislativa e a prevedere le diverse categorie (*classes*) di immigrati economici ammissibili, nonché i criteri che, in relazione a ciascuna di esse, il candidato deve soddisfare per l'attribuzione del permesso di soggiorno.

Tuttavia, come accennato in precedenza, a partire dal 2008 l'IRPA rimette al ministro dell'immigrazione la facoltà di adottare *ministerial instructions* che possono sostanzialmente rimodellare la disciplina fissata nel regolamento (IRPA sec. 87.3 e sec. 10.1), potendo egli decidere di sospendere anche integralmente l'ammissione in relazione a un certo programma o introdurre quote o, al contrario, prevedere nuove categorie di soggetti ammissibili per una durata quinquennale³⁰.

Pur nel quadro di questa amplissima discrezionalità, il ministro su base triennale procede all'adozione di un piano programmatico e indica, in relazione ad ogni anno, un target numerico di immigrati per ciascuna categoria o programma al fine del rilascio del permesso di soggiorno a titolo di *permanent resident*³¹. In merito a tale atto programmatico, l'art. 10.2 dell'IRPA impone che il ministro federale si consulti con i governi delle Province non solo in relazione al numero di permessi di soggiorno da rilasciare, ma anche relativamente alla loro distribuzione nel territorio canadese.

Attualmente, le tre principali categorie delineate al fine del rilascio di un

³⁰ È da notare, però, che in questa ipotesi è la legge stessa (sec. 14.2 IRPA) a prevedere la quota annuale ammissibile di 2750 unità. Attualmente, i programmi definiti attraverso questo strumento sono: *Start-Up Visa Program*, *Caregiver Program*, *Atlantic Immigration Pilot*, *Rural and Northern Immigration Pilot*, *AgriFood Immigration Pilot*.

³¹ La programmazione, tuttavia, non riguarda solo il canale lavorativo, ma anche quella dei ricongiungimenti familiari e quella umanitaria, relativamente in quest'ultimo caso, ai richiedenti da reinsediare in Canada.

visto di ingresso e/o un permesso di soggiorno permanente per motivi economici sono le seguenti: la *Federal Skilled Workers Class* (FSWC), la *Canadian Experience Class* (CEC), la *Federal Skilled Trades class*.

La prima categoria, avviata già negli anni '90, ha rappresentato per anni lo strumento d'accesso privilegiato allo status di *permanent resident* per motivi economici, rilevando per l'80/90% dei permessi rilasciati. Negli ultimi anni, però, essa ha conosciuto un sensibile declino a favore di altre tipologie federali di permesso – in particolare a vantaggio della CEC – e della via di ammissione provinciale. Oggi essa conta per circa il 30% dei permessi permanenti per ragioni di lavoro³². L'ammissione a questo programma avviene sulla base di un punteggio assegnato a diverse voci strutturato in modo tale da favorire i candidati con un più elevato capitale umano, che viene misurato sulla base del livello di istruzione, delle qualificazioni professionali e della conoscenza linguistica.

Introdotta nel 2008, la *Canadian Experience Class* voleva essere una via preferenziale per quegli immigrati che avessero avuto una previa esperienza lavorativa in Canada di almeno 12 mesi sui tre anni precedenti la domanda, in un novero di occupazioni ad alta o medio-alta professionalità.

L'incidenza crescente della CEC sul totale complessivo dei *permanet resident* a titolo economico (nel 2017 la percentuale eguagliava quella de FSWC) denota in modo evidente il progressivo spostamento della politica canadese in materia di immigrazione economica verso una logica incrementale e articolata sul rilascio del permesso di soggiorno di tipo temporaneo quale strada privilegiata per l'accesso al permesso di soggiorno permanente. Inoltre, fin dalla sua introduzione nel 2008, la CEC era stata pensata come un canale d'accesso per favorire gli studenti universitari stranieri che avessero conseguito un titolo di istruzione universitario in Canada. La percentuale di cittadini stranieri, iscritti alle università canadesi, è, infatti, quintuplicata nell'ultimo decennio. In effetti, a questi ultimi è riconosciuto il diritto di lavorare sulla base del loro permesso di soggiorno di studio (*part-time* durante il periodo delle lezioni e *full-time* durante la sospensione) e successivamente, al termine del percorso di studi, viene loro attribuito un permesso di soggiorno temporaneo di durata fino a tre anni che consente di trovare un'occupazione utile a soddisfare il requisito della previa occupazione in Canada, previsto per qualificarsi al fine del programma CEC³³.

³² Dati OCSE, *op. cit.*, pp. 47 ss.

³³ Sul punto, vedi OCSE, *op. cit.*, pp. 149 ss.

Il terzo programma federale – il *Federal Skilled Trades Class* – è principalmente rivolto a lavoratori con esperienza professionale in alcuni settori commerciali e presuppone un'offerta di lavoro della durata di almeno un anno. Solo l'1% del totale dei *permanent resident* rilasciati annualmente riguarda questa categoria.

Accanto a questi canali, si devono ricordare alcuni programmi, istituiti attraverso *ministerial instructions*, che sono specificamente indirizzati, da un lato, ad attrarre imprenditori (*Start-Up Visa Class for Entrepreneurs; Self-employed Program*), dall'altro, a incentivare l'insediamento dell'immigrazione nelle Province atlantiche (*Atlantic Immigration Pilot Program*).

L'accesso alle principali tipologie di permesso lavorativo federale avviene attraverso un sistema a punti, la cui ponderazione è frequentemente oggetto di cambiamenti che possono alterare la filosofia sottostante al sistema.

Al fine di colmare i ritardi che si erano accumulati per evadere le diverse domande, dal 2015 è operativo un nuovo sistema denominato *Express Entry*³⁴. La procedura si avvia attraverso una richiesta informatizzata del richiedente il permesso di soggiorno attraverso cui quest'ultimo fornisce indicazioni relativamente all'età, al suo status coniugale, alla sua istruzione e formazione professionale, alle sue esperienze lavorative, in Canada e all'estero, in relazione a mansioni lavorative qualificate. Laddove il candidato soddisfi i parametri di almeno una delle diverse categorie di immigrato economico previste nella legislazione³⁵, egli entrerà in un *data-base* denominato *Express Entry Pool*. Sulla base dei dati inseriti, ad ogni candidato viene attribuito un punteggio complessivo e si viene così a creare una graduatoria. Ai candidati è data la possibilità di aggiornare periodicamente il loro profilo.

Circa due volte al mese, il ministro dell'immigrazione determina il numero di candidati ammissibili in relazione ad ogni categoria di immigrato economico, nel quadro della programmazione annuale condivisa con le Province. Ai candidati con i punteggi più alti, fino ad esaurimenti dei posti messi a disposizione per quella data chiamata, viene inviata una *invitation to apply*. Da questo momento decorre un termine di 60 giorni entro cui il candidato deve chiedere un visto e /o un permesso di soggiorno per *permanent resident*, includendo nella domanda anche informazioni legate alla sua salute, al

³⁴ Diffusamente, A. KAUSHAL, *op. cit.*, pp. 127 ss.

³⁵ Per ognuno dei diversi programmi descritti cambiano i requisiti. Ad esempio, in relazione alla Canadian Experience Class si richiede un anno di lavoro in Canada in settori professionali qualificati, mentre per la FSWC si richiede un anno di esperienza anche all'estero.

possesso di risorse economiche per il periodo iniziale del suo soggiorno e aspetti legati all'ordine pubblico. La procedura, se favorevole, si conclude con il rilascio del visto e/o del permesso in circa sei mesi.

Il sistema attribuisce, inoltre, un punteggio aggiuntivo laddove il candidato abbia o un'offerta di lavoro o sia stato selezionato da una Provincia perché soddisfa i criteri stabiliti da quest'ultima in uno dei rispettivi programmi provinciali.

A tal fine, ogni candidato che si qualifichi per entrare nel *data-base Express Entry* può, su base volontaria, registrarsi su una piattaforma elettronica finalizzata all'incontro tra domanda e offerta di lavoro. I datori di lavoro interessati possono selezionare i candidati che ritengono più interessanti per soddisfare le loro esigenze lavorative. Tuttavia, tale offerta è soggetta ad una preventiva verifica (cd. *Labour Market Impact Assessment - LMIA*) da parte dei competenti uffici del lavoro. È in sostanza un nulla osta con cui le autorità certificano l'indisponibilità di manodopera canadese o straniera in possesso del titolo di *permanent resident* a soddisfare la data esigenza lavorativa. In alternativa, il candidato può essere selezionato da una Provincia, attraverso il sistema del PNP, senza necessità di richiedere una LMIA.

La previsione di questi punteggi aggiuntivi è stata molto criticata in dottrina³⁶. Sebbene, a partire dal 2014, il punteggio rappresentato da una previa offerta di lavoro sia stato sensibilmente ridotto, essa o, appunto, una chiamata da parte della Provincia garantiscono, di fatto, la certezza di essere effettivamente selezionati per il rilascio del permesso di soggiorno.

Questo cambiamento normativo, avvenuto sempre attraverso *ministerial instructions*, avrebbe determinato una radicale evoluzione della filosofia soggiacente al sistema. Se in origine esso era volto a favorire l'ingresso di immigrati caratterizzati da un elevato capitale umano, secondo una prospettiva di medio-lungo periodo che guardava ai benefici per la crescita della società canadese nel suo complesso, i recenti interventi normativi rifletterebero una diversa strategia. Attribuendo, infatti, rilievo alla previa offerta lavorativa o alla richiesta di manodopera provinciale, il sistema si sarebbe orientato verso un modello teso a soddisfare la richiesta lavorativa corrente, secondo una prospettiva a breve raggio che risulterebbe disinteressarsi al tema prospettico della costruzione di una comunità politica.

³⁶ Cfr. A. KAUSHAL, *op. cit.*, pp. 135 ss.

3. *Il significativo aumento dell'immigrazione economica su base temporanea: verso un modello transizionale, ma selettivo al titolo di soggiorno permanente*

Come si accennava, a partire dagli anni '90 in poi, il tradizionale sistema canadese, incentrato sull'ammissione dello straniero economico a titolo permanente, si è spostato verso un modello progressivo, a tappe, in cui ad uno status di soggiorno temporaneo segue una transizione facilitata verso l'acquisto del titolo di soggiorno permanente, che opera tuttavia in modo selettivo in ragione del tipo di permesso temporaneo originariamente posseduto dallo straniero. Tale transizione è possibile anche *in loco*, senza forzatamente uscire dal Canada.

Al fine di offrire un sintetico riepilogo delle assai diverse figure di permesso di soggiorno temporaneo attualmente vigenti in Canada, su cui si dirà oltre più diffusamente nel testo, si può osservare che esistono sostanzialmente due macrocategorie.

La prima – il *Temporary Foreign Worker Program* – comprende sia i lavoratori stagionali nell'ambito dell'agricoltura sia altre attività lavorative tendenzialmente a bassa qualificazione. Il rilascio del permesso di soggiorno per queste categorie presuppone una richiesta nominativa da parte del datore di lavoro e la previa verifica della mancanza di manodopera canadese o straniera con permesso di soggiorno permanente a svolgere le mansioni lavorative richieste. Il permesso di lavoro è vincolato allo svolgimento dell'attività lavorativa esclusivamente con il datore di lavoro che ha fatto la richiesta.

La seconda categoria di permesso di soggiorno temporaneo – denominato *International Mobility Program* – è di tipo "aperto", non legato cioè a uno specifico datore di lavoro. Tale categoria comprende i permessi di soggiorno a favore degli studenti internazionali che abbiano conseguito un titolo di studio in Canada, i permessi di lavoro a favore dei lavoratori nell'ambito del *trading*, sulla base di accordi internazionali a condizione di reciprocità con il Canada, e il *Working Holiday Programme*, che consente ai giovani di svolgere attività lavorativa per finanziare il loro soggiorno di breve durata. A queste categorie, si deve aggiungere il caso dei lavoratori nell'ambito della cura alla persona cui è garantito un percorso verso l'acquisto dello status di *permanent resident*.

Secondo la sec. 30.1 dell'IRPA, un cittadino straniero, per lavorare in Canada, necessita di un provvedimento autorizzativo specifico o che tale possibilità sia prevista in via generale dal regolamento. In effetti, il regolamento attuativo prevede una serie di ipotesi in cui lo straniero, già ammesso in Canada sulla base di un titolo di soggiorno diverso da quello lavorativo,

può richiedere l'autorizzazione al lavoro, che rappresenta comunque un procedimento distinto da quello che porta al rilascio del permesso di soggiorno temporaneo³⁷. Tuttavia, la regola generale è che l'autorizzazione al lavoro e il relativo visto di ingresso e permesso di soggiorno si ottengano prima dell'ingresso in Canada e a tale ipotesi è dedicata l'analisi del testo.

Storicamente, le figure che più hanno beneficiato di permessi di soggiorno a carattere temporaneo sono state, da un lato, le persone impiegate nel contesto dell'assistenza familiare e, dall'altro, i lavoratori stagionali agricoli, reclutati prevalentemente in Messico e nei Paesi caraibici sulla base di trattati internazionali che garantiscono la riammissione in caso di espulsione.

Per quanto riguarda il primo canale d'accesso, si può osservare che fin dal 1992 il legislatore canadese ha offerto, attraverso il programma cd. *Live-in Caregiver Program*, un percorso attraverso il quale l'immigrato, ammesso inizialmente con un permesso di soggiorno per lavoro di tipo temporaneo, poteva poi accedere all'acquisizione dello status di soggiornante permanente³⁸. Tuttavia, mentre l'ammissione alla fase transitoria non prevedeva quote numeriche di ammissione, il contingentamento era previsto in relazione al rilascio del numero di permessi di soggiorno a titolo permanente. Ciò determinava tempi d'attesa piuttosto lunghi (circa 56 mesi) e una sostanziale debolezza del lavoratore straniero rispetto al suo datore di lavoro. Infatti, il permesso di soggiorno temporaneo, della durata di circa due anni, era legato non solo al tipo di occupazione, ma anche al datore di lavoro che ne aveva fatto richiesta. Al fine del rilascio del permesso di soggiorno a titolo permanente veniva richiesto di aver svolto almeno due anni come lavoratore a tempo pieno nel settore della cura alla persona nei tre anni precedenti la domanda. Veniva inoltre richiesto l'obbligo di dimora presso l'abitazione del datore di lavoro. Come conseguenza dei ritardi nel passaggio allo status di *permanent resident*, lo straniero doveva necessariamente contare sulla volon-

³⁷ Ciò riguarda, ad esempio, i richiedenti asilo che non siano in grado altrimenti di vivere, chi è soggetto ad un ordine di espulsione non eseguibile, i lavoratori stranieri che hanno denunciato situazioni di abuso, il coniuge o il partner di un cittadino straniero ammesso a lavorare temporaneamente. Le ipotesi sono descritte negli articoli da 207 a 209 dell'IRPR.

³⁸ Per un'efficace e aggiornata sintesi dei diversi cambiamenti normativi occorsi, vedi OCSE Rapporto 2019, *op. cit.*, pp. 140 ss. Per un'analisi di sociologia del diritto vedi R. BANERJEE, P. KELLY, E. TUNGOHAN, P. CLETO, C. DE LEON, M. GARCIA, M. LUCIANO, M. PALMARIA, C. SORIO, *From "Migrant" to "Citizen": the Labour Market Integration of Former Live-In Caregivers in Canada*, in *Ind. and Labour Relat. Rev.*, 2018, LXXI, 4, pp. 908 ss.

tà del datore di lavoro di rinnovare il permesso temporaneo di lavoro che scadeva ogni anno. Tutto ciò evidentemente rendeva il lavoratore straniero soggetto a potenziale abuso, se non a vero e proprio sfruttamento.

Nel 2014 venne avviata una modifica del sistema sopra descritto. In primo luogo, il programma è stato suddiviso in due tronconi – *l'Home Child Care Provider Pilot* e *l'Home Support Worker Pilot* – in relazione ai quali si è previsto un limite agli ingressi pari a 2.750 unità per ciascuno dei due canali. In secondo luogo, si sono introdotti nuovi criteri di selezione iniziale, che hanno avuto, come obiettivo, quello di reclutare figure con un più elevato capitale umano, richiedendosi, rispetto al passato, almeno un anno di formazione universitaria e una migliore conoscenza linguistica. Si prevedeva, inoltre, una previa esperienza lavorativa di almeno due anni in Canada.

Il tentativo di superare i ritardi accumulati nelle valutazioni delle domande, attraverso un innalzamento dei requisiti di professionalità dei candidati così da applicare, di fatto, alla fase del rilascio del permesso temporaneo i parametri richiesti per qualificarsi ai fini del permesso di soggiorno a titolo permanente, non ha tuttavia sortito effetti positivi, traducendosi in una sottoutilizzazione del relativo programma, nonostante la continua richiesta di manodopera nel settore. Su 5.500 posti messi a disposizione nel 2017, ne sono stati attribuiti solo 1875.

Di qui un'ulteriore modifica intervenuta nel 2019. Da una parte, il permesso di lavoro temporaneo non è più vincolato allo specifico datore di lavoro, ma consente di lavorare, seppur nel solo settore della cura alla persona, per qualsiasi datore di lavoro in Canada. Dall'altra, i familiari dello straniero sono ammessi al seguito in qualità di *temporary resident* e possono presentare domanda per ottenere un permesso di lavoro temporaneo o di studio. Infine, al fine di evitare i ritardi nella transizione verso lo status di immigrato permanente, ogni immigrato, che richieda un visto d'ingresso e relativo permesso di soggiorno per questo canale, inizia da subito ad essere valutato anche per il rilascio del permesso di soggiorno a titolo permanente, che otterrà non appena avrà terminato i due anni di lavoro in Canada. Al fine di essere ammessi a titolo temporaneo, si richiede una previa offerta lavorativa nominativa e si è mantenuto il requisito della formazione universitaria almeno annuale. Il programma è pensato per le occupazioni a bassa professionalità. Infatti, nei settori della cura a più alta specializzazione (infermiere soprattutto), il canale d'accesso privilegiato è o attraverso il reclutamento provinciale o attraverso altri programmi federali che garantiscono una più immediata transizione al titolo di soggiorno permanente.

L'altro tradizionale canale d'accesso al permesso di lavoro a carattere

temporaneo concerne il settore agricolo. A differenza di quanto visto nel settore della cura, non esiste un percorso che garantisca l'accesso allo status di soggiornante permanente e il sistema è congegnato in modo da garantire la circolarità dell'immigrazione, anziché l'insediamento permanente³⁹. Benché esistano diversi canali d'ingresso relativamente all'occupazione nell'agricoltura, la via privilegiata, che conta per circa i due terzi di tutti gli ingressi nel settore⁴⁰, riguarda i lavoratori stagionali che provengono, come detto, essenzialmente dal Centro-America.

Il permesso di lavoro consente l'ingresso e la permanenza nel territorio canadese per un periodo massimo di otto mesi, spendibili tra il primo gennaio e il quindicesimo dicembre, ed è rinnovabile di anno in anno senza limiti temporali. Poiché la richiesta è su base nominativa, la possibilità di un rinnovo per l'anno successivo dipende dalla volontà del datore di lavoro. Questo crea un evidente condizionamento rispetto al lavoratore che, per paura di subire licenziamenti o di non vedersi rinnovata la chiamata nell'anno successivo, tende a non denunciare situazioni di abuso.

Inoltre, le amministrazioni nazionali coinvolte – quella canadese e quella dello Stato esportatore di immigrazione – tendono a favorire, nella selezione dei beneficiari del permesso di soggiorno, quanti hanno famiglia e provengono dalle regioni più rurali. Ciò infatti consente, da un lato, di privilegiare, nelle rimesse internazionali, le zone meno sviluppate economicamente e di generarvi sviluppo. Dall'altro, la circostanza di avere legami familiari nel Paese d'origine è un indiretto incentivo e garanzia per l'effettivo rientro in Patria. Infine, la scarsissima conoscenza della lingua inglese o francese da parte del lavoratore straniero e la circostanza che è lo stesso imprenditore agricolo a fornire l'alloggio nei pressi dell'ambiente lavoro sono aspetti che favoriscono, di fatto, una segregazione della forza-lavoro straniera rispetto alla popolazione canadese⁴¹.

Il panorama dei permessi di lavoro a titolo temporaneo non si esaurisce, tuttavia, nelle due figure sopra viste e comprende altri due principali canali d'accesso. Il primo – il *Temporary Foreign Worker Program* (TFWP) – ha come suo obiettivo primario quello di soddisfare la carenza di manodopera in ambiti occupazionali circoscritti, che riguardano tendenzialmente profili lavorativi a bassa specializzazione.

³⁹ Cfr. J. HENNEBRY, *Permanently Temporary? – Agricultural Migrant Workers and Their Integration in Canada*, in *IRPP Study*, XXVI, 2012, reperibile al sito www.irpp.org

⁴⁰ Cfr. OECD report 2019, *op. cit.*, p. 132.

⁴¹ Cfr. J. HENNEBRY, *op. cit.*, pp. 12 ss.

La caratteristica principale di questa categoria risiede nel fatto che il rilascio del visto e/o del permesso di soggiorno per lavoro è strettamente legata non solo ad uno specifico ambito occupazionale, ma anche al datore di lavoro che ha fatto richiesta di assunzione di manodopera straniera. La modifica di quest'ultimo presuppone il rilascio di un nuovo permesso di lavoro.

La disciplina risulta particolarmente disincentivante per il datore di lavoro che intenda assumere manodopera straniera, con una regolamentazione distinta a seconda che la posizione lavorativa offerta sia a bassa o alta remunerazione. In entrambi i casi, il datore di lavoro deve preventivamente ottenere una nulla osta dalle agenzie per il lavoro (cd. LMIA), che certifichino che nessun canadese o *permanent resident* sia disponibile a ricoprire la posizione offerta. Il costo per ogni richiesta è di mille dollari canadesi e il LMIA ha una durata di soli sei mesi. L'eventuale rinnovo del TFWP presuppone il rilascio di una nuova LMIA e il conseguente pagamento di una nuova tassa. Infine, soprattutto per le professioni meno remunerate, esistono requisiti che il datore deve soddisfare tra cui anche l'impegno, verificabile in occasione dell'eventuale ulteriore richiesta di nulla osta per l'assunzione di personale straniero, ad assumere o formare lavoratori canadesi o stranieri con permesso di soggiorno permanente nelle occupazioni richieste⁴².

L'altro canale d'accesso per l'immigrazione lavorativa a carattere temporaneo è costituita dalla categoria definita *International Mobility Program* che copre circa il 75% dei permessi di soggiorno lavorativi temporanei.

A differenza del TFWP, il permesso di lavoro rilasciato sotto questa categoria non è legato allo svolgimento di una specifica occupazione né tanto meno a uno specifico datore di lavoro, ma permette di essere assunto liberamente. I datori di lavoro che intendano assumere all'interno di tale categoria non necessitano di alcun nulla osta.

L'*International Mobility Program* si può suddividere in due tronconi. Il primo, delineato dall'art. 204 del Regolamento, si riferisce all'esistenza di accordi internazionali bilaterali o multilaterali di libero scambio che prevedono, a condizione di reciprocità, l'ingresso temporaneo per motivi di lavoro relativamente all'area del *business visitors*, professionisti, trasferimenti interaziendali, traders e investitori.

La seconda categoria riguarda figure in relazione alle quali esiste un interesse nazionale a favorirne la permanenza temporanea, perché in grado di creare o mantenere significativi benefici in termini sociali, culturali o econo-

⁴² Cfr. Sec. 203 IRP Regulation.

mici per i cittadini canadesi o per i *permanent residents*⁴³. Una quota importante di quest'ultima categoria riguarda gli studenti internazionali, che al termine del loro percorso di studi accedono, come già detto, ad un permesso di soggiorno temporaneo che abilita al lavoro senza restrizione.

Un altro programma, che rientra nell'*International Mobility Program*, è il *Working Holiday Programme* che consente ai cittadini giovani di una serie di Paesi con cui il Canada ha concluso accordi internazionali di entrare in Canada con un permesso di soggiorno della durata di due anni che abilita a svolgere lavori di carattere temporaneo per pagare il vitto e l'alloggio.

La crescita significativa dei permessi di soggiorno di natura temporanea segnala, come si è detto, lo spostamento progressivo del Canada dal modello incentrato sull'accesso al territorio attraverso un permesso di soggiorno a titolo permanente a quello invece strutturato su più fasi secondo un processo incrementale di stabilità.

Tuttavia, la transizione verso la figura del *permanent resident* riguarda pur sempre le posizioni di lavoro più qualificate o comunque un target di popolazione straniera che presenta un alto tasso di capitale umano, quale, appunto, gli studenti universitari. Al contrario, con l'eccezione delle occupazioni legate all'assistenza, in relazione alle occupazioni a bassa professionalità – che corrispondono grosso modo al contingente del programma del *Temporary Foreign Worker Program* – la transizione è difficile ed avviene quasi esclusivamente attraverso il canale provinciale dei PNP.

I bassi profili lavorativi ricoperti non consentono, infatti, di far valere questa pregressa esperienza lavorativa al fine dell'attribuzione del punteggio necessario al cittadino straniero per qualificarsi in uno dei programmi federali per l'ammissione allo status di *permanent resident*⁴⁴.

Anche sotto il profilo dei diritti, sebbene in linea di massima allo stranie-

⁴³ Cfr. Sec. 205 IRP Regulations.

⁴⁴ Si veda D. NAKACHE, *The Canadian Temporary Foreign Worker Program: Regulations, Practices, and Protection Gaps*, in *Producing and Negotiating Non-Citizenship*, L. GOLDRING, P. LANDOLT (eds.), Toronto, Toronto Univ. Press, 2013, pp. 71 ss.; D. NAKACHE, P. KINOSHITA, *The Canadian Temporary Foreign Worker Program: Do Short Term Economic Needs Prevail over Human Rights Concerns?*, in *IRPP Study*, 50, 2010, pp. 5 ss.; J. FUDGE, F. MACPHAIL, *The Temporary Foreign Worker Program in Canada: Low Skilled Workers as an Extreme Form of Flexible Labour*, in *Comp. Lab. Law and Policy Journ.*, 2009, XXXI, pp. 101 ss.; C. DAUVERGNE, S. MARSDEN, *Beyond Numbers vs. Rights: Shifting the Parameters of Debate on Temporary Labour Migration*, in *Journal of International Migration and Integration*, 2014, XV, 3, pp. 525 ss.

ro con permesso di lavoro temporaneo sia garantito lo stesso trattamento previsto per il cittadino canadese e per quello straniero con permesso di lavoro permanente, nei fatti si assiste ad una sensibile riduzione delle garanzie.

Gli stringenti requisiti richiesti al datore di lavoro per ottenere l'autorizzazione all'assunzione di manodopera straniera nelle professionalità basse o medio basse, unitamente all'elevato costo richiesto per la procedura, scoraggiano il rinnovo del permesso di soggiorno. D'altra parte, il fatto che il permesso di lavoro sia vincolato allo specifico datore di lavoro e la necessità, laddove il lavoratore straniero desiderasse mutare datore di lavoro, di ottenere un nuovo permesso pongono lo straniero in una posizione di strutturale debolezza e potenzialmente soggetto ad abusi.

Inoltre, sebbene la perdita del lavoro dovrebbe implicare la possibilità di ottenere il sussidio di disoccupazione, tuttavia, ciò non accade nella prassi. Infatti, l'erogazione di tale beneficio è condizionata dalla legge alla disponibilità a lavorare. Per la giurisprudenza tale requisito non può essere soddisfatto dallo straniero ammesso con permesso di lavoro temporaneo, nella misura almeno in cui quest'ultimo sia vincolato ad un solo sbocco occupazionale, come appunto accade nel caso sopra visto del TFWP.

4. *La devoluzione alle Province della selezione dell'immigrazione economica*

Uno degli aspetti che certamente contraddistinguono l'esperienza canadese in materia di immigrazione economica è rappresentato, come si accennava all'inizio, dall'attribuzione alle Province di significative funzioni nella gestione della selezione degli immigrati economici a carattere permanente, secondo una dinamica devolutiva che non ha eguali in altri stati pure a struttura federale, con la sola eccezione dell'Australia⁴⁵.

Sebbene, come osservato, l'art. 95 del *Constitution Act* 1867 contempli l'immigrazione tra le materie concorrenti, tale dato formale non ha impedito una gestione fortemente centralizzata della materia, anche perché la stessa disposizione costituzionale garantisce il primato dell'intervento federale su quelli eventualmente confliggenti assunti dall'ambito provinciale⁴⁶.

⁴⁵ In argomento, anche per ulteriori riferimenti, si rinvia a D. STRAZZARI, *Federalismo e immigrazione*, Napoli, ES, 2020, sopr. pp. 108 ss.

⁴⁶ Cfr. R.A. VINEBERG, *Federal-Provincial Relations in Canadian Immigration*, in *Canadian Public Administration*, 1987, XXX, 2, pp. 299 ss.

Fu solo con l'avvio della *quiet revolution* nel Québec che l'immigrazione tornò a divenire rilevante nei rapporti tra il centro e le Province. A partire dagli anni '60 del secolo scorso il Québec, infatti, sia come società sia come istituzione di governo, maturò una presa di coscienza collettiva della propria peculiarità culturale (rispetto alle altre componenti provinciali) – essenzialmente basata sulla lingua francese, sulla (almeno storicamente) religione cattolica, sull'applicazione di un sistema di diritto privato influenzato dal modello di *civil law* – che lo indusse a rivendicare nei confronti dell'ambito di governo federale il riconoscimento di tale specificità.

L'immigrazione e, in particolare, la selezione degli immigrati, nonché le politiche relative alla loro integrazione, soprattutto linguistica, divennero profili centrali nell'agenda politica quebecchese, perché il loro controllo avrebbe garantito di preservare l'identità francofona e, al contempo, attraverso l'immigrazione, di mantenere intatto il peso demografico del Québec rispetto alle altre Province, minacciato da una crescente denatalità⁴⁷. È da sottolineare che la Provincia francofona certamente non ostacolava l'apertura all'immigrazione che caratterizzava l'indirizzo politico del governo federale in materia, considerandola comunque una risorsa⁴⁸. Tuttavia, al fine di evitare che gli immigrati acquisissero la cultura linguistica della minoranza anglofona quebecchese (e ciò per la maggiore attrattiva della lingua inglese in termini di fruibilità a fini lavorativi e nell'ottica di possibili migrazioni secondarie all'interno del Canada), si rendeva necessario che gli immigrati selezionati fossero effettivamente in grado di integrarsi nel *milieu* linguistico e culturale francese, secondo un approccio c.d. interculturale che si contrapponeva al multiculturalismo federale.

L'attribuzione al Québec di spazi d'azione via via crescenti in materia di immigrazione è avvenuta attraverso accordi intergovernativi. Attualmente, è in vigore l'accordo McDougall/Gagnon-Tremblay, sottoscritto nel 1991, con cui il Québec ha ottenuto la competenza esclusiva tanto nella selezione degli immigrati economici a titolo di *permanent resident*, salvi i profili legati alla

⁴⁷ Cfr. J.H. CARENS, *Immigration Political Community and the Transformation of Identity: Quebec's Immigration Policies in Critical Perspective*, in *Is Quebec Nationalism Just? Perspectives from Anglophone Canada*, J.H. Carens (ed.), Montreal e Kingston, 1995, pp. 20-21.

⁴⁸ Cfr. F. HOULE, *Implementing Québec Intercultural Policy Through the Selection of Immigrants*, in *Immigration Regulation in Federal States*, S. BAGLAY, D. NAKACHE (eds), Dordrecht, Springer, 2014, p. 125-126.

valutazione dell'ordine pubblico e della salute che permangono di competenza federale, quanto relativamente alla loro integrazione⁴⁹.

Particolarmente significativo è, a tale riguardo, l'esplicito richiamo, nel preambolo dell'Accordo, al fatto che al Québec sono garantite competenze in materia di integrazione dei migranti in modo da rispettarne la sua identità distinta. È stato poi rafforzato il ruolo del Québec nel procedimento consultivo e decisionale federale nella definizione dei flussi di ingresso annuali. Il governo federale si impegna, infatti, prima della comunicazione al Parlamento federale, di annunciare alla Provincia la quota annuale di immigrati che intende ammettere, suddivisa per categorie. Il Québec potrà esprimere al riguardo il proprio parere, specificando entro il 30 giugno di ogni anno, il numero di immigrati che la Provincia vuole ricevere. Quest'ultima si impegna a ricevere una quota di immigrati corrispondente alla percentuale della popolazione quebecchese rispetto alla popolazione nazionale (circa il 25% della popolazione totale federale), con il diritto, però, di eccedere tale quota del 5% per ragioni demografiche.

Importante – anche perché dato peculiare ed unico rispetto agli accordi successivamente conclusi dalla federazione con le altre Province – è il fatto che in esso non si preveda una durata espressa e che si escluda la possibilità di una modifica in via unilaterale. In questo senso, dunque, sebbene il *legislatore* federale possa intervenire in ogni momento e determinare con ciò la centralizzazione della relativa materia, nelle relazioni tra Esecutivi (federale e provinciale) l'accordo si pone con caratteri di stabilità⁵⁰.

Da un punto di vista operativo, il modello quebecchese di immigrazione economica non si discosta da quello utilizzato dalla federazione. Anche in questo caso, l'accesso al titolo di soggiorno avviene sulla base di un sistema a punti che favorisce l'esperienza lavorativa in mansioni ritenute qualificate. L'unica differenza riguarda il profilo linguistico, con la preferenza riconosciuta agli stranieri francofoni. Questo profilo, tuttavia, incide giocoforza sulle aree geografiche di provenienza dell'immigrazione.

La decisione del governo federale nel 1991 di ampliare ulteriormente i poteri devoluti al Québec in materia di immigrazione si giustificò primariamente con il tentativo di evitare la secessione quebecchese.

⁴⁹ Cfr. *Canada-Québec Accord relating to Immigration and Temporary Admissions of Aliens*, February 5, 1991, disponibile al sito www.canada.ca/immigration-refugees-citizenship

⁵⁰ Cfr. Sec. 33 dell'accordo: «This Accord may be re-opened at the request of either party with prior notice of six months. Failing agreement on amendment, the Accord continues in force».

Tuttavia, da un punto di vista giuridico, la decisione del governo federale di avviare con il Québec accordi intergovernativi di tipo devolutivo in materia di immigrazione si fondava sull' art. 109 dell'allora *Immigration Act* 1976⁵¹, che riconosceva tale eventualità come disponibile per tutte le Province.

Tuttavia, la devoluzione generalizzata di funzioni nella materia "immigrazione" non era mai stata davvero un'opzione desiderata dal governo federale. Ciò spiega la riluttanza con la quale quest'ultimo aveva trattato in precedenza le iniziative promosse da talune Province finalizzate alla conclusione di accordi⁵². Evidentemente, però, l'ulteriore decisa apertura verso le richieste avanzate dal Québec spinse l'esecutivo federale ad un'attenzione maggiore verso la devoluzione generalizzata in materia: l'attribuzione al Québec di funzioni legate all'immigrazione non doveva considerarsi come un accomodamento, imposto sul piano politico, al fine di rispondere alle sollecitazioni secessioniste della provincia francofona, ma come un modo di intendere la natura, concorrente appunto, della materia "immigrazione", in linea con il dato costituzionale originario. Di qui l'opportunità politica di estendere la prassi devolutiva anche alle altre realtà provinciali.

A partire dalla seconda metà degli anni '90 del secolo scorso, il Governo federale iniziò così a concludere accordi in materia di immigrazione con praticamente tutte le Province e i Territori⁵³.

Questi presentano una comune struttura, caratterizzata da una disciplina generale e da allegati relativi ad aspetti specifici quali, ad esempio, la selezione degli immigrati economici e/o i programmi di integrazione degli stranieri di primo arrivo. L'accordo generale consta normalmente di un preambolo (in cui si richiamano sia il carattere concorrente della competenza "immigrazione", ai sensi dell'art. 95 del *Constitution Act* 1867, sia la disposizione dell'IRPA che abilita il ministro federale alla conclusione di accordi intergovernativi), di una parte relativa agli obblighi da parte della federazione di consultare la Provincia in occa-

⁵¹ La disposizione in questione è stata sostituita, a partire dal 2001, dalla sec. 8.1 dell'*Immigration Refugee Protection Act* (IRPA).

⁵² Cfr. A. VINEBERG, *op. cit.*, pp. 299 ss.

⁵³ Oggi, solo il Territorio del Nunavut non ha concluso un accordo con la federazione in materia di immigrazione. Per una lista aggiornata dei relativi accordi e dei testi degli stessi si veda: <http://www.cic.gc.ca/english/department/laws-policy/agreements/index.asp>. In argomento, vedi S. BAGLAY, D. NAKACHE, *Immigration Federalism in Canada: Provincial and Territorial Nominee Programs (PTNPs)*, in *Immigration Regulation in Federal States*, S. BAGLAY, D. NAKACHE (eds), Dordrecht, Springer, pp. 95 ss.

sione della definizione dei flussi di ingresso, di una disciplina sommaria relativa alla selezione degli immigrati economici con rinvio alle disposizioni contenute nello specifico allegato, di disposizioni relative agli interventi di integrazione rivolti agli immigrati di primo arrivo, di disposizioni che prevedono doveri di consultazione della Provincia in relazione alla ricollocazione dei rifugiati reinsediati dall'estero. Comune è altresì l'istituzione di organismi bilaterali di cooperazione di livello ministeriale, cui si affiancano sottocommissioni, di carattere più tecnico, formate da funzionari ministeriali e provinciali.

Rispetto all'accordo con il Québec del 1991, spicca innanzitutto la differente disciplina in relazione alla durata e alla possibilità di recesso, anche unilaterale, degli accordi in questione. Nel caso, ad esempio, del *British Columbia*, l'accordo, sottoscritto nel 2015 (ma analoga previsione era contenuta nei precedenti accordi del 2004 e 2010), include una clausola che sancisce una durata temporale di cinque anni e la previsione secondo la quale dodici mesi prima di tale scadenza le parti si impegneranno a verificare l'effettività degli accordi sottoscritti.

Da un punto di vista delle fonti, i cosiddetti *Provincial and Territorial Nominee Programs* (PNP) si configurano essenzialmente come una delega di funzioni amministrative attraverso cui, sulla base della sec. 87 del *IRP Regulations*, gli esecutivi provinciali sono abilitati a selezionare una certa quota, stabilita dall'ambito federale, di immigrati permanenti di natura economica, ferma restando la competenza della federazione circa la valutazione dei profili legati all'ordine pubblico, sicurezza nazionale e stato di salute.

Dunque, permane una decisa differenza rispetto all'esperienza del Québec: solo quest'ultimo ha assunto la competenza esclusiva in materia di selezione di immigrati, inclusi i rifugiati o altrimenti bisognosi di protezione internazionale c.d. reinsediati e può, pertanto, esercitare un sostanziale diritto di veto in relazione agli immigrati che intendano insediarsi nella Provincia francofona come loro prima destinazione⁵⁴. Nel caso, invece, dei PNP, tale canale d'accesso, riguardante la sola categoria dei migranti di natura economica, non sostituisce, ma si affianca alle procedure di ammissione federali, ponendosi in modo complementare a queste.

I programmi di ammissione provinciale hanno conosciuto un deciso suc-

⁵⁴ Tuttavia, è da ricordare che, poiché l'immigrato – almeno quello con titolo di soggiorno permanente – gode, al pari dei cittadini canadesi, della libertà di movimento, ex art. 6 della *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, nulla vieta che egli, una volta ammesso nel territorio federale, si trasferisca in Québec.

cesso: se nei primi anni di attività il numero di stranieri ammessi per questa via era una percentuale esigua rispetto a quella gestita dall'amministrazione federale, le recenti proiezioni mostrano che tale differenza quantitativa va significativamente calando per attestarsi attorno alla parità. Inoltre, disaggregando il dato per Province, si può constatare come in talune realtà territoriali l'ammissione attraverso i programmi provinciali sia di gran lunga il principale strumento di ingresso⁵⁵.

Questa differenza è di per sé altamente significativa e spiega molte delle ragioni del successo, ma anche delle stesse criticità, dei PNP. Alcune Province, tradizionalmente poco abitate e con problemi più acuti di denatalità, hanno visto nei PNP un mezzo per incrementare la loro popolazione, favorendo, ad esempio, nella selezione, quegli stranieri che avessero un familiare già presente nel territorio provinciale. Questo obiettivo e la necessità di colmare richieste di lavoro per mansioni a bassa professionalità sono divenuti il principale obiettivo dei PNP, determinando così alcune frizioni con le priorità politiche nazionali in materia.

Infatti, a livello federale il tradizionale sistema di ammissione a punti è stato modificato, come si è in precedenza visto, nel senso di attribuire maggiore peso a criteri che consentissero la selezione di soggetti altamente qualificati⁵⁶. Dette modifiche hanno determinato una minore possibilità per lo straniero di essere ammesso in Canada sulla base del percorso federale e, di converso, una maggiore attrattiva di taluni programmi provinciali.

Le sensibili variazioni tra Province, quanto alle finalità effettivamente perseguite con i PNP, sono alla base di una crescente preoccupazione dell'ambito di governo federale⁵⁷. Di qui la volontà della federazione di esercitare un maggior ruolo di indirizzo e di coordinamento sulla selezione degli immigrati economici delle Province, al fine di correggerne le storture attuative.

Ciò è evidente guardando alla disciplina dei nuovi accordi in materia di immigrazione conclusi tra la federazione e le Province dell'Ontario (2017) e del British Columbia (2015), accordi che hanno revisionato la disciplina pregressa e che potrebbero porsi come potenziali modelli regolativi per il futuro.

⁵⁵ Ad esempio, in Manitoba dove il 77% dei migranti ivi presenti è entrato sulla base del locale PNP. Cfr. F.L. SEIDLE, *Canada's Provincial Nominee Programs*, IRPP study, XLIII, 2013, p. 7.

⁵⁶ Cfr. S. BAGLAY, D. NAKACHE, *op. ult. cit.*, pp. 98 ss.

⁵⁷ Si tratta del rapporto elaborato nel 2011 intitolato *Evaluation of Provincial Nominee Programs* e disponibile al sito <http://cic.gc.ca/english/pdf/research-stats/evaluation-pnp2011.pdf>

In essi, infatti, si ribadisce il principio, effettivamente enunciato nell'IRPR, secondo cui la selezione di immigrati di natura economica deve basarsi sul beneficio che deriverà per lo sviluppo economico della data Provincia e sulle probabilità che l'immigrato selezionato si stabilisca in modo duraturo nel territorio provinciale e vi divenga economicamente autosufficiente. Per tale motivo, si esclude espressamente che aspetti di carattere non economico, quali, ad esempio, i legami familiari o con comunità nazionali stanziati nella Provincia, possano assumere rilievo nel procedimento selettivo⁵⁸.

Si stabiliscono, inoltre, ai fini della selezione, precisi parametri di conoscenza linguistica, commisurata al tipo di mansioni lavorative che il candidato deve possedere e che deve essere certificata solo presso istituzioni od organizzazioni designate dalla federazione.

Sebbene l'istruttoria del procedimento selettivo spetti alla Provincia, il rilascio del provvedimento finale che consente l'ingresso e il soggiorno è di competenza federale. In questo senso l'accordo abilita l'amministrazione federale a richiedere, in caso di dubbio, ogni ulteriore documentazione che possa dimostrare l'effettivo possesso da parte del soggetto selezionato dalla Provincia dei parametri sopra ricordati.

Si tratta, dunque, di un oggettivo ridimensionamento dell'ampiezza discrezionale con cui in precedenza operavano le Province e di un rafforzamento della capacità di indirizzo dell'amministrazione federale. A ulteriore riprova, si deve segnalare che l'accordo impegna la Provincia a condurre un attento monitoraggio delle sue attività, secondo standard qualitativi e quantitativi che devono essere coerenti con quelli fissati a livello nazionale. La riscontrata sistematica inottemperanza ai criteri prefissati giustifica la sospensione del programma in via cautelare da parte della federazione fino alla pronuncia di un apposito comitato arbitrale⁵⁹.

È evidente dunque che, diversamente dal passato, le clausole degli accordi che ne dispongono la temporaneità e/o la possibile denuncia unilaterale sono servite alla federazione per ottenere dalle Province l'introduzione di strumenti volti a garantire una maggiore coerenza delle discipline provinciali rispetto alle politiche immigratorie nazionali.

⁵⁸ Cfr. Sec. 2.1.3 Canada-British Columbia Immigration Agreement 2015 – Annex A: Provincial Nominees; sec. 4.4 Canada-Ontario Immigration Agreement – Annex A, Provincial Nominees 2017.

⁵⁹ Cfr. sec. 7 Canada-British Columbia Immigration Agreement 2015 – Annex A: Provincial Nominees; sec. 7 e 9 del Canada-Ontario Immigration Agreement – annex A, Provincial Nominees 2017.

La volontà, del resto, di garantire alla federazione un ruolo di coordinamento più incisivo, anche al costo di opzioni politicamente “forti”, come il recesso unilaterale dagli accordi o di specifici aspetti di questi, è già stata espressa dalla federazione nel 2012, quando essa decise di riaccentrare le relative competenze in materia di misure di integrazione verso gli stranieri di primo insediamento. Il Manitoba e il British Columbia, oltre al Québec, beneficiavano di una devoluzione completa di poteri in materia, a fronte di opportuna compensazione finanziaria da parte della federazione, e proprio il controllo dei programmi di integrazione rivolti agli stranieri si erano rivelati strategici per il Manitoba al fine di garantire che la popolazione immigrata permanesse nella Provincia anche dopo l’acquisizione del titolo di soggiorno permanente⁶⁰.

5. Conclusioni

Il Canada viene generalmente considerato, almeno da parte degli analisti delle organizzazioni internazionali economiche⁶¹, come uno tra gli Stati più efficienti nella programmazione e selezione dell’immigrazione economica, soprattutto per la sua capacità di attrarre immigrati ad elevato capitale umano.

Questo profilo – ben visibile, ad esempio, nell’utilizzo del sistema a punti e nella relativa ponderazione dei fattori o nell’atteggiamento di favore verso gli studenti stranieri immatricolati nelle università canadesi, cui, come detto, si riconosce, una volta terminati gli studi, un permesso di soggiorno per consentire loro una transizione al mondo del lavoro – si accompagna, peraltro, anche ad alcune criticità.

In primo luogo, si può rimarcare la crescente precarizzazione, sia pure selettiva, dell’immigrato straniero a fini lavorativi. La progressiva evoluzione da un modello di immigrazione monofasico, incentrato sulla figura del *permanent resident*, a uno bifasico, in cui, appunto, l’ammissione al territorio avviene prima attraverso un permesso di lavoro temporaneo, cui segue la transizione verso l’acquisto del titolo di soggiorno permanente, riguarda pur sempre le professionalità più elevate, mentre per i profili occupazionali medio-bassi (lavoratori nel settore agricolo, nelle costruzioni e/o cave o miniere,

⁶⁰ Cfr. K. BANTING, *Canada*, in *Immigrant Integration in Federal Countries*, C. JOPPKE, F.L. SEIDLE (eds), Montreal and Kingston, 2012, pp. 79 ss.

⁶¹ Il riferimento è qui alle analisi svolte dall’Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico su cui vedi nota 1.

con l'eccezione della cura alla persona) l'unica speranza di ottenere lo status di *permanent resident* rimane la selezione attraverso i PNPs provinciali.

Tuttavia, come osservato, recenti interventi governativi hanno introdotto un maggiore coordinamento rispetto al passato, finalizzato a garantire che anche i PNPs provinciali si rivolgano maggiormente alla selezione dell'immigrazione economica a più alto valore aggiunto in termini di capitale umano. Per i lavoratori, dunque, a basso profilo occupazionale il modello di selezione sembra basarsi su quello del *guest worker*⁶² con una riduzione significativa dei diritti e delle garanzie.

In effetti, ogni programma di permesso di lavoro su base temporanea garantisce l'accesso all'assistenza sanitaria, sociale, ai programmi di integrazione specificamente indirizzati allo straniero in modo tendenzialmente meno esteso di quanto si preveda per i cittadini canadesi e i *permanent residents*⁶³.

Al di là di queste variazioni di diritto, pur presenti e rispetto alle quali il fattore giurisprudenziale non si è mostrato particolarmente risolutivo⁶⁴, sono soprattutto gli ostacoli di fatto che impediscono sovente l'esercizio effettivo dei diritti. Nel caso dei *seasonal workers* o di altri lavoratori a basso profilo, cui è attribuito un permesso di lavoro sostanzialmente vincolato al dato datore di lavoro, si riscontra un limitato ricorso a tali servizi, vuoi per la paura di perdere il lavoro o la possibilità del rinnovo, vuoi per la posizione spesso isolata in cui i lavoratori stranieri si trovano a prestare la loro attività⁶⁵.

Peraltro, anche i lavoratori selezionati a titolo permanente e con profes-

⁶² Generalmente e salvo eccezioni specifiche previste per ogni programma, il *temporary work permit* può essere rinnovato per un massimo di quattro anni, dopodiché il lavoratore straniero deve rientrare in patria e attendere altri quattro anni prima di fare una nuova domanda. Se egli non viene selezionato come *permanent resident* attraverso il canale provinciale, ci può essere la via dell'*Humanitarian and Compassionate Considerations*, ai sensi della sec. 25 IRPA che vale come una sorta di regolarizzazione su base individuale a discrezione del ministro. Nel 2019 sono stati 4.681 i permessi permanenti rilasciati a questo titolo. (Fonte IRCC, 2020 Annual Report).

⁶³ Le relative discipline sono provinciali e si danno dunque variazioni territoriali. Vedi in relazione al diritto all'assistenza medica Y.Y. BRANDON CHEN, *The Future of Precarious Status's Migrants's Right to Health Care in Canada*, in *Alberta L. Rev.*, LIV, 3, 2017, pp. 649 ss.

⁶⁴ Secondo i giudici canadesi, una differenziazione nel trattamento giuridico basata sul titolo di soggiorno non equivale a una diversità di trattamento basata sulla cittadinanza, in relazione alla quale scatterebbe la protezione relativa al divieto di non discriminazione di cui alla sec. 15 della *Charter*. Si veda *Toussaint v. Canada (Attorney General)*, 2011, FCA 213.

⁶⁵ Cfr. S. MARSDEN, *Migrant Workers, Rights and the Rule of Law: Responding to the Justice Gap*, in *Dalhousie L. Jour.*, 2019, vol. XLII, 1, pp. 12 ss.

sionalità più elevate spesso incontrano difficoltà a svolgere in Canada le mansioni lavorative per cui sarebbero qualificati. Sebbene, infatti, il sistema a punti riconosca le qualifiche professionali conseguite all'estero, previa valutazione della loro sostanziale equipollenza effettuata dall'amministrazione, quest'ultima vale ai fini della selezione ed ammissione in Canada, ma non abilita all'esercizio della professione, una volta giunti in territorio canadese. La relativa disciplina, infatti, è provinciale, sicché lo straniero deve intraprendere percorsi *ad hoc* per acquisire le relative abilitazioni professionali.

Sotto il profilo delle garanzie, si è già osservato che l'attribuzione al ministro di un ampio potere regolamentare, anche derogatorio rispetto alla disciplina prevista nell'IRP *Regulation*, se garantisce adattabilità e flessibilità al sistema, rappresenta anche un ostacolo alla certezza del diritto sia per la selva di canali federali e provinciali previsti sia per il fatto che non esiste, di fatto, alcun controllo parlamentare. Le modifiche, inoltre, si applicano secondo il principio *tempus regit actum* e dunque anche ai procedimenti di ammissione ancora in corso (v. sec. 87.3 IRPA).

È anche importante rilevare lo scarso ruolo del formante giurisprudenziale: i provvedimenti amministrativi in materia di immigrazione sono soggetti a *judicial review*, ma questo dipende spesso dal "leave" rilasciato dagli stessi giudici che mantengono normalmente un atteggiamento deferente nei confronti delle decisioni dell'amministrazione⁶⁶.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI ESSENZIALI

AIKEN S.J., GREY C., DAUVERGNE C., HECKMAN G., LIEW J., MACITOSH, C., *Immigration and Refugee Law: Cases, Materials and Commentary*, III ed., Toronto, Edmond Publishing, 2020.

BAGLAY S., NAKACHE D., *Immigration Federalism in Canada: Provincial and Territorial Nominee Programs (PTNPs)*, in *Immigration Regulation in Federal States*, S. BAGLAY, D. NAKACHE (eds), Dordrecht, Springer, pp. 95 ss.

DAUVERGNE C., MARSDEN S., *Beyond Numbers vs. Rights: Shifting the Parameters of Debate on Temporary Labour Migration*, in *Journal of International Migration and Integration*, 2014, XV, 3, pp. 525 ss.

⁶⁶ Spunti in L. GOLDRING, C. BERINSTEIN, J.K. BERNHARD, *Institutionalising Precarious Migratory Status in Canada*, in *Citizenship Studies*, 2009, XIII, 3, p. 251-252; S.J. AIKEN, C. GREY, C. DAUVERGNE, G. HECKMAN, J. LIEW, C. MACITOSH, *op. cit.*, pp. 565 ss.

FERRER A.M., PICOT G., CRAIG RIDDEL W., *New Directions in Immigration Policy: Canada's Evolving Approach to the selection of Economic Immigrants*, in *Int. Migration Rev.*, 2014, XLVIII, 3, pp. 846 ss.

FUDGE J., MACPHAIL F., *The Temporary Foreign Worker Program in Canada: Low Skilled Workers as an Extreme Form of Flexible Labour*, in *Comp. Lab. Law and Policy Journ.*, 2009, XXXI, pp. 101 ss.;

KAUSHAL A., *Do the Means Change the Ends? Express Entry and Economic Immigration in Canada*, in *Dalhousie L. Journ.*, 2019, XLII, 1, pp. 115 ss.

NAKACHE D., DIXON-PERERA L., *Temporary or Transitional? Migrant Workers' Experiences with Permanent Residence in Canada*, Institute for Research on Public Policy Study, 2015, 55, <https://ir.pp.org/wp-content/uploads/2015/10/study-no55.pdf>

NAKACHE D., KINOSHITA P., *The Canadian Temporary Foreign Worker Program: Do Short Term Economic Needs Prevail over Human Rights Concerns?*, in *IRPP Study*, 50, 2010, pp. 5 ss.;

OCSE, *Recruiting Immigrant Workers, Canada*, 2019, p. 17, reperibile al sito <https://www.oecd.org/publications/recruiting-immigrant-workers-canada-2019-4abab00d-en.htm>

STRAZZARI D., *Federalismo e immigrazione – Un'indagine comparata*, Napoli, ES. 2020.