

UIL. Analisi complessiva dei Decreti Flussi 2023-2025: squilibri sistemici, effetti normativi e andamento settoriale

Tab. 2 - Contingenti ammessi tramite decreti di programmazione

| Anno | Quote complessive di ingresso |
|--------|-------------------------------|
| 1995 | 25000 |
| 1996 | 23000 |
| 1997 | 40000 |
| 1998 | 58000 |
| 1999 | 58000 |
| 2000 | 184000 |
| 2001 | 89400 |
| 2002 | 79500 |
| 2003 | 79500 |
| 2004 | 115000 |
| 2005 | 179000 |
| 2006 | 690000 |
| 2007 | 252000 |
| 2008 | 230000 |
| 2009 | 80000 |
| 2010 | 120000 |
| 2011 | 158080 |
| 2012 | 48850 |
| 2013 | 47850 |
| 2014 | 15000 |
| 2015 | 13000 |
| 2016 | 13000 |
| 2017 | 30850 |
| 2018 | 30850 |
| 2019 | 30850 |
| 2020 | 12850 |
| 2021 | 69700 |
| 2022 | 122705* |
| 2023** | 136000 |
| 2024** | 151000 |
| 2025** | 165000 |

Fonte: Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali; Zanfrini (2015:108)

*Comprensivi della successiva integrazione

**Programmazione annunciata il 6 luglio 2023

Nel corso degli anni, il numero di cittadini non comunitari ammessi in Italia attraverso la programmazione ha subito forti variazioni. Per molto tempo, i decreti flussi sono stati impiegati più come strumenti di regolarizzazione per persone già presenti sul territorio nazionale che come strumenti di pianificazione dei nuovi ingressi. In particolare, nel primo decennio del 2000, circa due milioni di persone hanno fatto ingresso o hanno ottenuto la regolarizzazione grazie a provvedimenti legati alla programmazione. Tuttavia, il

numero di primi permessi di soggiorno per motivi di lavoro è stato in alcuni anni persino superiore, grazie anche agli esiti positivi di varie sanatorie, oltre che a ingressi, sebbene limitati, per categorie specifiche come i lavoratori altamente qualificati o i titolari di blue card. Durante il periodo compreso tra il 2014 e il 2016, coincidente con la crisi dei rifugiati, gli ingressi programmati sono stati drasticamente ridotti, rendendo quasi impraticabile l'accesso regolare in Italia per motivi di lavoro. Negli anni successivi, pur assistendo a un allargamento graduale dei flussi, è emersa chiaramente l'inadeguatezza di una programmazione estremamente prudente, incapace di rispondere alle necessità di un paese in fase di rapido declino demografico. Il nuovo decreto flussi, annunciato dopo il Consiglio dei ministri del 6 luglio 2023, prevede 452.000 ingressi distribuiti su un arco temporale di tre anni, a fronte di un fabbisogno stimato in 833.000 unità (Ministero dell'Interno, 2023). In un contesto nazionale segnato dalla riduzione della popolazione attiva e da una cronica difficoltà nella gestione dei flussi migratori in entrata, l'introduzione di una programmazione triennale rappresenta senza dubbio un segnale positivo.

Tabella 1. Contingenti ammessi tramite decreto di programmazione 2023-2025

| PROVVEDIMENTO | INGRESSI PROGRAMMATI | FABBISOGNO RILEVATO |
|----------------------|----------------------|---------------------|
| Decreto 2023-2025 | 2023 – 136.000 | 2023 – 274.800 |
| | 2024 – 151.000 | 2024 – 277.600 |
| | 2025 – 165.000 | 2025 – 280.600 |

Fonte: Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2023

Il triennio 2023-2025 ha visto l'attuazione di una serie di Decreti Flussi finalizzati alla programmazione dell'ingresso di lavoratori stranieri per motivi di lavoro subordinato, stagionale e di assistenza alla persona. Tuttavia, l'analisi dei dati forniti dal Ministero del Lavoro e dall'INPS, integrata con l'osservazione delle dinamiche territoriali e normative, mostra un sistema fortemente disfunzionale, inefficiente e inadeguato rispetto alle esigenze espresse dal tessuto produttivo italiano.

1. Domanda e offerta: una frattura strutturale

A partire dal 2023, il sistema flussi ha evidenziato uno scollamento tra fabbisogni occupazionali e quote messe a disposizione. La domanda di manodopera da parte di famiglie, imprese agricole e settori non stagionali si è mantenuta elevata, mentre il numero di quote stabilite annualmente è stato costantemente inferiore rispetto al fabbisogno. Questo squilibrio ha generato un numero abnorme di domande di nulla osta a fronte di disponibilità reali ridotte, alimentando un meccanismo ad altissimo tasso di esclusione.

| Distanza tra Fabbisogni, Quote, Domande, Visti e Contratti – Sintesi Generale | | | | | | | |
|---|------|------------|---------|-----------|------------|--------|-----------|
| Settore | Anno | Fabbisogno | Quote | Domande | Nulla Osta | Visti | Contratti |
| Non stagionale | 2023 | 60.000 | 39.150 | 248.511 | 19.230 | 7.464 | 2.567 |
| | 2024 | 60.000 | 47.650 | 245.380 | 24.966 | 6.625 | 1.043 |
| | 2025 | 60.000 | 56.120 | 60.070 * | | * | * |
| Stagionale agricoltura | 2023 | 100.000 | 40.000 | 248.511 | 34.614 | 13.604 | 6.460 |
| | 2024 | 100.000 | 41.000 | 245.380 | 42.926 | 10.328 | 4.118 |
| | 2025 | 100.000 | 47.000 | 56.101 * | | * | * |
| Assistenza familiare | 2023 | 20.000 | 9.500 | 78.402 | 13.219 | 5.626 | 2.620 |
| | 2024 | 20.000 | 9.500 | 106.231 | | | |
| | 2025 | 20.000 | 9.500 | 60.070 | | | |
| TOTALE 2023 | | 180.000 | 88.650 | 575.424 | 67.063 | 26.694 | 11.647 |
| TOTALE 2024 | | 180.000 | 98.150 | 596.991 | 67.892 | 16.953 | 5.161 |
| TOTALE 2025* | | 180.000 | 112.620 | 176.241 * | | * | * |

⚠ Nota: Per il 2025 mancano ancora i dati di Nulla Osta, Visti e Contratti, quindi i totali non sono completi.

Osservazioni sui totali

- **Domande presentate:** oltre 575.000 nel 2023 (quote disponibili 88.650); nel 2024 abbiamo quasi 600.000 domande (a fronte di 98 mila quote). Per il 2025 le domande scendono a 176.241 superiori (ma non troppo) alle quasi 113 mila quote messe a disposizione. Il rapporto domande quote era di 6 a 1 nel 2023 e nel 2024; ma quest'anno scende a 1,5 a 1.
- **Contratti firmati:** solo **2% circa delle domande** nel 2023 arrivano a contratto; nel 2024 sono meno dell'1% (0,86).
- **Tendenza 2025:** crollo delle domande (specie nel lavoro subordinato e stagionale agricolo).

2. Click day: un imbuto inefficiente

Il sistema del click day, basato sulla velocità di inserimento telematico delle domande, si è rivelato altamente discriminatorio. Nel 2024, ad esempio, sono state presentate oltre 245.000 domande per il lavoro non stagionale e altrettante per quello stagionale agricolo, a fronte di circa 48 mila quote per il lavoro non stagionale e 41 mila per quello agricolo. Il risultato è stato una concentrazione delle domande in pochi minuti, con accesso privilegiato da parte di soggetti dotati di strumenti tecnici e intermediari specializzati, a discapito di famiglie e piccoli datori. L'adozione del click day come unico metodo per accedere alle quote ha prodotto una competizione opaca e distortiva, favorendo

sogetti dotati di strumenti digitali avanzati e reti intermediarie, a discapito di famiglie e piccoli imprenditori. In pochi minuti si esauriscono migliaia di quote, alimentando un mercato grigio di pratiche precompilate e accaparrate da soggetti speculativi.

1. Non Stagionale

| Anno | Fabbisogno stimato | Quote | Domande | Nulla Osta | Visti | Contratti |
|------|--------------------|--------|---------|------------|-------|-----------|
| 2023 | ~60.000 | 39.150 | 248.511 | 19.230 | 7.464 | 2.567 |
| 2024 | ~60.000 | 47.650 | 245.380 | 24.966 | 6.625 | 1.043 |
| 2025 | ~60.000 | 56.120 | 78.402 | * | * | * |

Commento:

- Le domande **superano enormemente** le quote disponibili (fino a **oltre 6 volte** nel 2023 e 2024).
- Solo una **piccola frazione** delle domande arriva alla fase di contratto.
- Leggero aumento delle quote nel 2024 e 2025, ma il sistema di rilascio di nulla osta e visti continua a essere un **collo di bottiglia**.

2. Stagionale agricolo

| Anno | Fabbisogno stimato | Quote | Domande | Nulla Osta | Visti | Contratti |
|------|--------------------|--------|---------|------------|--------|-----------|
| 2023 | 100.000 | 40.000 | 248.511 | 34.614 | 13.604 | 6.460 |
| 2024 | 100.000 | 41.000 | 245.380 | 42.926 | 10.328 | 4.118 |
| 2025 | 100.000 | 47.000 | 56.101 | * | * | * |

Commento:

- Le domande sono molto superiori alle quote disponibili fino al 2024.
- Anche qui si nota un crollo drastico tra nulla osta e contratti.
- Nel 2025 le domande si avvicinano alle quote.

| 3. Assistenza familiare | | | | | | |
|-------------------------|------------|-------|---------|------------|-------|-----------|
| Anno | Fabbisogno | Quote | Domande | Nulla Osta | Visti | Contratti |
| 2023 | 20.000 | 9.500 | 78.402 | 13.219 | 5.626 | 2.620 |
| 2024 | 20000 | 9.500 | 106.231 | 8.715 | 2.414 | 784 |
| 2025 | 20.000 | 9.500 | 60.070 | * | * | * |

Commento:

I dati sono completi solo per il 2024.

- Le quote assegnate coprono meno della metà del fabbisogno.
- Anche in questo settore, molte domande e pochi contratti effettivi.
- Si nota un certo grado di efficienza migliore rispetto ad altri settori (circa 20% delle domande arriva al contratto).

Osservazioni generali sul decreto flussi

1. **Sproporzione tra fabbisogni reali e quote assegnate**, in particolare nel settore non stagionale.
2. **Il numero di domande è sempre molto più alto** rispetto alle quote, suggerendo un forte interesse migratorio e/o scarsa pianificazione. Ma può essere anche il segno di un meccanismo che produce il matching illegale dei permessi e non dei posti di lavoro vero.
3. Il processo di rilascio (nulla osta → visto → contratto) mostra forti inefficienze: pochissime domande si concretizzano in contratti.
4. **Riduzione nelle domande nel 2025** (soprattutto in agricoltura e non stagionale), probabilmente a causa delle modifiche introdotte con il DL 145, che ha ridotto a tre le domande presentabili da una singola persona. Per il lavoro domestico le domande possono essere presentate fino a due anni, per cui il bilancio andrà fatto a valle.

3. Geografia delle disfunzioni

L'incapacità del sistema flussi di rispondere alla domanda si riflette anche sul piano territoriale. Le regioni con maggiori fabbisogni, come Lombardia, Emilia-Romagna, Veneto e Lazio, sono quelle che ricevono il numero più alto di domande, ma non per questo riescono a soddisfarle attraverso la filiera istituzionale. Nel 2025, la sola Lombardia ha accumulato **oltre 15.000 domande**, ma non si dispone di dati ufficiali su quanti lavoratori effettivamente arrivano e firmano un contratto.

4. Focus: Il caso Campania – Un’anomalia di sistema

Nel 2023 e 2024 la **Campania** ha registrato un **numero di domande di nulla osta sorprendentemente elevato** rispetto al peso occupazionale reale del territorio. Nel 2025, ad esempio, è emerso che circa un quarto delle domande nazionali per lavoro non stagionale e stagionale agricolo proveniva da questa regione, nonostante la sua incidenza sull'occupazione reale nel settore agricolo non superi il 7%. Questo dato suggerisce un ricorso massivo e talvolta speculativo ai meccanismi di domanda, alimentato da una rete di intermediari in grado di saturare la piattaforma ministeriale. Secondo i dati del Ministero dell'Interno:

- **2023**: oltre **7.000 domande** presentate dalla Campania
- **2024**: quasi **16.000 domande**, più che raddoppiate in un anno

Questo rappresenta circa il **15% del totale nazionale**, una quota sproporzionata se rapportata alla domanda effettiva di lavoro di cura nella regione.

Nel 2025, pur con una riduzione generalizzata, la Campania rimane tra le prime regioni con **2.899** domande precompilate nel settore del lavoro domestico.

L'eccesso di domande dalla Campania non è giustificabile solo con l'elevato numero di anziani o famiglie bisognose di assistenza presenti nella regione. In realtà, secondo analisi sindacali e accademiche, questo fenomeno sembra essere legato a una iper-attività di soggetti intermediari (patronati di comodo, studi legali, agenzie non sempre regolarmente autorizzate) che: 1) compilano massivamente domande a nome di datori fittizi o con dati incompleti; 2) accumulano pratiche per poi "rivenderle" a chi riesce a ottenere il nulla osta, in cambio di un compenso; 3) alimentano un mercato grigio di domande precompilate, spesso non finalizzate all'assunzione effettiva. Il dato più preoccupante è che solo una piccola frazione delle domande campane si traduce in reali contratti di lavoro. Il fenomeno non è certo ristretto a questa regione ma, in proporzione al numero di domande presentate, la Campania figura tra quelle con più bassa incidenza di visti rispetto ai nulla osta; più bassa attivazione contrattuale dopo l'ingresso. Questo rafforza l'ipotesi di una distorsione strutturale, dove le domande non sono espressione reale di una domanda di lavoro, ma piuttosto di un canale di ingresso irregolare o strumentale. Il "caso Campania" mette in luce la **fragilità del meccanismo del click day**, facilmente manipolabile da chi dispone di più risorse informatiche o di reti clientelari locali. Questo penalizza le famiglie realmente bisognose e i lavoratori potenzialmente idonei, che restano esclusi per colpa di un **sistema congestionato e distorto**.

5. Assistenza familiare: fabbisogno reale, accesso limitato

Nel settore dell'assistenza familiare e sociosanitaria, il fabbisogno stimato dalle parti sociali è di circa 20.000 lavoratori l'anno, pari a 60.000 nel triennio. Tuttavia, le quote concesse sono state solo 9.500

l'anno, per un totale di 28.500. Nel 2024 sono state presentate oltre 106.000 domande, ma solo 8.715 nulla osta sono stati concessi, e di questi, meno di un terzo si è tradotto in visti d'ingresso. Quanto ai contratti di lavoro (784) il rapporto con i nulla osta rilasciati è meno dell'8%. Anche la composizione di genere risulta incongruente: sebbene il lavoro domestico sia occupato per l'87% da donne, solo il 21,7% delle domande 2025 riguarda lavoratrici donne.

Per il 2025, inoltre, il Ministero del Lavoro ha previsto una misura sperimentale che prevede il rilascio **fuori quota** di **fino a 10.000 nulla osta**, visti e permessi per lavoratori da impiegare nel settore dell'assistenza a disabili e grandi anziani. Tuttavia, al momento del click day, risultano inviate solo **733 domande**, segno che **l'informazione è scarsa**, i criteri sono poco chiari o i tempi tecnici inadatti a rispondere ai fabbisogni. Bisognerà comunque fare un bilancio a fine anno.

Questa sperimentazione mostra un **timido segnale di apertura** ma rischia di **rimanere inefficace** se non accompagnata da un'adeguata campagna informativa, semplificazione delle procedure e sinergia tra amministrazioni, rappresentanze sociali e operatori del settore.

5. Una filiera che si interrompe: visti, contratti e posti di lavoro attivati

La catena amministrativa nulla osta - visto - contratto è caratterizzata da una dispersione progressiva. Nel 2023, nel settore dell'assistenza, su 13.219 nulla osta rilasciati sono stati emessi solo 5.626 visti, e di questi solo 2.620 hanno portato a un contratto. Nel 2024 il tasso di conversione è ancora più critico: da 8.715 nulla osta si è passati a 2.414 visti e appena 784 contratti.

Complessivamente, sommando tutti i settori (non stagionale, stagionale agricolo, assistenza familiare), i **posti di lavoro effettivamente attivati** risultano:

- **2023:** circa 11.647 contratti totali
- **2024:** circa 5.161 contratti totali

Questi numeri dimostrano che solo una **piccolissima percentuale delle domande iniziali** genera un'assunzione reale, spesso inferiore al **5%**, a testimonianza della profonda inefficienza del sistema.

6. Il 2025 e le nuove regole: calo o razionalizzazione?

Nel 2025 si registra un drastico calo delle domande: circa 60.000 per il non stagionale, 56.000 per il settore agricolo stagionale e 60.000 per l'assistenza. Questa flessione è attribuibile all'introduzione di nuove regole da parte del governo, tra cui la più incisiva è il limite massimo di tre domande per soggetto proponente (persona fisica o impresa individuale). Questo vincolo ha ridotto drasticamente la capacità di agire degli intermediari che fino al 2024 avevano dominato il sistema, costringendo molti soggetti a rinunciare o a selezionare solo i casi più sicuri.

7. il ruolo cruciale dei consolati italiani all'estero

L'analisi dei decreti flussi evidenzia una criticità strutturale nei consolati italiani all'estero, che rappresentano spesso il principale collo di bottiglia nella gestione delle domande di ingresso per

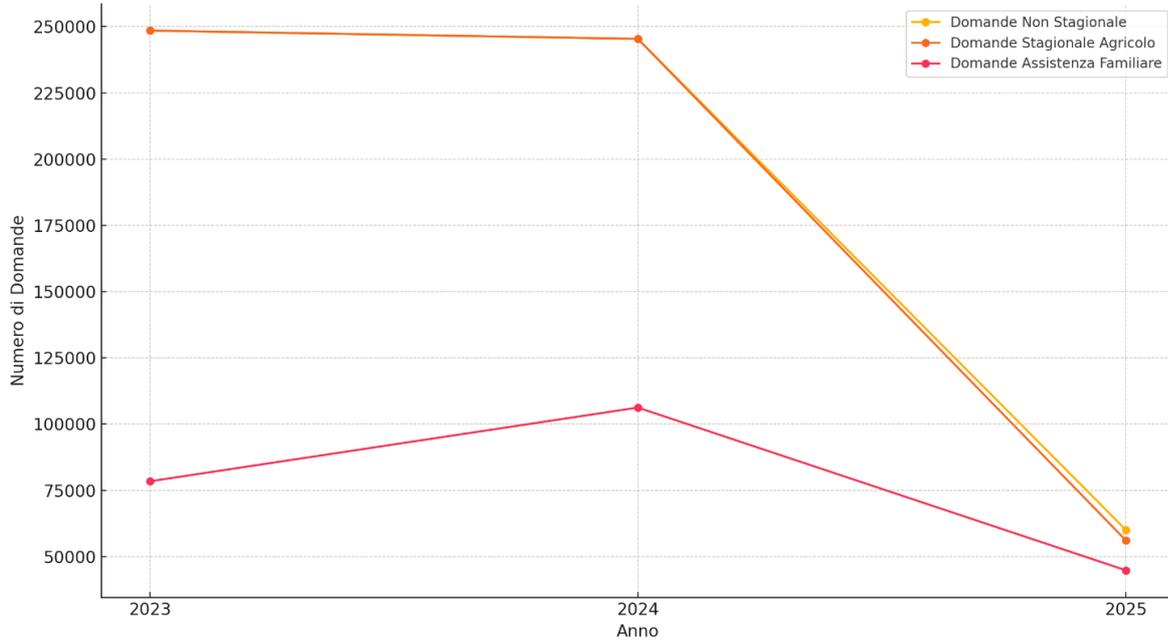
lavoro. I tempi di attesa per l'appuntamento, la mancanza di personale, la disomogeneità tra sedi consolari e l'assenza di procedure digitalizzate ed efficienti compromettono l'intero meccanismo, generando ritardi, irregolarità e frustrazione sia per i datori di lavoro italiani sia per i lavoratori stranieri. È dunque urgente un piano di rafforzamento dei consolati coinvolti nei flussi migratori, con investimenti mirati in risorse umane e tecnologiche. Occorrerebbe, ad esempio, standardizzare i processi, istituire sportelli dedicati ai flussi migratori stagionali e potenziare la formazione degli operatori. In parallelo, si potrebbe sviluppare un sistema di prenotazione trasparente, online e tracciabile, per prevenire abusi e intermediazioni illecite.

Un'altra proposta è quella di delegare, in casi selezionati, parte delle procedure a enti terzi accreditati, sotto controllo pubblico. Infine, si potrebbe rafforzare la cooperazione con i Paesi di origine attraverso accordi bilaterali che prevedano un coinvolgimento diretto nelle attività preselettive. Quest'ultima possibilità, comunque, andrebbe fortemente monitorata in quanto molte irregolarità concernenti i rapporti con i consolati sarebbero frutto di un "mercato degli appuntamenti" realizzato a volte da funzionari delle stesse autorità locali. Riformare questa fase cruciale del decreto flussi (ma anche per i programmi di formazione di stranieri all'estero) è davvero vitale per funzionamento della migrazione legale e significa dare credibilità e funzionalità a tutto il sistema.

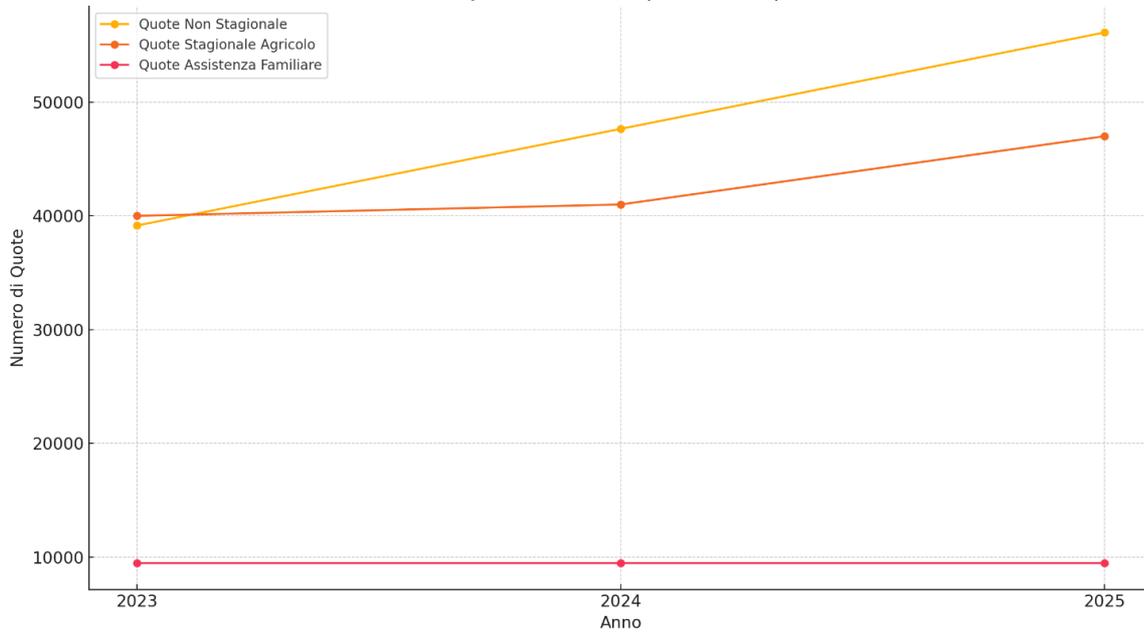
8. Conclusioni: un modello da ripensare

Il sistema dei Decreti Flussi si rivela incapace di rispondere in modo flessibile, tempestivo ed equo alla domanda di lavoro immigrato regolare. I numeri analizzati confermano che solo una minima parte delle domande presentate giunge a un contratto di lavoro effettivo. Il click day genera distorsioni competitive, le quote sono sottodimensionate rispetto ai fabbisogni e le procedure di ingresso sono talmente complesse da scoraggiare spesso i datori di lavoro legittimi. I dati evidenziano che nel 2024 solo l'1% delle domande presentate si è poi trasformato in un'assunzione reale (5.161 contratti firmati a fronte di 597 mila domande). Il sistema dei flussi dunque, così com'è, non governa ma ostacola l'immigrazione legale. È un modello che genera frustrazione, mercato parallelo, esclusione e inefficienza. Riformare in profondità questo meccanismo non è solo una questione tecnica: è un imperativo per rispondere alle sfide demografiche, economiche e sociali che attendono l'Italia nei prossimi anni. La UIL è convinta che un governo efficiente dei flussi migratori, con forme diversificate, trasparenti e flessibili d'ingresso è la vera strada da perseguire se si vuole raggiungere una politica migratoria regolare, sostenibile e coerente con il futuro del Paese. Pur salutando con favore alcune modifiche introdotte dal Governo per combattere il mercato illegale dei permessi di soggiorno, siamo convinti che l'attuale meccanismo del decreto flussi basato erroneamente sull'incontro a distanza della manodopera sia irrecuperabile e vada superato

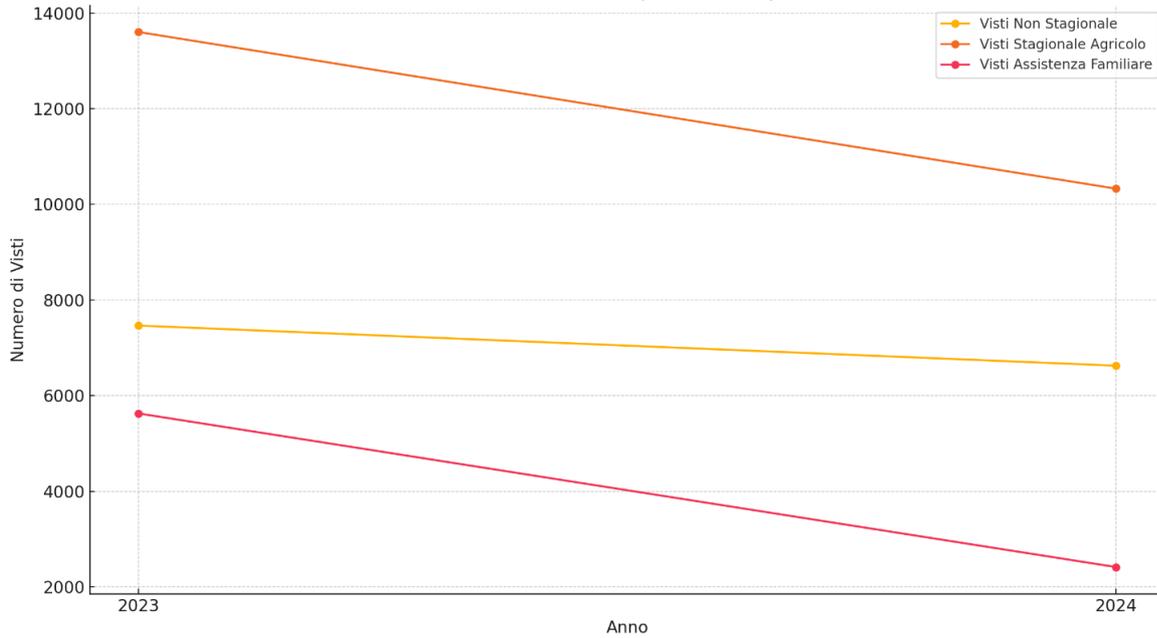
Domande di Nulla Osta (2023-2025)



Quote Concesse (2023-2025)



Visti Rilasciati (2023-2024)



Contratti di Lavoro Attivati (2023-2024)

