

Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

Fascicolo n. 1/2025

L'ENNESIMO DECRETO LEGGE SUGLI INGRESSI PER LAVORO: DEBOLI SEGNALI DI UN CAMBIO DI MARCIA MA ANCORA LONTANI DA UNA RIFORMA INCLUSIVA

di Claudio de Martino e Madia D'Onghia

Abstract: Il d.l. 145/2024, convertito con modificazioni dalla l. 187/2024, interviene sul Testo Unico Immigrazione, apportando rilevanti modifiche sia alla disciplina dei flussi di ingresso per motivi di lavoro, sia alle misure di contrasto allo sfruttamento lavorativo. In particolare, la novella si pone l'obiettivo di semplificare le procedure di ingresso e di prevenire gli abusi registrati dopo l'approvazione del d.l. 20/2023, facilitando altresì l'accesso al comparto del lavoro di cura e la regolarizzazione dei migranti vittime di sfruttamento lavorativo. Gli autori commentano le nuove misure, attraverso un'analisi sistematica, da cui si evincono tutte le contraddizioni e i limiti dell'intervento legislativo che, senza mettere in discussione l'impianto securitario della disciplina nazionale, incide in maniera poco rilevante sulle aporie del sistema, che invece necessiterebbe di una strutturale revisione.

Abstract: Decree Law No. 145/2024, converted with amendments by Law No. 187/2024, intervenes on the Immigration Act, making significant changes both to the regulation of entry flows for labour reasons, and to the measures to fight labour exploitation. In particular, the new law aims to simplify entry procedures and to prevent the abuses recorded after the approval of Law Decree 20/2023, also facilitating access to the care work sector and the regularisation of migrants who are victims of labour exploitation. The authors comment on the new measures through a systematic analysis, which reveals all the contradictions and limitations of the legislative intervention that, without questioning the security system of the national discipline, has little impact on the aporias of the system, which instead would need a structural revision.

L'ENNESIMO DECRETO LEGGE SUGLI INGRESSI PER LAVORO: DEBOLI SEGNALI DI UN CAMBIO DI MARCIA MA ANCORA LONTANI DA UNA RIFORMA INCLUSIVA

di Claudio de Martino e Madia D'Onghia*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le ragioni dell'ultimo intervento normativo. – 3. La (apparente) semplificazione delle procedure di assunzione. – 4. Oneri e sanzioni per la prevenzione degli abusi. – 5. Gli ingressi sperimentali “fuori quota” per il lavoro di cura. – 6. La singolare e propagandistica previsione di “quote rosa”. – 7. Il nuovo permesso per “casi speciali” a tutela delle vittime di sfruttamento del lavoro. – 8. Conclusioni: qualche piccola luce in un impianto ancora emergenziale e silente sulla tanto auspicata riforma organica del Testo unico.

«C'è paura ad accogliere, paura dell'altro che entra nel mio mondo e lo cambia. [...]. Addirittura l'accoglienza può sembrare l'accettazione passiva di un'invasione nel nostro mondo: aprire ingenuamente la porta a chi vuole distruggere la *civitas*».**

«E – vi preghiamo – quello che succede ogni giorno non trovatelo naturale. Di nulla sia detto: “è naturale” in questi tempi di sanguinoso smarrimento, ordinato disordine, pianificato arbitrio, disumana umanità, così che nulla valga come cosa immutabile»***

1. Introduzione

Con l'emanazione del d.l. 11.10.2024, n. 145, successivamente convertito con modificazioni dalla l. 9.12.2024, n. 187, sono state introdotte rilevanti modifiche a molteplici disposizioni del Testo Unico sull'Immigrazione (d'ora in poi TU), determinando un significativo riassetto del quadro normativo.

In considerazione dell'ampiezza dei temi oggetto dell'intervento normativo, nel presente contributo ci si limiterà a commentare le innovazioni di interesse giuslavoristico, con particolare riguardo alle (ennesime) novità in materia di procedure di ingresso degli stranieri per motivi di lavoro e di contrasto allo sfruttamento lavorativo dei cittadini extra-comunitari.

Queste ultime previsioni seguono i tragici fatti di grave sfruttamento, assurti agli onori della cronaca, (come il caso di Satnam Singh, il lavoratore indiano lasciato morire dopo aver perso un braccio mentre stava lavorando nei campi intorno a Latina il 19 giugno 2024¹), che hanno messo in discussione l'effettività delle norme che autorizzano la concessione di permessi di soggiorno per casi speciali proprio in casi di sfruttamento.

* Claudio de Martino è ricercatore di Diritto del lavoro; Madia D'Onghia è professoressa ordinaria di Diritto del lavoro, entrambi nell'Università di Foggia. Pur essendo frutto di una comune riflessione, Claudio de Martino ha redatto i paragrafi da 1 a 4, Madia D'Onghia i paragrafi da 5 a 8.

** L. Caracciolo, A. Riccardi, *Accogliere*, Milano, Mondadori, 2023, p. 14 e p. 16.

*** B. Brecht, *L'eccezione e la regola*, trad. di L. Pandolfi, in B. Brecht, *Teatro*, Torino, Einaudi, 1961, Vol. II, p. 185.

1. Sul triste caso di cronaca, cfr. le riflessioni di A. Sanchioni, *A Latina Satnam Singh è stato ucciso dal sistema di sfruttamento*, in <https://www.meltingpot.org/2024/06/a-latina-satnam-singh-e-stato-ucciso-dal-sistema-di-sfruttamento>.

Quanto, invece, alle norme sugli ingressi per lavoro subordinato, negli ultimi anni siamo al cospetto di una vera e propria “bulimia” normativa. Il decreto in commento giunge, infatti, appena un anno e mezzo dopo il d.l. n. 20/2023², il quale, a sua volta, era intervenuto a pochi mesi dall’entrata in vigore del decreto “Semplificazioni”³, che aveva già iniziato a incidere sulle procedure di ingresso per motivi di lavoro, come originariamente congegnate dal TU.

Su un piano più generale, si può osservare come le misure legislative in commento si innestino nell’ambito di una politica migratoria dell’Esecutivo in carica che si è sinora caratterizzata per un approccio che richiama l’immagine di un Giano bifronte: con un volto rivolto verso un forte inasprimento delle restrizioni al canale d’ingresso della protezione internazionale – che ha attratto le critiche di una parte dell’opinione pubblica e gli strali della dottrina⁴ – e l’altro volto orientato alla ricerca di soluzioni per favorire l’ingresso di manodopera regolare nell’asfittico mercato del lavoro italiano.

Le ragioni di tale apparente schizofrenia legislativa sono da rintracciare nella ormai obsoleta dicotomia tra migrazioni forzate ed economiche⁵, oltre che, come è stato acutamente rilevato⁶, nella banale propaganda politica, secondo la quale i migranti “economici”, da selezionare attraverso la “lotteria”⁷ dei flussi, sarebbero da accogliere (ovviamente in numeri contingentati) poiché funzionali al nostro sistema produttivo, mentre i richiedenti protezione sarebbero da respingere in quanto considerati un «inutile fardello di cui liberarci il più presto possibile»⁸.

2. D.l. n. 10.3.2023, n. 20, conv. in l. 5.5.2023, n. 50. Si condivide la scelta di altri autori (Chiaromonte W., *Una lettura giuslavoristica del d.l. 20/2023: le inadeguate politiche migratorie del Governo Meloni*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, n. 3.2023, p. 433) di non utilizzare la locuzione “decreto Cutro”, che prende il nome dal luogo in cui si è verificata una tragedia, come se questa potesse in qualche modo giustificarne l’adozione.

3. D.l. 21.6.2022, n. 731, convertito in l. 4.8.2022, n. 122, recante, agli artt. 42, 43, 44 e 45, misure per la semplificazione delle procedure di rilascio del nulla osta al lavoro e delle verifiche di cui all’art. 30-bis d.p.r. 394/1999. Per un commento delle disposizioni in parola, sia consentito rinviare a C. de Martino, *Il d.l. 73/2022 sul rilascio del nulla osta al lavoro: un’opportunità non priva di rischi*, a cura di G. Del Turco, C. Milano, M. Savino, M. Tuozzo, D. Vitiello, *Annuario ADIM 2022. Raccolta di scritti di diritto dell’immigrazione*, Napoli, Editoriale scientifica, 2023, p. 414 ss.

4. Per un esame critico del d.l. n. 20/2023 nel governo sia delle migrazioni economiche che di quelle forzate, v. P. Morozzo Della Rocca, *La protezione umanitaria in Italia, a seguito della ‘mutilazione’ della protezione speciale*, in *Diritti umani e dir. int.*, n. 3.2023, p. 454 ss.; C. Morselli, *Il sistema di accoglienza alla luce del Decreto Cutro*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2023, p. 1142 ss.; W. Chiaromonte, *Una lettura giuslavoristica*, cit., p. 431 ss.; A. Praticò, *Le procedure accelerate in frontiera introdotte dall’articolo 7-bis del decreto legge n. 20 del 2023 convertito con legge n. 50 del 2023*, in questa *Rivista*, n. 3.2023, p. 1 ss.; A. Guariso, *D.lgs. 20/2023 e d.lgs. 152/2023: una nuova fase degli ingressi per lavoro*, in questa *Rivista*, n. 1.2024, p. 1 ss. Sul successivo d.l. n. 158/2024, che ridefinisce l’elenco dei Paesi di origine sicuri, v. C. Cudia, *Osservazioni sul decreto legge in materia di individuazione dei paesi di origine sicuri nelle procedure per il riconoscimento della protezione internazionale: quando il fine non giustifica il mezzo (e il mezzo è inidoneo a perseguire il fine)*, in *Federalismi.it*, 6 novembre 2024.

5. Cfr. sul punto G. Cataldi, *La distinzione tra rifugiato e migrante economico: una dicotomia da superare?*, in *Migrazioni e diritto internazionale: verso il superamento dell’emergenza? XXII Convegno Trento 8-9 giugno 2017*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, p. 585 ss.; M. D’Onghia, *Immigrazione irregolare e mercato del lavoro. Spunti per una discussione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2.2019, p. 465; M. Mc Britton, *Migrazioni economiche e ordinamento italiano. Una prospettiva giuslavoristica*, Bari, Cacucci, 2017, p. 34.

6. A. Guariso, *D.lgs. 20/2023*, cit., p. 3.

7. Il termine è utilizzato nell’interessante rapporto della rete “Ero straniero”, intitolato *La lotteria dell’ingresso per lavoro in Italia: i veri numeri del decreto flussi*, consultabile al link: <https://erostraniero.it/wp-content/uploads/2023/12/Dossier-decreto-flussi-dicembre-2023.pdf>.

8. A. Guariso, *D.lgs. 20/2023*, cit., p. 3. Di «inutile orpello di un procedimento già di per sé particolarmente complesso, omaggio simbolico a una visione protezionistica che non trova riscontro nei più recenti interventi in materia di occupazione» parlano R.D. Costa, A. Sgroi, *Regolazione dei flussi e misure di tutela per le vittime di sfruttamento nel d.l. 145/2024*, in *W.P. Fa.ri.*, n. 5.2024, p. 8.

Ed invero, sul versante delle migrazioni economiche, regolate attraverso i decreti flussi, il legislatore degli scorsi anni ha agito incrementando (finalmente) il numero dei lavoratori abilitati all'ingresso in Italia⁹, provando anche a semplificare le farraginose procedure di accesso al territorio nazionale.

In effetti, i decreti flussi approvati nell'ultimo biennio si sono caratterizzati per un sensibile aumento, rispetto al passato, del numero di lavoratori cui è consentito di accedere al territorio nazionale. Così, negli ultimi tre anni, sono stati ammessi per motivi di lavoro 136.000 cittadini stranieri per l'anno 2023, 151.000 per l'anno 2024 e 165.000 per l'anno 2025: numeri sicuramente cospicui, specialmente se paragonati alle precedenti stagioni, in cui le quote per lavoro subordinato (non stagionale) erano ormai scomparse, se non ridotte a cifre poco più che simboliche¹⁰.

Come si vedrà meglio in seguito, a tale incremento è corrisposto parallelamente uno sforzo di semplificazione delle procedure di rilascio del nulla osta al lavoro, attraverso la previsione della possibilità di svolgere attività lavorativa da parte dello straniero nelle more della sottoscrizione del contratto di soggiorno¹¹ e mediante la stabilizzazione¹² del sistema delle asseverazioni, contemplato dall'art. 24-*bis* del TU¹³, il quale aveva sostituito i controlli sulle domande di nulla osta, in precedenza di competenza dell'Ispettorato territoriale del lavoro (ITL).

In particolare, attraverso questo sistema, è stata "privatizzata" la verifica del rispetto della contrattazione collettiva e della congruità tra le domande di nulla osta presentate e la capacità economica dell'impresa, affidando tale compito ai consulenti del lavoro e alle organizzazioni datoriali, in quanto, fatti salvi eventuali controlli a campione *a posteriori*, l'asseverazione esonera gli Ispettorati territoriali del lavoro dal fornire il proprio parere. Per di più, qualora le organizzazioni datoriali «comparativamente più rappresentative sul piano nazionale ai quali il datore di lavoro aderisce o conferisce mandato» abbiano sottoscritto un protocollo d'intesa con il Ministero, viene previsto l'esonero anche dalla asseverazione in quanto si presume che costoro effettuino internamente le verifiche richieste¹⁴.

Tuttavia, gli sforzi di semplificazione del legislatore, anche se apprezzabili, non sono bastati (e probabilmente non basteranno). Al pari del d.l. n. 20/2023, infatti, neanche il nuovo decreto incide sulla struttura del criticato¹⁵ meccanismo dei decreti flussi: come è

9. Negli anni precedenti, il sostanziale blocco dei flussi per motivi di lavoro era stato aspramente criticato e ritenuto, al contempo, una delle cause principali dell'incremento abnorme delle domande di protezione internazionale. Sul tema, v. M. D'Onghia, *Immigrazione irregolare e mercato del lavoro*, cit., pp. 469-470; G. Amato, *Immigrazione e asilo: problemi e prospettive*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, n. 2.2019, p. 555 ss.

10. Sul punto, v. E. Di Pasquale, C. Tronchin, *Bentornato decreto flussi*, in <https://lavoce.info/archives/91449/bentornato-decreto-flussi/>, i quali segnalavano che dal 2008 gli ingressi programmati si erano drasticamente ridotti e che dal 2011 le quote non avevano mai superato i 60.000 ingressi. Per un esame qualitativo dell'evoluzione delle quote, v. anche M. Paggi, *L'ingresso per lavoro: la decretazione annuale dei flussi. Criteri ed evoluzione normativa*, a cura di M. Giovannetti, M. Zorzella, Ius migrandi. *Trent'anni di politiche e legislazione sull'immigrazione in Italia*, Milano, FrancoAngeli, 2020, p. 251 ss.

11. Art. 2 d.l. 20/2023, che introduce un co. 6-*bis* all'art. 22 TU.

12. Art. 2 d.l. 20/2023, che introduce l'art. 24-*bis* TU.

13. La procedura di asseverazione era stata prevista in via transitoria per gli anni 2021 e 2022 dal d.l. 73/2022, convertito in l. 198/2022, e poi estesa al 2023 dal decreto "milleproroghe" (art. 9, co. 2, d.l. 198/2022, convertito in l. 14/2023).

14. Sul punto, v. *infra*, §. 3.

15. Più di recente, è stato affermato (F. Coresi, F. Mason, F. D. Portoghese, *Gli ingressi per lavoro: la "lotteria dei decreti flussi" e le proposte della Campagna Ero Straniero*, in *Dossier Statistico Immigrazione 2024*, Roma, Idos, 2024, p. 119-120)

stato osservato, infatti, «non è sufficiente pianificare più ampi numeri di avviamenti dall'estero se poi si lasciano intatte procedure divenute, in decenni di mancate riforme, impraticabili e proibitive»¹⁶, con la conseguenza che, anche le odierne previsioni rischiano di essere dei meri «palliativi»¹⁷ che non curano il malato (*rectius* le politiche migratorie nazionali) ma illudono soltanto.

Il riferimento è, in particolare, al meccanismo della c.d. “chiamata al buio” su cui è fondato il sistema delle quote.

Secondo l'irrealistico disegno legislativo, infatti, il datore di lavoro dovrebbe ottenere l'ingresso in Italia a seguito di una lunga e complessa procedura, e successivamente assumere, un lavoratore residente all'estero di cui ignora le qualità non solo lavorative, ma soprattutto umane. Si tratta, però, di un «fingimento»¹⁸: i flussi, infatti, spesso mascherano una «regolarizzazione di fatto»¹⁹, e ciò è dimostrato dall'esame dei dati dei *click day* in cui le richieste hanno sempre superato di gran lunga le quote disponibili²⁰. Tale finzione, però, non è affatto innocua, in quanto, da un lato, comporta la necessità per il datore di sobbarcarsi una serie di inutili pastoie burocratiche per riuscire ad assumere un lavoratore (spesso) già presente irregolarmente, dall'altro determina il ricorso del sistema normativo a frequenti provvedimenti di sanatoria²¹, per regolarizzare quanti in Italia già vivono e lavorano irregolarmente, soprattutto nei settori a più alta densità di manodopera straniera, come l'agricoltura e il lavoro di cura²².

2. Le ragioni dell'ultimo intervento normativo

In questo scenario, dunque, si inseriscono le novità introdotte dal d.l. n. 145/2024.

Prima facie, alcune disposizioni della novella destano perplessità in relazione alla concreta sussistenza dei requisiti costituzionali di necessità e urgenza, che potrebbe, in

che «le rilevazioni effettuate dimostrano in maniera evidente che il modello di gestione dei flussi per lavoro si può, ormai, considerare anacronistico, controproducente e, in alcuni casi, criminogeno. È la stessa normativa che produce nei fatti – così come nei numeri – l'emergenza che dice di voler contrastare, e incentiva, con un eccesso di rigidità del meccanismo, l'aggiramento della legge, il grave sfruttamento lavorativo e il perseguimento di profitti illeciti da parte di intermediari criminali».

16. L. Di Sciuolo, *L'insostenibile volatilità del permesso di soggiorno. I non comunitari regolarmente presenti a inizio 2024*, in *Dossier Statistico Immigrazione 2024*, cit., p. 109.

17. Così, sul d.l. 20/2023, W. Chiaromonte, voce *Immigrazione e contratto di lavoro*, in *Contratto di Lavoro*, diretto da R. Del Punta, R. Romei, F. Scarpelli, *Enc. dir.*, Vol. VI, Milano, Giuffrè, 2023, p. 712.

18. Cfr. M. Mc Britton, *Migrazioni economiche e ordinamento italiano*, cit., p. 139, la quale suggerisce di utilizzare tale termine e non «finzione» per evitare equivoci di carattere tecnico-giuridico.

19. W. Chiaromonte, M. D'Onghia, *Cronaca di una sanatoria in tempo di emergenza sanitaria: genesi, finalità e limiti*, in questa *Rivista*, n. 3.2020, p. 6.

20. In via meramente esemplificativa, si riportano i dati del *click day* del decreto flussi 2024 del 18, 21 e 25 marzo: su 151.000 quote complessivamente previste, sono state 690mila le istanze presentate. Il 18 marzo, nei primi 5 minuti dall'avvio delle procedure, erano state inviate 49.734 domande; il 21 marzo, alle 9.05 risultavano acquisite 49.228 istanze; il 25 marzo, a 5 minuti dall'inizio del *click day*, erano 77.688 le richieste presentate. I dati sono consultabili sul sito del Ministero dell'interno al link <http://www.interno.gov.it/it/notizie/decreto-flussi-2024-click-day-18-21-e-25-marzo-690mila-istanze-gia-presentate>.

21. Sul tema, v., tra i tanti, S. Briguglio, *Una regolarizzazione in tempo di pandemia: la lezione del passato*, in <https://www.questionegiustizia.it/articolo/una-regolarizzazione-in-tempo-di-pandemia-la-lezione-del-passato-28-05-2020.php>.

22. Sulle diverse forme di irregolarità lavorativa degli stranieri, si veda, da ultimo, I. Bracchi, M.S. Liperi, F. Pomponi, A. Rosano, *Le forze di lavoro di origine straniera impiegate nell'economia sommersa: i risultati dell'indagine INAPP*, in *Economia & lavoro*, n. 2.2024, p. 43 ss.

prospettiva, costituire oggetto di scrutinio da parte della Corte costituzionale. Tuttavia, che vi fosse l'esigenza di un intervento "correttivo" delle ultime riforme è un dato piuttosto acclarato: il decreto, infatti, sorge sulle ceneri dei precedenti interventi normativi, che, alla prova dei fatti, hanno dimostrato tutta la loro inadeguatezza a governare la complessità del fenomeno migratorio, contemperando le esigenze delle imprese con quella di evitare la proliferazione delle frodi.

Detta affermazione, che potrebbe apparire ingenerosa o ideologicamente orientata, è in realtà corroborata dai numeri forniti dalle organizzazioni del Terzo Settore, confermati dallo stesso Governo²³. Secondo l'ultimo rapporto presentato dalle organizzazioni della rete "Erostraniero"²⁴, anche dai dati relativi ai flussi 2023 e 2024 (aggiornati alla fine del 2024) emerge che il tasso di successo della procedura d'ingresso è molto basso e decine di migliaia di posti messi a disposizione nei diversi decreti flussi non vengono utilizzati. Relativamente ai flussi previsti nel settembre 2023, infatti, a fronte di 127.707 quote definitivamente assegnate, le domande finalizzate (con la sottoscrizione del contratto di soggiorno nelle prefetture e la richiesta di permesso di soggiorno), sono state solo 16.188, pari a circa il 13%; se, poi, si guarda al passaggio conclusivo (e, cioè, al rilascio materiale del permesso di soggiorno da parte della questura), i permessi effettivamente rilasciati sono stati 9.528, con un tasso di successo della procedura ancora più basso, pari al 7,5%. E i dati non sono incoraggianti neppure per il 2024: i permessi richiesti sono appena 9.331, pari al 7,8% delle quote assegnate (119.890). Ciò vuol dire che solo una parte ridotta delle lavoratrici e dei lavoratori arrivati in Italia tramite il sistema delle quote è riuscita a raggiungere una posizione lavorativa e giuridica stabile, mentre la maggior parte di essi è inevitabilmente caduta in una condizione di irregolarità, esponendosi a situazioni di vulnerabilità, sfruttamento e precarietà²⁵.

Dal canto loro, peraltro, gli Sportelli Unici hanno generalmente negato a questi lavoratori (soprattutto stagionali) il permesso di soggiorno per attesa occupazione²⁶, nonostante costoro non abbiano potuto stipulare il contratto di soggiorno per ragioni indipendenti dalla propria volontà (ossia perché il datore di lavoro ha ommesso di dare corso alla richiesta di nulla osta) e tale prassi è stata generalmente ritenuta corretta dalla giurisprudenza amministrativa chiamata a pronunciarsi sulla legittimità dei dinieghi²⁷.

23. Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 84 del 4.6.2024, consultabile al link: <https://www.governo.it/it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-84/25940>.

24. Il Rapporto, completato il 10 febbraio 2025, "Monitoraggio decreti flussi 2023-2024. Lunghi attese e irregolarità: neanche "ritoccato", il decreto flussi funziona", è consultabile al link <https://erostraniero.it/wp-content/uploads/2025/02/MonitoraggioFlussi2025.pdf>, p. 6.

25. Cfr. il rapporto <https://erostraniero.it/wp-content/uploads/2025/02/MonitoraggioFlussi2025.pdf>, p. 6, ove si riporta anche come migliaia di lavoratrici e lavoratori con nulla osta e visto non arrivano neppure in Italia; infatti, rispetto ai *click day* del dicembre 2023, 11.013 persone sono ancora in attesa di far ingresso nel nostro Paese, su un totale di 74.445 nulla osta rilasciati e, relativamente ai flussi per il 2024, le persone in attesa di fare ingresso in Italia sono 10.869 su un totale di 83.570 nulla osta rilasciati.

26. Ed invero, in passato il Ministero dell'interno aveva concesso la possibilità di rilasciare un permesso per attesa occupazione nel caso di mancata formalizzazione del contratto di soggiorno addebitabile al datore di lavoro, onerando gli Sportelli Unici di rilasciare un'apposita dichiarazione da cui risulti il venir meno del datore di lavoro a formalizzare l'assunzione (cfr. circolare n. 3836 del 20.8.2007).

27. Cfr. Tar Puglia - Bari, sez. III, 4.4.2024, n. 403, in *LexItalia.it*; Tar Campania, sez. VI, 9.1.2025, n. 32 (ord.), *inedita*; Tar Campania, sez. III, 8.1.2025, n. 15 (ord.), *inedita*. Va ricordato, però, che secondo il Consiglio di Stato (Cons. St., sez. III; 28.5.2024, n. 4717, in <https://www.cgil.lombardia.it/wp-content/uploads/2024/07/sentenza.pdf>), nonostante la irreperibilità del datore di lavoro, lo straniero ha diritto ad essere convocato dal SUI per la sottoscrizione del contratto di soggiorno.

Plurime sono le motivazioni della sproporzione tra nulla osta rilasciati e contratti di soggiorno effettivamente sottoscritti.

Anzitutto, tra le ragioni principali militano sicuramente le lungaggini procedurali, in quanto l'ingresso in Italia dello straniero avviene a distanza di qualche mese dalla presentazione della richiesta di nulla osta, quando i datori di lavoro potrebbero non avere più la necessità di assumere. Inoltre, può accadere che dopo il rilascio del nulla osta le autorità accertino il divieto per il datore di lavoro di assumere dall'estero, per una delle cause ostative di cui all'art. 22, co. 5-*bis* e 5-*ter* TU²⁸.

Non solo. Sono state denunciate anche delle vere e proprie truffe a danno dei lavoratori migranti, che, secondo le inchieste avviate dalla magistratura e raccontate dai *media*²⁹, avrebbero versato somme consistenti a presunti datori di lavoro o aziende fittizie, in cambio dell'assunzione, salvo arrivare in Italia e non avere più loro notizie. D'altra parte, i dati relativi alla distribuzione territoriale delle richieste di nulla osta fornite dall'Esecutivo sembrano avvalorare l'opinione che gli ultimi decreti flussi siano stati oggetto di attenzioni delle organizzazioni criminali: basti pensare, ad esempio, a quanto emerso nella regione Campania – nella quale, nel 2023, sono state presentate ben 157.000 domande sul totale nazionale di 282.000 – ove solo meno del 3% di chi è entrato con un nulla osta ha poi sottoscritto un contratto di lavoro.

Ebbene, a fronte di questi dati, l'intervento legislativo ha introdotto alcuni "correttivi" alle recenti riforme, al fine di ridurre il *gap* tra nulla osta rilasciati e contratti di soggiorno sottoscritti, attraverso il contrasto delle condotte fraudolente e la ulteriore semplificazione delle procedure di accesso al territorio nazionale.

3. La (apparente) semplificazione delle procedure di assunzione

Prima di addentrarci sulle novità procedurali introdotte dalla riforma, è il caso di segnalare che, in sede di conversione del d.l. n. 145/2024, il Parlamento è intervenuto nuovamente anche sulla programmazione dei flussi di ingresso. Nella legge di conversione, infatti, è stata disposta l'estensione al triennio 2026-2028 della previsione, già contemplata nell'art. 1 del d.l. n. 20/2023, con la quale il Governo aveva stabilito che la determinazione dei flussi fino al 2025 dovesse avvenire con una programmazione triennale (sostitutiva di quella prevista dall'art. 3 TU), ferma restando la possibilità di integrare gli ingressi in corso d'anno con nuovi decreti³⁰.

Nelle intenzioni dell'originario legislatore, l'elaborazione del documento programmatico previsto dall'art. 3 TU dovrebbe prevedere il coinvolgimento sia parlamentare, sia degli attori del mercato del lavoro, al fine di pervenire al documento di

28. Secondo tali disposizioni il nulla osta al lavoro è negato o revocato se il datore risulti condannato per reati attinenti l'immigrazione clandestina, lo sfruttamento del lavoro o la prostituzione, ovvero se i documenti presentati risultano falsi. Inoltre, il nulla osta è revocato se il contratto di soggiorno non viene trasmesso nei termini (salvo cause di forza maggiore). L'eventualità che la possibilità di lavorare con il solo nulla osta potesse determinare, in questi casi, l'irregolarità del lavoratore, con conseguente difficoltà nell'accesso alla tutela giurisdizionale per il recupero del proprio credito retributivo, era stata anticipata da A. Sgroi, *Ordinamento giuridico e ingresso dei lavoratori di Paesi terzi: considerazioni a margine del d.l. 10 marzo 2023, n. 20*, in *Dir. merc. lav.*, n. 2.2023, p. 421.

29. Si veda, ad esempio, l'inchiesta della Direzione Distrettuale Antimafia di Salerno riportata dai *mass-media*, che ha portato al blocco e alla revoca di 3.339 istanze per l'arrivo in Italia di altrettanti lavoratori extra-comunitari, inoltrate da 142 aziende operanti prevalentemente nei settori dell'agricoltura, dell'edilizia e dell'assistenza domestica. La notizia è consultabile al link: <https://www.avvenire.it/attualita/pagine/decreto-flussi-stop-a-3-339-domande-via-al-giro-d>.

30. Cfr. art. 2-*bis*, d.l. n. 145/2024.

programmazione dei flussi, il più possibile coerente con le esigenze delle imprese. Il documento, però, oltre ad individuare i criteri generali per la definizione dei flussi di ingresso nel territorio dello Stato, dovrebbe anche delineare «gli interventi pubblici volti a favorire le relazioni familiari, l’inserimento sociale e l’integrazione culturale degli stranieri residenti in Italia, nel rispetto delle diversità e delle identità culturali delle persone».

La previsione dell’art. 3 TU è rimasta per diversi anni inattuata³¹, ma l’attuale Esecutivo, anziché riprendere la buona prassi della programmazione ha scelto di intraprendere un’altra strada.

Infatti, pur mantenendo ferma una previa consultazione dei potenziali *stakeholders* (in particolare delle associazioni e degli enti che operano in favore degli immigrati iscritte nell’apposito registro ministeriale³², oltre al CNEL), il Legislatore³³ aveva temporaneamente *bypassato* la necessità del documento di programmazione, attribuendo, per un triennio, il (solo) compito di stabilire le quote massime di stranieri da ammettere nel territorio dello Stato per motivi lavoro a un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri³⁴.

Nulla si dice sulle misure di integrazione per i migranti. Questo grave silenzio riflette una visione dei flussi migratori soltanto in un’ottica “produttivistica” e funzionale alle esigenze del mercato³⁵, ma neanche la tecnica legislativa adottata pare convincente, in quanto se (come sembra) il legislatore si è persuaso (a giudizio di scrive, in maniera sbagliata) della inutilità del documento di programmazione, non si vede perché non affronti coraggiosamente l’abrogazione dell’art. 3 TU, invece di procedere con una nuova deroga per un ulteriore triennio.

Venendo ora, alle novità più squisitamente procedurali, il d.l. n. 145/2024 cerca di raggiungere l’obiettivo di ridurre il divario tra nulla osta richiesti e contratti di soggiorno sottoscritti, attraverso la semplificazione delle procedure di assunzione e l’inserimento di nuovi oneri per i datori di lavoro e di specifiche sanzioni per quanti dovessero sottrarsi indebitamente all’assunzione dei lavoratori in possesso di nulla osta.

Una prima misura finalizzata ad accelerare le procedure agisce, in verità, su un piano più generale ed è sicuramente condivisibile. Viene previsto, infatti, il potenziamento degli organici dei Ministeri interessati dalle procedure dei flussi, presso cui vengono autorizzate, anche in deroga, nuove assunzioni allo specifico fine di «assicurare la costante funzionalità ed efficienza delle strutture territoriali, anche con riferimento alla trattazione delle problematiche connesse alla gestione dei flussi migratori e della protezione internazionale»³⁶.

Vi sono poi una serie di semplificazioni di carattere normativo, che investono sia la fase della presentazione delle domande di richiesta di manodopera sia quella della stipula del contratto di soggiorno che, prima del nuovo decreto, doveva svolgersi necessariamente presso lo Sportello Unico per l’Immigrazione (SUI) della prefettura.

31. L’art. 3 TU prevede, infatti, l’adozione di un «Documento programmatico relativo alla politica dell’immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato». Tuttavia, il più recente documento programmatico, emanato con il d.p.r. 13.5.2005, risale al triennio 2004-2006.

32. Art. 42, co. 2, TU.

33. La previsione è contenuta nell’art. 1 del d.l. n. 20/2023.

34. Da questo punto di vista, è stato opportunamente sostenuto che il superamento del documento di programmazione costituisca l’ennesimo tentativo di marginalizzare le politiche per l’integrazione dei lavoratori stranieri. Così W. Chiaromonte, *Una lettura giuslavoristica*, cit., p. 442.

35. In termini, v. A. Guariso, *D.lgs. 20/2023*, cit., p. 6.

36. Art. 4, co. 5, d.l. n. 145/2024.

L'obiettivo è snellire le procedure anche avvalendosi delle tecnologie digitali. In particolare, nella fase della presentazione delle domande si impone ai datori di lavoro di dotarsi di un domicilio digitale e si attribuisce loro la possibilità, limitatamente alle domande di ingresso di lavoratori extra-UE per il 2025, di precompilare le istanze di nulla osta (sottoscritte digitalmente) sul portale informatico messo a disposizione dal Ministero dell'interno, entro finestre temporali predeterminate, e, dunque, anticipatamente rispetto alle modalità del c.d. "click day"³⁷.

In realtà, sotto tale aspetto la semplificazione è solo apparente, in quanto, al contrario, la norma rischia di appesantire i tempi delle procedure.

Infatti, nel suddetto intervallo temporale, l'ITL, l'Agenzia delle Entrate e, relativamente al settore agricolo, l'AGEA (Agenzia per le erogazioni in agricoltura), saranno legittimati a eseguire, in via preventiva, accertamenti volti a verificare la congruità numerica delle istanze presentate da ciascun datore di lavoro, nonché l'aderenza alle disposizioni sancite dalla contrattazione collettiva applicabile³⁸. Si assiste, pertanto, alla reintroduzione di verifiche da parte delle autorità pubbliche, precedentemente attribuite, per effetto del d.l. n. 20/2023, alla competenza di professionisti accreditati mediante il meccanismo di asseverazione, in un'ottica di semplificazione procedurale.

A prima vista, la scelta normativa sembra venire incontro alle critiche formulate in dottrina³⁹. Si era, infatti, osservato che l'asseverazione attribuisse ai privati poteri di valutazione eccessivi, in quanto eccedenti la mera discrezionalità tecnica⁴⁰; inoltre, sin dalla sua introduzione, si era paventato il rischio (poi tradottosi amaramente in realtà) che l'allentamento dei controlli pubblicistici e la conseguente delega ai privati potesse aumentare le frodi⁴¹ nella presentazione delle domande di nulla osta.

Tuttavia, l'asseverazione da parte dei professionisti privati non è stata affatto abrogata e ciò comporterà, come già osservato dall'ASGI nell'ambito dei lavori preparatori alla conversione in legge del decreto⁴², un inutile aggravio per il datore di lavoro che sarà costretto a sobbarcarsi i costi dell'asseverazione, senza alcuna riduzione dei termini procedurali, in quanto, seppur preventivamente, dovrà comunque dare tempo alla Pubblica Amministrazione di svolgere ulteriori verifiche sugli stessi profili oggetto di asseverazione.

Inoltre, l'obbligo di precompilare le domande con quattro mesi di anticipo sembra in evidente contraddizione con la previsione, introdotta dal d.l. n. 20/2023 e diretta a comprimere i tempi della procedura, secondo cui il rilascio del nulla osta deve avvenire obbligatoriamente entro il termine di 60 giorni dalla presentazione delle istanze, anche in mancanza del parere endoprocedimentale della questura.

37. La circolare interministeriale n. 9032 del 24.10.2024 consente la precompilazione dal 1° al 30 novembre 2024, per i *click day* rispettivamente del 5, 7 e 12 febbraio 2025 e dal 1° al 31 luglio 2025, limitatamente alle domande relative al *click day* del 1° ottobre 2025, dedicato al lavoro stagionale nel settore turistico-alberghiero.

38. Così, l'art. 2, co. 1, d.l. n. 145/2024.

39. Tra i pochi entusiasti per l'introduzione dello strumento dell'asseverazione, in quanto «fattualmente idoneo ad abbattere le lungaggini burocratiche», v. D. Lafratta, *Il decreto flussi tra vecchie ombre e nuove esigenze*, in *Labor*, 4.2022, 466.

40. A. Guariso, *D.lgs. 20/2023*, cit., p. 12.

41. Sia consentito rinviare a C. de Martino, *Il d.l. 73/2022*, cit., p. 420, nonché a W. Chiaromonte, *Una lettura giuslavoristica*, cit., p. 447.

42. V. l'audizione dell'ASGI nell'ambito della discussione del d.l. n. 145/2024, reperibile al link: <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2024/10/relazione-su-DL-145-del-2024.docx.pdf>.

La mancata abrogazione della asseverazione fa il paio con l'ulteriore rafforzamento della posizione dei consulenti del lavoro e delle organizzazioni datoriali che avranno anche una corsia privilegiata per le domande di nulla osta per lavoro subordinato e stagionale.

Infatti, a differenza delle richieste presentate personalmente dai singoli datori di lavoro (che nel 2025 non potranno essere più di 3), per questi soggetti (oltre che per le agenzie di somministrazione) il decreto non pone limiti quantitativi, in quanto assegna loro il compito di garantire «un numero di richieste di nulla osta al lavoro proporzionale al volume d'affari o ai ricavi o compensi dichiarati ai fini dell'imposta sul reddito, ponderato in funzione del numero di dipendenti e del settore di attività dell'impresa», demandando a una circolare interministeriale la definizione delle condizioni e modalità di accreditamento⁴³.

In realtà, la garanzia fornita dalle organizzazioni datoriali si è sinora rivelata piuttosto blanda, in quanto nel protocollo tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e le organizzazioni dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale del 30 settembre 2024 le parti datoriali si sono impegnate soltanto «a garantire il rispetto, da parte dei propri associati, dei requisiti di cui al co. 1 dell'art. 24-*bis* del TU relativamente alla presentazione delle domande di nulla osta al lavoro subordinato», senza alcuna specificazione in ordine alle modalità di ottenimento di tale garanzia, nonché alla compilazione di un'attestazione in cui le organizzazioni daranno atto di aver acquisito il documento di regolarità contributiva (DURC) e le autocertificazioni del datore di lavoro in ordine alla sussistenza dei requisiti di onorabilità previsti per la presentazione delle domande.

Per altro verso, la scelta normativa di continuare a privilegiare le associazioni datoriali, sia nella fase delle asseverazioni che in quella dell'inoltro delle domande è stata oggetto di critica⁴⁴, sia squisitamente giuridica – in quanto il mancato coinvolgimento delle organizzazioni sindacali potrebbe teoricamente contrastare con l'art. 7 della Convenzione ILO n. 143 del 1975, che impone la bilateralità nella gestione dei flussi – sia in quanto ciò ostacolerebbe la sindacalizzazione e l'integrazione dei migranti.

Sempre nell'ambito delle richieste di nulla osta, va poi segnalata la decisione di far assurgere a rango di norma ordinaria il principio del silenzio assenso con riferimento alla preventiva verifica dell'indisponibilità di manodopera presente sul territorio nazionale⁴⁵ che, quindi, si intenderà esperita (con esito negativo) qualora il Centro per l'impiego non comunichi la disponibilità entro un termine di 8 giorni dalla richiesta del datore di lavoro⁴⁶.

Anche da questo punto di vista, la semplificazione è solo apparente. Se è vero, infatti, che la precisazione che il silenzio della Pubblica amministrazione entro un termine piuttosto breve (e ridotto rispetto al passato) varrà come “assenso” è sicuramente positiva, il legislatore non ha colto l'occasione di abolire definitivamente il passaggio per il Centro per l'impiego per la verifica della disponibilità di manodopera già presente sul territorio

43. La circolare interministeriale è la n. 9032 del 24.10.2024.

44. R. D. Costa, A. Sgroi, *Regolazione dei flussi*, cit., pp. 11-12.

45. Invero la nota operativa dell'ANPAL n. 17273 del 20.12.2022 fissava il termine in 15 giorni.

46. Più in dettaglio, la circolare interministeriale n. 9032 del 24 ottobre 2024 ha inteso precisare che, nel caso in cui un lavoratore sia stato inviato per un colloquio, il datore di lavoro dovrà comunicare al Centro per l'impiego l'esito della selezione. In particolare, il datore di lavoro dovrà comunicare la mancata presentazione, senza giustificato motivo, del lavoratore inviato dal Centro per l'impiego, decorsi venti giorni lavorativi dalla data della richiesta di personale, ovvero la non idoneità accertata ad esito dell'attività di selezione, distinguendo in particolare il caso in cui l'inidoneità sia conseguente al rifiuto da parte del lavoratore della proposta contrattuale. Il verificarsi delle suddette circostanze deve risultare da un'autocertificazione che il datore di lavoro dovrà allegare alla domanda di nulla osta al lavoro.

nazionale, previsto dall'art. 22 TU, che rappresenta un «inutile balzello procedurale»⁴⁷, che era stato giustamente accantonato⁴⁸ e che il nuovo Esecutivo – per ragioni evidentemente propagandistiche – ha ritenuto di riesumare.

Più significativa appare la precisazione – contenuta nell'art. 1, co. 1, lett. a), del d.l. n. 145/2024 – della inapplicabilità ai procedimenti relativi ai visti di ingresso, nonché al rifiuto e alla revoca del permesso di soggiorno determinati dalla revoca del visto, dell'art. 10-*bis*, l. n. 241/1990, il quale, come noto, impone in via generale alle Pubbliche amministrazioni di comunicare agli istanti il preavviso di rigetto del provvedimento amministrativo richiesto. Tale esclusione, oltre che priva di giustificazione come immediatamente rilevato dalla dottrina⁴⁹, sembrerebbe (forse più delle altre) priva dei caratteri straordinari di necessità e urgenza richiesti dall'art. 77 Cost.

Passando alle semplificazioni introdotte per la conclusione del contratto di soggiorno, può essere sicuramente salutata con favore la scelta di sostituire la sottoscrizione analogica (e da effettuare presso la sede prefettizia) con la sottoscrizione digitale tra le parti, e la successiva trasmissione, a cura del datore di lavoro, al SUI con modalità telematica (sempre nel termine di 8 giorni dall'ingresso dello straniero nel territorio nazionale). La nuova procedura, che potrebbe determinare qualche problema di ordine pratico per i datori di lavoro domestico (non dotati dei dispositivi di firma elettronica), dovrebbe avere l'effetto di ridurre i tempi per la sottoscrizione del contratto di soggiorno, in passato particolarmente lunghi anche per le attese nel fissare gli appuntamenti presso gli Sportelli Unici.

Infine, va menzionata, sempre nella prospettiva della semplificazione procedurale, una specifica agevolazione per i lavoratori stagionali: si introduce la possibilità per questi ultimi di stipulare, nel periodo di validità del nulla osta al lavoro, un nuovo contratto entro 60 giorni dalla scadenza del precedente, a condizione che l'intermediazione del rapporto di lavoro avvenga mediante l'utilizzo della piattaforma del sistema informativo per l'inclusione sociale e lavorativa (SIISL)⁵⁰, anche convertendo il contratto di lavoro in tempo determinato o indeterminato senza incidere sulle quote.

Questa novità è particolarmente pregnante in quanto, fino all'entrata in vigore della novella, il nulla osta per lavoro stagionale era prorogabile, con contestuale rinnovo del permesso, solo nel caso di nuova opportunità di lavoro stagionale, offerta dallo stesso o da altro datore di lavoro, e fino alla scadenza del nuovo rapporto di lavoro stagionale, entro il limite di nove mesi (con il divieto di lasciare nelle more il territorio dello Stato), mentre la convertibilità in un permesso per lavoro subordinato era condizionata alla disponibilità delle quote.

47. A. Guariso, *D.lgs. 20/2023*, cit., p. 11.

48. *Ab origine* (ai sensi dell'art. 18, l. n. 189/2002 come attuato dall'art. 30-*quinqüies* del regolamento di attuazione del TU) si prevedeva una farraginosa procedura amministrativa per la verifica dell'assenza di lavoratori disponibili sul territorio nazionale, all'esito della quale il Centro per l'impiego doveva trasmettere una certificazione (positiva o negativa) al SUI. Tale procedura è stata abrogata nel 2013 (*ex art. 9, co. 7, lett. a), d.l. n. 76/2013*) e sostituita da una mera dichiarazione del datore di lavoro, volta a dimostrare l'indisponibilità di manodopera già presente sul territorio nazionale; non è stato, invece, modificato l'art. 30-*quinqüies* del regolamento di attuazione del TU che, tuttavia, essendo precedente alla novella del 2013, è stato giudicato sostanzialmente inapplicabile. Cfr. in questo senso M. Mc Britton, *Migrazioni economiche e ordinamento italiano*, cit., p. 119.

49. Ritengono che l'esclusione della partecipazione al procedimento del lavoratore straniero sia priva di giustificazione, R.D. Costa, A. Sgroi, *Regolazione dei flussi*, cit., p. 8.

50. Ai sensi dell'art. 24, co. 6-*bis*, TU, l'INPS dispone d'ufficio l'iscrizione alla piattaforma del cittadino straniero che ha fatto ingresso per motivi di lavoro, a seguito dell'avvenuta sottoscrizione del contratto di soggiorno.

Come è stato correttamente notato, il nuovo decreto supera tali limiti e introduce la possibilità di una «conversione “fuori quota”»⁵¹ per gli stagionali che abbiano lavorato regolarmente nel territorio nazionale per almeno tre mesi, visto che – come chiarito dalla circolare interministeriale applicativa – i permessi per lavoro stagionale possono essere ora «convertiti in qualsiasi momento dell’anno e senza limiti numerici»⁵².

4. Oneri e sanzioni per la prevenzione degli abusi

A fare da contraltare alle semplificazioni, di cui si sono messe in evidenza luci e ombre, nel d.l. n. 145/2024 ci sono alcune disposizioni dirette a evitare comportamenti fraudolenti dei datori di lavoro e a incrementare la percentuale di nulla osta che si trasformano in contratti di soggiorno, che, però, sul piano applicativo rischiano di presentare alcune criticità.

In particolare, il d.l. n. 145/2024⁵³ stabilisce che il datore di lavoro sia tenuto a confermare la domanda di nulla osta al lavoro al SUI entro sette giorni dalla comunicazione di avvenuta conclusione degli accertamenti di rito sulla domanda di visto di ingresso presentata dal lavoratore, con l’ulteriore precisazione che, in assenza di conferma entro il suddetto termine, l’istanza si intende rifiutata e il nulla osta revocato.

Secondo i primi commentatori⁵⁴, qualora ometta di confermare la domanda di nulla osta, e fatto salvo il caso della sopravvenienza di imprevedibili circostanze oggettive, il datore di lavoro incorrerebbe in responsabilità precontrattuale, relativamente alle spese di viaggio e di rilascio del visto, nonché alla perdita di *chance*.

La fattibilità pratica di un’azione giudiziaria per il risarcimento del danno dello straniero a cui non sia confermata la domanda di nulla osta è quantomeno incerta. Dal punto di vista teorico, però, si può ipotizzare che il parametro del risarcimento del danno vada rinvenuto nella retribuzione che sarebbe spettata al lavoratore, nel caso di effettiva assunzione, alla stregua di quanto previsto dall’art. 24, co. 14 TU, in materia di lavoro stagionale, in cui la legge (in attuazione della Direttiva 2014/36/UE⁵⁵) espressamente precisa che, nel caso di revoca del nulla osta al lavoro e/o di revoca del permesso di soggiorno per lavoro stagionale «il datore di lavoro è tenuto a versare al lavoratore un’indennità per la cui determinazione si tiene conto delle retribuzioni dovute ai sensi del contratto collettivo nazionale e non corrisposte».

Come anticipato, si assiste, poi, a una severa verifica sul rispetto del contratto collettivo e sulla congruità del numero delle richieste rispetto alla dimensione aziendale, a cura dell’ITL, con l’ulteriore precisazione che le verifiche siano effettuate in collaborazione con l’Agenzia delle Entrate e, in agricoltura, con l’AGEA che, come noto, ha tra le sue funzioni quella di gestire la banca dati delle attività produttive agricole e forestali⁵⁶.

51. R.D. Costa, A. Sgroi, *Regolazione dei flussi*, cit., p. 15.

52. Circolare interministeriale n. 9032/2024, cit.

53. Art. 1, co. 4, che inserisce un co. 5-*quater* all’art. 22 del TU.

54. R.D. Costa, A. Sgroi, *Regolazione dei flussi*, cit., p. 9.

55. Art. 17, co. 2.

56. Sul punto, I. V. Romano, *Decreto Flussi 2025: impianto normativo dopo la conversione in legge*, in *Dir. prat. lav.*, 2.2025, p. 91, segnala che nell’ambito dei progetti sulla lotta al caporalato, tra AGEA e INPS sono stati già creati dei gruppi di lavoro e dei sistemi operativi, che potranno essere utilmente utilizzati per lo svolgimento dei controlli previsti dalla norma.

Non solo. Sempre nella logica deflattiva dei comportamenti elusivi, si dispone l'irricevibilità delle domande presentate sia dal datore di lavoro che, nel triennio precedente, abbia presentato istanze di rilascio di nulla osta ma si sia poi sottratto alla conclusione del contratto di soggiorno, a meno che non provi che la mancata stipula sia dovuta a «causa a lui non imputabile»⁵⁷, sia dai datori di lavoro rinviati a giudizio o condannati (anche in via non definitiva) per riduzione e mantenimento in schiavitù, tratta o sfruttamento del lavoro⁵⁸.

Tale meccanismo sanzionatorio, pur presentando profili di sicuro interesse sul piano della deterrenza dei comportamenti datoriali fraudolenti, rimane, in qualche modo, monco, essendo privo di soluzioni in grado di sanare la condizione giuridica di quei migranti che, giunti regolarmente in Italia sulla base delle norme previgenti, siano rimasti impigliati nella trappola dell'irregolarità proprio per la mancata stipula del contratto di soggiorno da parte del datore di lavoro. Molto opportuno, invece, sarebbe stato introdurre la possibilità di concedere un permesso per attesa occupazione, che avrebbe consentito allo straniero che, fidandosi di un datore di lavoro rivelatosi scorretto abbia impiegato mezzi e tempo per arrivare in Italia, di mettere a frutto l'investimento realizzato.

Vi sono, poi, ulteriori problemi che potrebbero porsi, sempre sul piano applicativo, in termini di concreta effettività. Ad esempio, non è chiaro quali ipotesi possano essere ricondotte alla nozione di “causa non imputabile” e, in particolare, se per il datore di lavoro potrà essere sufficiente dimostrare la necessità sopravvenuta (nelle more della procedura) di fronteggiare le esigenze produttive, con la conseguente assunzione di altro lavoratore rispetto a quello previamente individuato, che finirebbe per essere una sin troppo facile esimente. O, ancora, bisognerà comprendere come evitare che i datori di lavoro possano addurre, quale motivazione della mancata stipula del contratto entro il termine di otto giorni dall'ingresso in Italia dello straniero, la mancata conoscenza dell'avvenuto ingresso del lavoratore in Italia: in proposito, occorrerebbe attivare un idoneo e celere sistema di comunicazioni, che metta in contatto le autorità di frontiera, le prefetture e i datori di lavoro.

Sotto questo profilo, un ruolo potrebbero giocare le associazioni di rappresentanza dei lavoratori stranieri, iscritte nello specifico registro⁵⁹, alle quali la legge di conversione del d.l. n. 145/2024⁶⁰ ha riconosciuto il potere di assistere i lavoratori nella fase di ingresso fino al completamento del processo di assunzione, mediante l'organizzazione di percorsi informativi e l'attivazione di strumenti di comunicazione e cooperazione con le prefetture. Il difetto di tale previsione sta, tuttavia, nella (consueta) clausola di invarianza finanziaria: le associazioni, pertanto, risultano titolari di un compito potenzialmente decisivo per facilitare l'effettiva conclusione del contratto di soggiorno, ma dovranno esercitarlo a proprie spese, o reperendo *aliunde* i fondi necessari.

Infine, sempre nella logica di debellare comportamenti truffaldini, il d.l. n. 145/2024⁶¹ individua alcuni Paesi di provenienza dei migranti ritenuti a rischio di “contraffazioni” (sino al 31 dicembre 2025 si tratta del Bangladesh, dello Sri Lanka e del Pakistan, mentre in seguito dovrà intervenire un decreto del Ministero degli affari esteri), per i quali sono sospese d'ufficio le procedure di ingresso fino a conclusione delle verifiche del SUI circa la sussistenza dei presupposti per il rilascio del nulla osta.

57. Art. 1, co. 2, d.l. n. 145/2024.

58. Il riferimento è agli artt. 600, 601, 602 e 603-bis c.p.

59. Art. 42, co. 2, TU.

60. Art. 2, co. 4-bis, d.l. n. 145/2024.

61. Art. 3, d.l. n. 145/2024.

Per questi lavoratori non varrà, inoltre, il meccanismo di silenzio-assenso previsto dall'art. 22, co. 5.01, TU, secondo cui il nulla osta è rilasciato in ogni caso qualora, nel termine di sessanta giorni, il SUI non abbia acquisito informazioni dalla questura in merito alla sussistenza di eventuali elementi ostativi al rilascio.

Si tratta di previsioni che appaiono illogiche⁶² e finanche discriminatorie perché presuppongono, senza alcuna motivazione apparente, che dalla mera provenienza territoriale dello straniero (e non da altri elementi oggettivi, attinenti, ad esempio, la condotta del datore di lavoro) possa discendere il rischio di irregolarità nella richiesta di nulla osta.

In conclusione, va detto che la reale efficacia deterrente di tutte le misure in commento è ancora difficile da verificare, anche se, a seguito della precompilazione delle domande, l'Esecutivo ha immediatamente comunicato⁶³ che la riduzione dei numeri⁶⁴ sarebbe da porre in diretta correlazione con le misure introdotte nel d.l. n. 145/2024. A questo riguardo, sarebbe forse preferibile una maggiore cautela nell'analisi dei dati, che potrà essere compiuta in maniera più oggettiva solo dopo l'entrata a regime di tutte le novità, anche perché l'odierna riduzione delle domande per lavoro subordinato e stagionale potrebbe essere collegata alla parallela introduzione in via sperimentale del canale "fuori quota" del lavoro di cura che risulta sicuramente più invitante per quanti (essendo irregolarmente presenti sul territorio nazionale) necessitano di regolarizzare la propria posizione.

5. Gli ingressi sperimentali "fuori quota" per il lavoro di cura

Difatti, proprio per il lavoro di cura, è stata introdotta una disposizione *ad hoc* diretta a soddisfare le esigenze di uno specifico settore del mercato del lavoro, quello dell'assistenza familiare o sociosanitaria a favore di persone anziane o con disabilità, ove vi è una sempre massiccia richiesta di manodopera. Si stima che in Italia, nel 2025, le famiglie avranno bisogno del supporto di circa 2 milioni 288mila unità di personale domestico per soddisfare il proprio fabbisogno di assistenza, di cui 1 milione 524mila stranieri e, guardando alla mansione, su 2 milioni 288mila unità si calcola che circa 1 milione e 25mila saranno badanti e 1 milione e 262mila colf⁶⁵. Si tratta di proiezioni che certo non devono sorprendere se si considerano gli ormai consolidati *trend* demografici che vedono il nostro come uno dei Paesi più "vecchi" al mondo e, allo stesso tempo, quello in cui le famiglie hanno sempre maggiori difficoltà a mettere al mondo figli.

62. Non a caso, è stato anche evidenziato come sia paradossale la previsione, posto che Bangladesh, Pakistan e Sri Lanka hanno accordi di rimpatrio con l'Italia e beneficiano del meccanismo delle quote riservate *ex art. 6, co. 3, d.p.c.m. 27 settembre 2023*. Cfr. R.D. Costa, A. Sgroi, *Regolazione dei flussi*, cit., p. 7.

63. Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 107 del 9 dicembre 2024, in <https://www.governo.it/it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-107/27237>.

64. Secondo i dati forniti Ministro dell'interno Piantedosi, sono state precompilate 180.012 domande, a fronte di 180.720 quote previste (cui devono aggiungersi 10.000 ingressi fuori quota per assistenza familiare e sociosanitaria a favore di persone con disabilità e grandi anziani). Delle 180.012 domande precompilate 63.485 sono per lavoro subordinato non stagionale; 66.761 sono per lavoro subordinato stagionale; 49.766 sono per assistenza familiare e sociosanitaria. Rispetto al totale delle domande precompilate per il decreto flussi 2024, si registra una riduzione del 73%.

65. Tali previsioni sono contenute nel 3° *Paper* del Rapporto 2024 Family (Net) Work - Laboratorio su casa, famiglia e lavoro domestico, presentato il 4 luglio 2024 da Assindatcolf e dal Centro Studi e Ricerche IDOS, nella ricerca *Il fabbisogno di manodopera italiana e straniera nel comparto del lavoro domestico in Italia. Stima 2023-2025 per regioni*, consultabile al link: <https://assindatcolf.it/rapporto-2024-family-net-work-laboratorio-su-casa-famiglia-e-lavoro-domestico/>.

L'ultimo Rapporto *Osservatorio Domina sul lavoro domestico*⁶⁶ conferma che la maggior parte degli addetti al settore di servizi alla persona relativi all'assistenza domestica, sia degli individui in attività lavorativa sia degli anziani, è costituita da manodopera immigrata, pari al 68,9%, con una forte connotazione femminile (85,3% di donne)⁶⁷, cui vanno aggiunti purtroppo i numerosi rapporti di lavoro non regolarizzati (si tratta del tasso di irregolarità più alto in Italia, pari al 47,1%, con una stima di più di 3,3 milioni di soggetti coinvolti)⁶⁸. La condizione di totale irregolarità rinviene, spesso, anche dalla difficile sostenibilità dei costi da parte delle famiglie: circa il 40% dei lavoratori domestici iscritti al relativo fondo presso l'INPS risulta regolarizzato con contratti inferiori alle 25 ore settimanali. Peraltro, l'Osservatorio statistico dell'INPS certifica un decremento, nel 2023, pari al 7,6% rispetto all'anno precedente (-68.327 lavoratori) a cui non può che corrispondere un incremento del lavoro nero e grigio.

Come noto, per oltre un decennio, il settore dell'assistenza familiare era rimasto escluso dalla programmazione triennale dei flussi di ingresso di cittadini non comunitari. Solo dal 2023 il comparto domestico è stato riammesso, sebbene con una previsione di quote assolutamente non sufficiente, con la previsione di 9.500 nuovi ingressi per ciascuna annualità del triennio 2023-2025, peraltro da dividere in un numero non precisato con il settore dell'assistenza socio-sanitaria. I numeri del *click day* (dicembre 2023 e marzo 2024) hanno confermato l'insufficienza delle quote ma, soprattutto, i limiti dello strumento, anche rispetto ai rischi, come già anticipato⁶⁹, di abusi e infiltrazioni malavitose.

Da qui la nuova previsione⁷⁰, sia pure in via sperimentale, di assunzioni "fuori quota"; si prevede, infatti, il rilascio «in via sperimentale, per l'anno 2025» di un numero massimo di 10.000⁷¹ nulla osta al lavoro, visti di ingresso e conseguenti permessi di soggiorno per lavoro subordinato.

L'ambito di applicazione è ben definito e riguarda il settore dell'assistenza a persone con disabilità o a favore di persone grandi anziane. Non può quindi che trattarsi di "badanti", mentre restano esclusi i rapporti di lavoro che riguardano la "collaborazione alla vita familiare", di cui alla risalente l. n. 339/1958 sul lavoro domestico, al quale, invece, pure sarebbe stato utile estendere la previsione in commento.

Per individuare le persone con disabilità, il decreto rimanda alla recente definizione introdotta dall'art. 2, co. 1, lett. b), del d.lgs. 62/2024⁷², secondo cui per tali si devono

66. Si tratta del sesto Rapporto annuale 2024 ([rapporto annuale 2024.pdf](#)).

67. Prevalentemente sono lavoratori provenienti dall'Est Europa (35,7%) in particolare dalla Georgia (84,9%); consistente anche la componente dell'Asia (16,8%), soprattutto Bangladesh e Filippine, mentre rimangono minoritarie le componenti dell'America Latina (10,2%) e dell'Africa (5,9%), principalmente di area mediterranea.

68. In proposito si rinvia alle sempre attuali riflessioni di M. Ambrosini, *Immigrazione irregolare e welfare invisibile. Il lavoro di cura attraverso le frontiere*, Bologna, il Mulino, 2013 e, più di recente, a C. de Martino, *Chi bada alle badanti? La specialità del lavoro domestico alla prova del Covid-19*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, n. 169, 2021, p. 53 ss.

69. V. §§. 3 e 4.

70. Art. 2, co. 2, d.l. n. 145/2024.

71. Con le modifiche in sede di conversione, si è precisato che il numero di istanze deve avvenire entro il numero massimo di 10.000 che dunque rappresenta un limite.

72. Il d.lgs. n. 62/2024 è stato adottato in attuazione della legge delega n. 227/2021, con la finalità di rendere il nostro ordinamento (finalmente) aderente ai contenuti della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità del 2006. Sulla legge delega si veda: O. Bonardi, *Luci ed ombre della nuova legge delega sulla disabilità*, accessibile al link: www.italianequalitynetwork.it, 8 febbraio 2022 e M. De Falco, *Ragionando attorno alla legge delega in materia di disabilità: una prospettiva giuslavoristica*, in *Resp. civ. prev.*, 2022, p. 1738 ss. Sulla nuova definizione di disabilità cfr. M.G. Elmo, *Condizione di disabilità e stato di salute del lavoratore alla luce del decreto legislativo n. 62 del 2024*, in *Dir. sic. lav.*, n. 1.2025,

intendere coloro che presentano durature compromissioni fisiche, mentali, intellettive o sensoriali che, in interazione con barriere di diversa natura, possono ostacolare la piena ed effettiva partecipazione nei diversi contesti di vita su base di uguaglianza con gli altri, accertate all'esito della valutazione di base. Il grande anziano è, invece, colui che ha compiuto gli 80 anni, così come dispone la nuova disciplina in materia di politiche in favore delle persone anziane⁷³.

Le istanze possono essere presentate per l'assistenza alla persona del datore di lavoro, al suo coniuge o parente o affine entro il secondo grado purché non convivente e residente in Italia. Qualora, invece, la persona da assistere necessiti di un intervento continuativo e globale nella sfera individuale o in quella di relazione, in quanto la compromissione ha ridotto l'autonomia personale⁷⁴, può trattarsi anche del parente del datore di lavoro entro il terzo grado. Non è, comunque, consentita in nessun caso l'assunzione del coniuge né del parente o affine entro il terzo grado del datore di lavoro.

Una prima particolarità – assolutamente un *quid novi* per il nostro ordinamento – attiene alla procedura, in quanto la presentazione delle istanze⁷⁵, sempre al SUI competente, è riservata a soli due soggetti: o le agenzie per il lavoro (regolarmente iscritte all'albo informatico) o le associazioni datoriali firmatarie del vigente CCNL del settore domestico. Dal tenore letterale della disposizione sembrerebbe, quindi, essere preclusa al singolo datore di lavoro la presentazione in forma autonoma dell'istanza di nulla osta, verosimilmente per ridurre il rischio di abusi o irregolarità nelle assunzioni. Restano, altresì, esclusi, incomprensibilmente, gli istituti di Patronato delle organizzazioni sindacali⁷⁶, né si opera una qualche selezione – in dissonanza con i principi fondanti il sistema giuslavoristico – delle associazioni datoriali ammesse alla presentazione delle istanze, non essendo richiesto che tali organizzazioni siano (solo) quelle stipulanti il contratto collettivo di lavoro domestico comparativamente più rappresentativo.

Anche per la presentazione di tali domande è previsto un *click day* e si applicano tutte le disposizioni previste dall'articolo 22 TU, con esclusione del silenzio assenso nell'esame delle relative domande di nulla osta al lavoro. Il nulla osta verrà, pertanto, rilasciato solo previa verifica da parte dell'ITL sul rispetto dei requisiti e delle procedure di cui all'articolo 24-*bis* del medesimo TU.

Resta però più di una perplessità la limitazione del rilascio dell'autorizzazione al lavoro, nei primi dodici mesi, al solo settore dell'assistenza familiare o sociosanitaria a favore di persone anziane o con disabilità; vi è il rischio, infatti, nel non consentire il passaggio ad altri settori produttivi, di violare il diritto al lavoro, oltre che peggiorare le condizioni di precarietà e ricattabilità che spesso caratterizzano il lavoro di cura. Tanto più che anche l'eventuale modifica del datore di lavoro nel corso dei primi dodici mesi è soggetta a

p. 58 ss., F. Alifano, M. Dalla Sega, M. De Falco, F. Di Gioia, T. Maini, *La nuova definizione della "condizione di disabilità": implicazioni e procedure ex d.lgs. n. 62/2024* e I. Fiore, E. Massagli, *La trasformazione del linguaggio e dei modelli inclusivi nel d.lgs. 62/2024: una nuova definizione di disabilità*, entrambi in *Bollettino Adapt*, n. 3, del 3 luglio 2024.

73. Si tratta del d.lgs. n. 29/2024 e in particolare la definizione data all'art. 2, lett. b).

74. Cfr. l'art. 3, co. 3, l. n. 104/1992.

75. La richiesta di nulla osta al lavoro per l'assunzione può essere a tempo determinato o indeterminato.

76. Secondo il Patronato INCA della CGIL tale esclusione – definita «un'atto di arroganza» – contravviene agli accordi stipulati nel 2007 tra il Ministero dell'interno, il Ministero della solidarietà sociale e gli Istituti di Patronato, ancora formalmente in vigore e favorirebbe consulenti privati e categorie di rappresentanza dei datori di lavoro, che potrebbero richiedere un compenso economico per la gestione delle pratiche, quando invece i Patronati forniscono un'attività di assistenza gratuita. Il comunicato, del 6 novembre 2024, è consultabile al link: <https://www.inca.it/notizie/1384-decreto-flussi-2025-patronati-esclusi-dall-inoltro-delle-domande.html>.

un'autorizzazione preliminare dell'ITL, che vedrà aggravare gli oneri, specie nelle articolazioni periferiche, senza che siano stati individuati i criteri da adottare per la concessione di tale autorizzazione.

Invero, la previsione di restare vincolati alla qualifica in forza della quale è stato consentito, inizialmente, l'ingresso nel nostro Paese (diversamente da coloro che invece hanno seguito la procedura per così dire ordinaria, di cui all'art. 22 TU), conferma una criticità segnalata da tempo per tutti i casi particolari di ingressi "fuori quota". Il lavoratore entrato in Italia "fuori quota", ai sensi dell'art. 27 TU, è a tutti gli effetti un cittadino straniero «regolarmente soggiornante», ma in ragione della peculiare procedura grazie alla quale ha ottenuto il visto di ingresso, non può muoversi regolarmente nel mercato del lavoro interno, al pari degli italiani. Eppure, l'obbligo di garantire la "parità di opportunità e di trattamento" nell'accesso al lavoro degli stranieri regolarmente soggiornanti è previsto a livello sovranazionale dall'art. 12, par. 1, lett. a), della Direttiva 2011/98/UE e dalla Convenzione OIL n. 143 del 24 giugno 1975 (resa esecutiva in Italia con la legge n. 158 del 1981), e riaffermato, nell'ordinamento interno, dal Giudice delle leggi allorquando dichiara il valore costituzionale del divieto di discriminazione nell'accesso al lavoro, già sancito, in via generale, dall'art. 2, TU⁷⁷.

Va precisato, infine, che allo scadere dei primi dodici mesi, qualora al lavoratore sia offerto un contratto di lavoro subordinato in un settore diverso da quello dei servizi di cura, il datore di lavoro dovrà presentare un'autonoma richiesta di nulla osta al SUI e il lavoratore potrà permanere in Italia solo a condizione di rientrare nelle c.d. quote.

La previsione di "fuori quota" non è una vera novità. Basti pensare che nell'art. 27 TU, già prima richiamato, sono elencate alcune categorie esentate dalle quote (c.d. "casi particolari")⁷⁸ e, più di recente, il d.l. n. 20/2023, modificando l'art. 21 del TU, ha ulteriormente implementato gli ingressi oltre le quote, in particolare per gli stranieri cittadini di Stati con cui vengono sottoscritte intese o accordi in materia di rimpatrio oltre che per i lavoratori altamente qualificati⁷⁹.

Indubbiamente il ricorso agli ingressi fuori quota rappresenta una scelta positiva, in quanto in grado di garantire una gestione più flessibile del lavoro dei migranti, ma il limitato campo di applicazione ne ridimensiona la portata. È presto per fare un bilancio (la richiesta di nulla osta al lavoro per l'assunzione potrà essere presentata a decorrere dalle ore 9,00 del 7 febbraio 2025), e vedremo se gli ingressi fuori quota della novella 2024 saranno in grado di soddisfare la domanda e imprimere una svolta *in melius* al sistema di regolazione dei

77. Si veda, per tutti, Corte cost. n. 454/1998; per un commento v. G. Bascherini, *Verso una cittadinanza sociale?*, in *Giur. cost.*, n. 1.1999, p. 381 ss.

78. Cfr. L. Neri, *Il lavoro*, in P. Morozzo della Rocca, *Immigrazione, asilo e cittadinanza*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2024, p. 237 ss.

79. Va aggiunto che sempre il d.l. n. 20/2023, nell'ambito del regime derogatorio dei d.p.c.m. per il triennio 2023-2025, aveva riservato in via preferenziale alcune quote di ingressi ai cittadini di Stati che, anche in collaborazione con lo Stato italiano, avessero promosso campagne sui rischi per l'incolumità personale derivanti dall'inserimento in traffici migratori irregolari e, altresì, agli apolidi o rifugiati riconosciuti dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite o dagli Stati di primo asilo o di transito. Ingressi fuori quota sono consentiti, inoltre, ai sensi dell'art. 23 del TU, modificato sempre dal d.lgs. n. 20/2023, allo straniero residente all'estero, all'apolide e al rifugiato riconosciuto dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati o dalle autorità competenti nei Paesi di primo asilo o di transito che completa le attività di istruzione e formazione professionale e civico-linguistica. Per un commento si veda, in particolare, A. Guariso, *D.lgs. 20/2023*, cit., p. 1 ss.; W. Chiaromonte, *Una lettura giuslavoristica*, cit., p. 431 ss.; L. Maserà, *Le disposizioni penali del d.l. 20/2023. Ancora un insensato inasprimento delle sanzioni in materia di favoreggiamento dell'immigrazione irregolare* e M. Paggi, *Le "nuove" disposizioni in materia di flussi legali di lavoratori stranieri: il vecchio che avanza*, entrambi in *Questione Giustizia*, rispettivamente 3 e 4 aprile 2023.

flussi; ma sin d'ora è possibile almeno osservare come i numeri previsti continuino a essere del tutto insufficienti, specie se si considera che in questo settore, nel 2024 le domande di ingresso (*click day* del 21 marzo 2024) sono state oltre 112.000, a fronte dei 9.500 ingressi allora consentiti.

6. La singolare e propagandistica previsione di “quote rosa”

Merita di essere segnalata anche una singolare modifica introdotta nel corso dell'*iter* parlamentare, ovvero la previsione di una sorta di “quote rosa”, consistente nella riserva del 40% degli ingressi programmati per lavoro subordinato alle lavoratrici straniere⁸⁰.

La riserva riguarda le quote previste dal decreto flussi 2023-2025 relative al lavoro subordinato stagionale, non stagionale e al settore dell'assistenza familiare e sociosanitaria; sempre alle lavoratrici deve essere riservato il 40% delle 10.000 istanze riservate all'assistenza familiare e sociosanitaria. La novella prevede anche che alle richieste delle lavoratrici che eccedono detta quota di riserva si applichino le disposizioni ordinarie in materia di ingressi e in caso di raggiungimento solo parziale della quota indicata, all'assegnazione della restante parte possano concorrere tutti i migranti (senza distinzione di genere) coinvolti dalle disposizioni ordinarie.

La previsione della riserva sembrerebbe giustificarsi con l'obiettivo di promuovere una maggiore inclusione femminile nel mercato del lavoro e rappresenterebbe un passo avanti nella lotta alle discriminazioni di genere⁸¹.

Non è una novità rilevare come il lavoro delle donne straniere sia caratterizzato in modo particolare da una condizione di segregazione dato che la maggior parte delle lavoratrici si concentra in un numero molto limitato di lavori (specie i servizi alla persona cui seguono quelli di pulizia di uffici, alberghi e navi), con retribuzioni tendenzialmente più basse degli uomini e, spesso, sottoposte ad abusi e pessime condizioni alloggiative, soprattutto se prive di un regolare permesso. E, dunque, il possesso di un valido titolo di soggiorno, a seguito dell'applicazione della predetta quota di riserva, potrebbe favorire la sottoscrizione di un regolare rapporto di lavoro e attenuare quella generale condizione di forte ricattabilità che caratterizza le lavoratrici (e non solo); resta, però, sempre il problema dell'ampia diffusione del lavoro “grigio” che si sviluppa intorno alla regolarità formale del contratto stipulato⁸², con la conseguente assenza di retribuzioni adeguate, di tutele, così come di orari e mansioni di lavoro ben definiti, oltre che, più in generale, di condizioni di vita dignitose.

In realtà, per le donne straniere non esiste tanto un problema di esclusione dal mercato del lavoro (basti pensare che nel settore dell'assistenza familiare, come già osservato⁸³, la presenza femminile è di gran lunga prevalente), quanto una questione di sfruttamento lavorativo e di adibizione a mestieri a bassa qualificazione, a prescindere dal livello di istruzione posseduto (criticità entrambi comuni agli uomini), ma soprattutto di discriminazioni, nei luoghi di lavoro, multiple, c.d. intersezionali, un termine che in sociologia indica la simultaneità di diverse forme di oppressione e la molteplicità di discriminazioni⁸⁴. Ecco, allora che, se in generale, lo sfruttamento lavorativo è apparentemente neutro rispetto

80. Cfr. art. 2, co. 7-bis, d.l. n. 145/2024.

81. Questa è la giustificazione riportata sul portale immigrazione, al link: <https://portaleimmigrazione.eu>.

82. Si vedano i dati riportati in I. Bracchi, M.S. Liperi, F. Pomponi, A. Rosano, *Le forze di lavoro di origine straniera impiegate nell'economia sommersa: i risultati dell'indagine INAPP*, in *Economia & lavoro*, n. 2.2024, spec. pp. 51-54.

83. Si rinvia al §. 5.

84. Cfr., *ex pluris*, B.G. Bello, *Intersezionalità. Teorie e pratiche tra diritto e società*, Milano, FrancoAngeli, 2020.

al genere e assume, dunque, tratti comuni per lavoratori e lavoratrici, ove intervengano fattori intersezionali di discriminazione (primi tra tutti, il genere, l'età e la nazionalità) collegati, ad esempio, anche allo *status* di soggiorno, alla situazione familiare e di reddito, si riscontrano situazioni di particolare vulnerabilità in cui si cumulano diverse forme di sfruttamento: lavorativo, salariale e sessuale⁸⁵.

La specificità per le lavoratrici straniere sta, dunque, nella loro condizione di maggiore vulnerabilità, in quanto soggette a diversi centri di potere e vittime di sopraffazioni e disuguaglianze nell'ambito di diversi tipi di rapporto. Per le lavoratrici domestiche, ad esempio, l'intersezione tra *status* di immigrazione, *status* sociale considerato di basso profilo, e l'impiego in un lavoro che talvolta non viene considerato un "vero" lavoro, determinano una situazione di sfruttamento normalizzato, cui possono aggiungersi limitata libertà di movimento, mancanza di autonomia e *privacy*, molestie sessuali e abusi verbali anche a sfondo razziale⁸⁶. In agricoltura, la segregazione delle mansioni e il *gender pay-gap* che si intreccia con la discriminazione per razza e provenienza etnica e geografica, produce una sistematica vessazione delle lavoratrici agricole in termini di remunerazione. Non solo. Spesso sono esposte a molestie e ricatti sessuali, specie al momento del pagamento del salario; i lunghi orari di lavoro rendono assai difficile la conciliazione con le responsabilità di cura, e talvolta provocano una maggiore dipendenza delle lavoratrici madri dai datori di lavoro⁸⁷.

Ebbene, rispetto a tali criticità, la previsione di "quote rosa", se non accompagnata da misure ben più significative, sia in termini repressivi che di prevenzione, per il rispetto della parità di trattamento economico e normativo e la garanzia di nessuna forma di violenza, difficilmente potrà fornire soluzioni efficaci alle discriminazioni di genere e rafforzare la capacità delle lavoratrici di ribellarsi agli abusi e di denunciare.

7. Il nuovo permesso per "casi speciali" a tutela delle vittime di sfruttamento del lavoro

L'altra rilevante novità inserita nel decreto in commento è presente nel Capo II, dedicato alla protezione degli stranieri vittime di sfruttamento, con l'introduzione dell'art. 18-ter TU⁸⁸, che disciplina un 'nuovo' «permesso di soggiorno per gli stranieri vittime di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro».

Lo strumento nasce, formalmente, dalla consapevolezza dell'esistenza di «situazioni di contingente dipendenza economica e di soggezione psicologica» che «impediscono ai

85. Per un approfondimento si rinvia ai due rapporti *Slaves No More*, Aa.Vv., *Donne gravemente sfruttate. Il diritto di essere protagoniste*, Roma, Associazione *Slaves No More*, 2022 e 2024.

86. Cfr. R. Sarti, *Passato che non passa o futuro che avanza? Il lavoro domestico tra sfruttamento legale e illegale* e F. Carchedi, C. Lavanna, *Le pratiche di sfruttamento delle lavoratrici italiane e straniere. La parola alle sindacaliste*, entrambi i contributi in Aa.Vv. (a cura di), *Donne gravemente sfruttate. Il diritto di essere protagoniste*, cit., 2022, rispettivamente p. 57 ss. e p. 99 ss.; da ultimo si veda anche L. Amorosi, S. Borelli, R. Sarti, *Un mercato selvaggio. Lo sfruttamento nella fornitura di lavoro domestico*, in Aa.Vv. (a cura di), *Donne gravemente sfruttate. Il diritto di essere protagoniste, Rapporto Sfruttamento 2024*, cit., p. 79 ss.

87. Sul tema, cfr. M. D'Onghia, R. Ciavarella, *Donne migranti in agricoltura*, in I. Canfora, V. Leccese (a cura di), *Le donne in agricoltura. Imprese femminili e lavoratrici nel quadro normativo italiano ed europeo*, Torino, Giappichelli, 2023, p. 64 ss.; si veda anche A. Abbasciano, *Sfruttamenti di genere e discriminazioni intersezionali nel lavoro agricolo: il ruolo dei soggetti collettivi*, in *Diritto e società*, n. 1-2.2024, p. 373 ss. e M.G. Giammarinaro, *Lo sfruttamento invasivo nelle esperienze delle lavoratrici agricole: i legami con la violenza di genere e l'impatto sul diritto alla salute*, in *VII Rapporto Agromafie e Caporalato*, Roma, Ediesse Futura, 2024, p. 109 ss.

88. Art. 5, co. 1, lett. c), d.l. n. 145/2024.

lavoratori sfruttati di sporgere denuncia, anche a causa del timore di essere privati di qualsiasi fonte di reddito»⁸⁹.

Come già ricordato nell'introduzione⁹⁰, è del 19 giugno 2024 la tragica morte del giovane Satnam Singh di Latina, che ha riacceso i riflettori sul lavoro sommerso e sulle condizioni disumane di sfruttamento di una parte dei lavoratori immigrati. E come sempre accade, all'indomani di una tragedia, compresi gli infortuni mortali sul lavoro, segue puntualmente un intervento legislativo straordinario, con la richiesta di inasprimento delle sanzioni, di un aumento dei controlli o di introdurre sanatorie per favorire la regolarizzazione degli immigrati.

In realtà, nel nostro Paese le forme di grave sfruttamento degli stranieri, anche – ma non solo – sotto caporalato⁹¹, sono così pervasive da essere pressoché sistemiche. Secondo il V° Rapporto del Laboratorio *L'altro diritto/Osservatorio Placido Rizzotto* sullo sfruttamento lavorativo e sulla protezione delle sue vittime⁹², dal 2010 al 2023 sono stati individuati sul territorio nazionale 834 episodi di sfruttamento lavorativo⁹³, di cui 249 relativi al biennio 2022-2023⁹⁴, numeri molto alti che mettono subito in evidenza un problematico sfasamento che esiste tra gli strumenti di protezione già previsti, da tempo, nel TU.

Difatti, nell'assetto normativo previgente la novella del 2024, il permesso di soggiorno nelle ipotesi di sfruttamento lavorativo era già disciplinato dai commi 12-*quater*, 12-*quinqies* e 12-*sexies* dell'art. 22 TU, introdotti dal d.lgs. n. 109 del 16.7.2012 di attuazione

89. Camera dei Deputati, Relazione illustrativa alla proposta di legge di conversione, p. 11.

90. V. §. 1.

91. In proposito, per tutti, fra i contributi più recenti, si rinvia a M. Ferraresi, S. Seminara (a cura di), *Caporalato, sfruttamento e fattispecie contigue*, Bergamo, Adapt University Press, 2024 e A. Marciandò, *La lotta per la sopravvivenza nel prisma dei caporalati*, in *Arg. dir. lav.*, n. 6.2024, p. 1181 ss.

92. Il testo integrale è reperibile al link: <https://www.fondazionerizzotto.it/wp-content/uploads/2024/06/V-Rapporto-Adir-ok.pdf>.

93. Sulle peculiarità dello sfruttamento lavorativo dei migranti cfr., *ex pluris*, A. Rizzo, *Il contrasto allo sfruttamento lavorativo dei migranti nel diritto dell'Unione europea e la sua attuazione nel diritto italiano*, Bari, Cacucci, 2024; M. Giovannetti, N. Zorzella (a cura di), *Ius migrandi*, cit. e V. Papa, *Dentro o fuori il mercato? La nuova disciplina del lavoro stagionale degli stranieri tra repressione e integrazione*, in *Dir. rel. ind.*, n. 2.2017, p. 363 ss. Su un piano più generale, si rinvia a A. Sartori, *Lo sfruttamento dei lavoratori: tecniche di contrasto tra old e new economy*, in Aa.Vv. (a cura di), *Dal lavoro povero al lavoro dignitoso Politiche, strumenti, proposte*, in *ADAPT, Labour Studies, E-Book series* n. 101, 2024, p. 6 ss.; D. Garofalo, *Intermediazione, lavoro nero, sfruttamento del lavoro*, in *Arg. dir. lav.*, n. 3.2022, p. 430 ss.; M. D'Onghia, S. Laforgia, *Lo sfruttamento del lavoro nell'interpretazione giurisprudenziale: una lettura giuslavoristica* e L. Calafà, *Per un approccio multidimensionale allo sfruttamento lavorativo*, entrambi in *Lav. dir.*, n. 2.2021, rispettivamente p. 233 ss. e p. 193 ss.

94. I casi di sfruttamento si distribuiscono in modo trasversale su tutto il territorio nazionale, con 229 al Nord (28%), 225 al Centro (27%) e 378 al Sud (45%). Il Meridione registra, dunque, il numero più elevato di episodi di sfruttamento lavorativo rilevati a livello nazionale. Il settore agricolo si conferma il comparto produttivo con il numero più elevato di casi di sfruttamento nelle tre aree geografiche, con 432 episodi su 784 in cui è stato possibile risalire al settore (oltre il 50%), di cui 252 collocati al Sud (52%). Il manifatturiero è il secondo comparto per casi di sfruttamento intercettati (112), prevalentemente concentrati al Centro (51) e al Nord (46). Nel terziario, invece, emergono i comparti della vendita al dettaglio (54 casi) e della logistica (48, di cui oltre il 70% al Nord), della ristorazione e delle attività turistico-ricettive (35), del volantinaggio (17), degli autolavaggi (7) e, infine, delle attività di sorveglianza e sicurezza (6). Più difficile la rilevazione dello sfruttamento nell'edilizia (43 casi) e nei servizi di cura (14 casi), che si stima essere molto elevato ma che resta celato dal lavoro irregolare nelle catene di subappalto e dalle mura domestiche.

della Direttiva 2009/52/CE⁹⁵ (ora confluiti nel nuovo art. 18-ter⁹⁶). Si prevedeva il rilascio di un permesso di soggiorno «nelle ipotesi di particolare sfruttamento lavorativo» di cui al co. 12-bis (lavoratori in numero superiore a tre, minori in età non lavorativa, condizioni di particolare sfruttamento lavorativo ai sensi dell'art. 603-bis c.p.⁹⁷), da parte del questore su proposta del Procuratore della Repubblica o previo parere favorevole dello stesso, a condizione che lo straniero «[avesse] presentato denuncia e cooper[asse] nel procedimento penale instaurato nei confronti del datore di lavoro». Come specificato dalla lettera stessa della norma, questo tipo di permesso di soggiorno – riportante, a seguito delle modifiche introdotte dalla l. n. 132/2018 (c.d. “decreto sicurezza Salvini”) la dicitura “casi speciali” – costituiva uno strumento a carattere premiale, di natura differente, almeno a livello teorico, rispetto all'altro permesso di protezione sociale di cui all'art. 18 TU: aveva durata semestrale, rinnovabile, convertibile e consentiva lo svolgimento di attività lavorativa.

Nella pratica, tuttavia, questi permessi c.d. per “casi speciali”, relativi non solo all'art. 22, ma anche agli artt. 18 e 18-bis del TU⁹⁸, hanno trovato un'applicazione alquanto limitata⁹⁹. Nel 2023, i permessi rilasciati a immigrati irregolari vittime di sfruttamento lavorativo (previa denuncia del datore di lavoro e disponibilità a collaborare nel procedimento penale a suo carico, sebbene la giurisprudenza abbia reso quest'ultima non necessaria ai fini del rilascio del permesso¹⁰⁰) sono stati appena 71, contro i 69 dell'anno precedente, numeri assolutamente risibili che testimoniano anche la debolissima capacità di intercettare le vittime e sostenerne l'affrancamento da tali meccanismi di ricatto e di intimidazione (spesso anche violenti). La bassa ricorrenza di questo tipo di permesso, legato a gravi situazioni di sfruttamento, pare tanto più impressionante quanto più si consideri, tra l'altro, che si tratta di un permesso di soggiorno (semestrale) non solo rinnovabile – almeno fino alla conclusione del procedimento giudiziario – ma anche convertibile, ad esempio in permessi di studio o di lavoro, il che faciliterebbe, anche sul piano formale, un più effettivo riscatto

95. Per un commento v. G. Cannella, C. Favilli, *La direttiva sulle sanzioni per l'impiego di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare: contenuto ed effetti nell'ordinamento italiano*, in questa *Rivista*, n. 2.2011, p. 37 ss.; M. Barbieri, *L'intervento comunitario di contrasto al lavoro nero alla luce dell'esperienza italiana*, in *Riv. it. dir. lav.*, n. 3.2010, p. 71 ss.; M. Paggi, *La tutela degli immigrati irregolari vittime di grave sfruttamento in ambito lavorativo: un percorso ad ostacoli per l'effettivo recepimento della direttiva 52/2009*, in questa *Rivista*, n. 4.2012, p. 87 ss.

96. I commi 12-quater, 12-quinquies e 12-sexies dell'art. 22 TU sono stati abrogati dall'art. 2, co. 1, lett. d), n. 2, d.l. n. 145/2024.

97. Per un commento alla norma penale si rinvia, per tutti, alla recente analisi di G. Picco, *Il diritto sanzionatorio del lavoro*, in *ADAPT, Labour Studies, E-Book series* n. 105, 2024, spec. p. 139 ss. e ivi per ulteriori riferimenti bibliografici.

98. L'art. 18 TU prevede il permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale, per le vittime di tratta; invece l'art. 18-bis TU, quello per le vittime di violenza domestica. Il d.l. n. 145/2024 non interviene su queste disposizioni, anche se, specie con riferimento all'art. 18 TU, da tempo si sollecita perlomeno un *restyling*, considerata la sua scarsa applicazione. In proposito si rinvia a E. Santoro, C. Stoppiani, *Lo sfruttamento lavorativo e la protezione delle sue vittime*, in *Dossier Statistico Immigrazione 2022*, Roma, Idos, 2022, p. 284 ss.; D. Genovese, E. Santoro, *L'articolo 18 (TU immigrazione) e il contrasto allo sfruttamento lavorativo: la fantasia del giurista tra libertà e dignità*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, n.159, 2018, p. 543 ss. e, da ultimo, a F. Nicodemi, *Tratta di persone, schiavitù, sfruttamento lavorativo*, cit., p. 24 ss. e R. Daila Costa, A. Sgroi, *Regolazione dei flussi*, cit., p. 15 ss.

99. I dati sono ricavati dal già citato V° Rapporto del laboratorio *L'altro diritto/Osservatorio Placido Rizzotto sullo sfruttamento lavorativo e sulla protezione delle sue vittime*, consultabile al link: <https://www.fondazionerizzotto.it/wp-content/uploads/2024/06/V-Rapporto-Adir-ok.pdf>.

100. La Cassazione (3.2.2023, n. 3393, in *DeJure*) ha chiarito, con riferimento all'art. 22, co. 12-quater, che la presentazione della denuncia e della collaborazione processuale devono essere intesi come alternativi e non cumulativi, in base ad un'interpretazione logica e conforme alla *ratio* della norma. Pertanto, una collaborazione seppur secondaria della persona coinvolta in un'indagine per sfruttamento lavorativo avviata su querela di terzi, è sufficiente per consentire il possibile rilascio di quel permesso di soggiorno speciale.

sociale. Molto basso anche è il dato relativo alle denunce delle vittime: su 711 procedimenti penali, solo 82 sono stati aperti a seguito di denuncia delle vittime, anche se si riscontra un andamento crescente negli ultimi anni, specie nei contesti ove vigono sistemi di collaborazione tra le Procure e gli altri enti del territorio che aiutano e veicolano le segnalazioni dei lavoratori.

Ebbene, in questo scenario si inserisce il nuovo art. 18-*ter* TU, finalizzato a obiettivi sicuramente condivisibili, ma che, per alcuni versi, si presenta più penalizzante per la vittima di sfruttamento, rispetto alla disciplina precedente.

Il permesso – che reca sempre la dicitura «casi speciali» – viene rilasciato dal questore, su proposta dell'autorità giudiziaria, con «immediatezza», precisazione temporale particolarmente importante nella logica di superare le gravi lungaggini procedurali registratesi nell'esperienza concreta. Quando le situazioni di violenza o abuso o comunque di sfruttamento del lavoro nei confronti dello straniero sono segnalate all'autorità giudiziaria o al questore dall'ITL, quest'ultimo contestualmente esprime un parere anche in merito all'eventuale rilascio di un permesso di soggiorno.

Rispetto al permesso previsto dall'art. 22, co. 12-*quater*, TU che – come detto – veniva rilasciato a coloro i quali fossero stati individuati quali vittime di «particolare sfruttamento lavorativo» (definito dal precedente art. 22, co. 12-*bis* TU), la novella identifica i destinatari in maniera specifica nelle vittime del reato di «intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro» di cui all'art. 603-*bis* c.p.

Il permesso ha una durata iniziale di 6 mesi, rinnovabile per un anno o per il maggior periodo occorrente per motivi di giustizia e permette l'accesso a servizi assistenziali, allo studio nonché l'iscrizione nell'elenco anagrafico o lo svolgimento di lavoro subordinato e autonomo. Alla sua scadenza, potrà essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro (subordinato o autonomo), esplicitamente al di fuori delle quote (e questa è una novità senz'altro migliorativa rispetto al passato) o in permesso di soggiorno per motivi di studio, qualora lo straniero sia iscritto a un regolare corso.

La novella, pur riproducendo sostanzialmente quanto già previsto nelle norme abrogate, si presenta, per alcuni profili, più restrittiva rispetto alla protezione prevista nel sistema previgente laddove il nuovo permesso sembrerebbe poter essere rilasciato solamente nel corso di operazioni di polizia giudiziaria o indagini per il reato di caporalato, quando, invece, la disposizione precedente evidenziava esplicitamente la possibilità di accesso attraverso la denuncia del lavoratore. O, ancora, nella previsione che il lavoratore straniero debba «contribui[re] utilmente all'emersione dei fatti e all'individuazione dei responsabili»¹⁰¹, il che lascerebbe intendere la necessità di un apporto collaborativo concreto alle indagini, quando, invece, la normativa previgente prevedeva per il riconoscimento del titolo solo una condotta non oppositiva del lavoratore.

Non a caso si è affermato, condivisibilmente, che il nuovo art. 18-*ter* persegua, in realtà, il diverso obiettivo di incentivare la cooperazione giudiziaria, dove la «protezione viene, dunque, garantita non come uno strumento di necessaria e dovuta tutela per la persona sfruttata, ma quale incentivo per i meccanismi di *whistleblowing* e la 'proficua' collaborazione con gli organi giudiziari»¹⁰².

L'art. 18-*ter*, dispone, altresì, che il lavoratore straniero cui è stata rilasciata dal competente ufficio la ricevuta attestante l'avvenuta presentazione della richiesta, in attesa del permesso di soggiorno, può legittimamente soggiornare nel territorio dello Stato e

101. Art. 18-*ter*, co. 1, TU.

102. R. Daila Costa, A. Sgroi, *Regolazione dei flussi*, cit., p. 15.

svolgere temporaneamente l'attività lavorativa fino a eventuale comunicazione da parte dell'autorità di pubblica sicurezza, che attesta l'esistenza dei motivi ostativi al rilascio del permesso di soggiorno.

Il permesso può essere revocato in caso di condanna per un delitto non colposo e di sottoposizione a misura di prevenzione ai sensi del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione¹⁰³.

Quanto alle misure di assistenza finalizzate alla formazione e all'inserimento sociale e lavorativo¹⁰⁴, si dispone che tali misure siano estese anche nei confronti dei parenti e affini entro il secondo grado del lavoratore, recependo così quanto già accade nella prassi comune. L'attuazione e l'individuazione delle modalità esecutive di tali misure avvengono tramite programmi individuali di assistenza, elaborati sulla base dell'Accordo in sede di Conferenza unificata del 7 ottobre 2021, recante «Linee-Guida nazionali in materia di identificazione, protezione e assistenza alle vittime di sfruttamento lavorativo in agricoltura»¹⁰⁵. Le Linee guida delineano uno specifico Meccanismo nazionale di *Referral*, che definisce compiti e procedure di coordinamento tra i vari soggetti che a diverso titolo e con diverso mandato sono coinvolti nel contrasto dello sfruttamento lavorativo e nella protezione delle vittime¹⁰⁶. Individuano inoltre procedure operative per la corretta identificazione e per la presa in carico delle persone vittime di situazioni di sfruttamento lavorativo, al fine di definire un progetto personalizzato di formazione e avviamento al lavoro, anche mediante l'iscrizione dei soggetti aderenti alla piattaforma del SIISL.

È bene precisare che il titolo di soggiorno è indipendente dall'eventuale partecipazione ai programmi di formazione, in quanto l'ammissione alle predette misure di assistenza è successiva al rilascio del permesso e, comunque, solamente eventuale. E neppure l'eventuale revoca delle misure di assistenza, dovrebbe comportare l'automatica revoca del permesso¹⁰⁷.

Positiva la previsione per cui il titolare del nuovo permesso possa beneficiare dell'assegno di inclusione – l'attuale sussidio a sostegno della povertà¹⁰⁸ – in deroga ai criteri di residenza, cittadinanza e soggiorno, oltre ai requisiti economici, ordinariamente richiesti per l'attribuzione di tale beneficio (peraltro molto contestati, perché discriminatori proprio a danno dei cittadini extraUE)¹⁰⁹ e, dunque, con alcune esenzioni dalle restrizioni dettate dalla normativa vigente.

103. Art. 7, d.l. n. 145/2024.

104. Art. 6, d.l. n. 145/2024.

105. Le Linee Guida sono consultabili al link: <https://www.integrazionemigranti.gov.it/AnteprimaPDF.aspx?id=3119>.

106. Per un'analisi di tali meccanismi, ben diversi da quelli previsti dall'art. 18, co. 3-*bis* TU, finalizzati all'accesso alla protezione sociale, si rinvia a F. Nicodemi, *Tratta di persone, schiavitù, sfruttamento lavorativo*, cit., p. 31 ss.

107. In tal senso anche R. Daila Costa, A. Sgroi, *Regolazione dei flussi*, cit., p. 20.

108. L'assegno di inclusione, insieme al supporto per la formazione e il lavoro, istituito dal d.l. n. 48/2023 (convertito con modificazioni dalla l. n. 85/2023) in sostituzione del Reddito di cittadinanza, costituisce la misura di contrasto della povertà, a cui, in realtà, fanno molto fatica ad accedere i migranti, proprio per la presenza di requisiti molto stringenti (disciplinati dall'art. 2, co. 2, lett. a) e b), d.l. n. 48/2023). Il primo report dell'Osservatorio statistico dell'INPS su tali misura, reperibile in: <https://www.inps.it/it/it/dati-e-bilanci/osservatori-statistici-e-altre-statistiche/dati-cartacei--adi-e-sfl.html>, indica numeri molto bassi, a testimonianza anche del fatto che gli stranieri continuano a restare ai margini del dibattito pubblico sulla povertà e sulle politiche e le strategie messe in atto per contrastarla; in proposito si vedano anche i dati riportati nel *Dossier Statistico Immigrazione 2024*, cit. p. 194.

109. In proposito si veda E. Longo, *L'eguaglianza alla prova delle migrazioni: la giurisprudenza costituzionale sulle prestazioni sociali a favore degli stranieri residenti*, in questa *Rivista*, n. 2.2022; R. Ciavarella, *L'accesso al welfare degli*

Qualora, poi, ne ricorrano i presupposti, ai titolari del permesso *ex art. 18-ter* potranno essere applicate anche le misure di protezione e vigilanza, nonché, in alternativa alle misure di assistenza, le speciali misure in materia di protezione dei testimoni di giustizia¹¹⁰. Non possono beneficiare di tali misure di assistenza coloro che siano stati condannati per delitti non colposi legati al reato su cui si procede (escluso il reato di immigrazione clandestina) o abbiano ottenuto profitti illeciti dalle condotte relative ai reati denunciati o, ancora, siano soggetti a misure di prevenzione antimafia.

Molto apprezzabile è, infine, la possibilità per i soggetti stranieri vittime dei delitti previsti dall'art. 603-*bis* c.p., che collaborano attivamente all'emersione dello sfruttamento e all'individuazione dei responsabili, di accedere al patrocinio in materia di spese di giustizia, anche in deroga ai limiti reddituali previsti come condizione per l'ammissione a tale beneficio, analogamente a quanto già disposto per le donne vittime di violenza¹¹¹.

8. Conclusioni: qualche piccola luce in impianto ancora emergenziale e silente sulla tanto auspicata riforma organica del Testo unico

Dalla disamina dei profili giuslavoristici del d.l. n. 145/2024 è ora possibile trarre qualche osservazione conclusiva.

Innanzitutto, possiamo osservare come la novella, seppur motivata da buoni propositi, perseveri in un approccio puramente securitario, con previsioni che, oltre a rischiare, in più parti, di mancare di effettività, non incidono sulla impostazione complessiva della regolazione delle migrazioni economiche. Pertanto, le modifiche introdotte al TU non risultano ancora del tutto soddisfacenti, in linea, del resto, con quanto già accaduto con gli interventi straordinari che hanno preceduto il d.l. n. 145/2024: si reitera in un approccio minimalista, rinunciando ad affrontare «i nodi del sistema: ingressi per sponsorizzazione e ricerca occupazione; investimento rilevante nel personale per accelerare le procedure; sostegno alla mobilità interna verso posizioni meno marginali nel mercato; numeri rispondenti davvero alle possibilità di occupazione; investimenti di politica sociale coerenti con questi numeri al fine di accogliere “persone” e non solo “braccia”»¹¹².

Ancora una volta la programmazione dei fabbisogni avviene con approcci quantitativi troppo generici e con modalità di gestione, che seppure semplificate, continuano ad avere tempi incompatibili con le caratteristiche della domanda di lavoro. La manipolazione dell'utilizzo delle quote d'ingresso, che restano ancora il modello regolativo centrale, rischia di fornire un ulteriore potenziale contributo all'alimentazione del mercato del lavoro sommerso – come già segnalato nell'avvio della presente riflessione¹¹³ – e smentisce la tesi, tanto cara ai sostenitori dell'esigenza di ampliare il numero delle quote, che la loro programmazione possa fornire un'alternativa legale rispetto agli ingressi irregolari. A tutto ciò si uniscono le persistenti criticità dei percorsi di integrazione degli immigrati residenti,

stranieri nella giurisprudenza della Corte costituzionale, in *Riv. it. dir. lav.*, n. 4.2022, p. 745 ss.; M. Roma, *La Corte costituzionale su reddito di cittadinanza e reddito di inclusione. Bisogni primari degli individui e limite delle risorse disponibili*, in www.giurcost.org, n. 2.2022 e A. Garilli, *La sicurezza sociale degli immigrati: alla ricerca della solidarietà perduta*, in *Riv. dir. sic. soc.*, n. 2. 2020, p. 247 ss.

110. Art. 8, d.l. n. 145/2024. Si veda il d.l. n. 83/2002, convertito in l. n. 133/2002, per le misure in materia di sicurezza personale e per assicurare la funzionalità degli uffici dell'Amministrazione dell'interno e la l. n. 6/2018 per i testimoni di giustizia.

111. Art. 9, d.l. n. 145/2024.

112. A. Guariso, *D.lgs. 20/2023*, cit., p. 21.

113. Si veda quanto riportato nel §. 1.

sempre più poveri¹¹⁴, che non vengono affatto superate dalle ultime politiche per l'immigrazione.

La semplificazione delle procedure di ingresso da sola non basta: se, per un verso, si accelera l'impiego degli stranieri, col solo nulla osta al lavoro, senza dover aspettare la conclusione dell'*iter* amministrativo, cercando, così, di soddisfare la richiesta di manodopera, per altro verso, però, non vi sono effettive garanzie di tutele e non ci si preoccupa delle conseguenze di una mancata formalizzazione del rapporto di lavoro alla scadenza semestrale del nulla osta. Del tutto assenti, anche, disposizioni che consentano la regolarizzazione di chi è già presente in Italia privo di un'autorizzazione al soggiorno; servirebbe una sorta di procedura di "emersione individuale", che funzionerebbe in maniera identica rispetto alle tradizionali procedure di emersione ("sanatorie") – largamente praticati nel passato senza risultati apprezzabili¹¹⁵ – ma senza finestre temporali per l'inserimento della domanda.

Purtroppo lo schema è sempre lo stesso: enunciazione di criteri generali e specifici di ripartizione delle quote di ingresso dei lavoratori stranieri, con la previsione di quote riservate e di ingressi fuori dalle quote che indubbiamente introducono segnali di maggiore apertura rispetto alla passata gestione dei flussi in entrata di stranieri, ma, ancora del tutto insufficienti per combattere la precarietà giuridica e sociale, la marginalità dei migranti, oltre alla loro maggiore esposizione allo sfruttamento. Il cambio di marcia, ancora troppo debole, necessita di essere supportato dal ripensamento di alcune impostazioni e dalla definizione di una strategia complessiva che investa l'intero sistema.

Il fenomeno migratorio, compresa la regolazione dell'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro, è estremamente complesso, una complessità che si manifesta già nel suo intrinseco contenuto, poiché si contrappongono, da un lato, lo *ius migrandi* della persona umana e, dall'altro, il potere dello Stato di controllare i propri confini¹¹⁶, due diverse situazioni giuridiche meritevoli di tutela, che richiedono, pertanto, un problematico bilanciamento, a cui può essere fornita una efficace risposta solo con una riforma organica e di ampio respiro che non può che essere affidata allo strumento della legge ordinaria. La decretazione d'urgenza continua invece ad essere la fonte privilegiata di regolazione, pur in assenza di «casi straordinari di necessità e urgenza».

Peraltro, se è vero che tutto deve rientrare in un'ottica di bilanciamento ispirata anche al rigoroso principio di proporzionalità, non andrebbe neppure trascurato che il valore della dignità – direttamente interessato nel fenomeno migratorio – non rientra nei termini della ponderazione, ma opera esternamente ad essa come una "bilancia" tra diritti eventualmente confliggenti¹¹⁷, «spostando di non poco l'asse di equilibrio tra gli interessi economici collegati alla produzione e i diritti umani»¹¹⁸.

114. Tra gli extra-comunitari, più di 27 lavoratori su 100 sono a rischio di povertà, anche per i limiti di accesso alle misure di contrasto alla povertà (il Reddito di cittadinanza, prima, e il Reddito di inclusione, ora): cfr. i dati presentati nell'ultimo Rapporto Istat (Rapporto Annuale 2024. La situazione del Paese, Istat, Roma). In proposito v. F. Pomponi, *Principali orientamenti di policy che impattano sul lavoro irregolare degli stranieri in Italia*, in *Economia & lavoro*, n. 2.2024, p. 27 ss.

115. In proposito si rinvia a W. Chiaromonte, M. D'Onghia, *Cronaca di una sanatoria*, cit. p. 1 ss.

116. In proposito si veda I. Rivera, *Il coraggio e la paura. La problematica gestione del fenomeno migratorio tra istanze solidariste e spinte sovraniste*, in *dirittifondamentali.it*, n. 1.2020, p. 1358 ss.

117. Cfr. G. Silvestri, *La dignità umana come criterio di bilanciamento dei valori costituzionali*, in A. D'Atena (a cura di), *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 1181.

118. F. Nicodemi, *Tratta di persone, schiavitù, sfruttamento lavorativo*, cit., p. 41.

Mai come in questo momento storico i temi del lavoro e dell'immigrazione appaiono così intimamente correlati. Per questo è piuttosto urgente, in Italia come in molte realtà europee, rimettere in discussione e sottoporre a una profonda revisione gran parte degli strumenti legislativi, amministrativi e organizzativi con cui si continua a gestire, piuttosto che a governare, il fenomeno migratorio e il suo inevitabile e al contempo prevedibile influsso sull'intero sistema lavoro, nella consapevolezza che la diffusa e prevalente irregolarità lavorativa dei migranti è una condizione giuridica, se non proprio determinata, perlomeno "favorita" dalle vigenti leggi che governano l'accesso, il soggiorno e lo svolgimento del lavoro¹¹⁹.

Occorre avere il coraggio di proporre strumenti diversi, capaci di superare il blocco securitario del ferreo nesso "lavoro-visto-soggiorno" e garantire flessibilità al sistema: la necessità di dover dimostrare di svolgere un lavoro a determinate condizioni costituisce uno dei principali fattori di rischio allo sfruttamento, costringendo i migranti ad accettare condizioni lavorative inique, oltre a ricercare forme fittizie di contratti di lavoro, rendendoli sempre più vulnerabili. Di fatto, tale nesso opera come un meccanismo di esclusione per effetto del quale l'irregolarità diventa l'asse portante che legittima la repressione dei migranti e, nel contempo, li integra in un mercato che ne favorisce l'impiego a prezzi ribassati e a condizioni peggiori rispetto a quelle riservate ai lavoratori italiani¹²⁰.

Le proposte non mancano¹²¹: si pensi alla quota di "visti temporanei per ricerca di lavoro" o "permessi per attesa occupazione" (di cui pure si è già detto¹²²) che darebbero al migrante economico – specie se opportunamente sostenuto da specifici Sportelli gestiti da un mix di istituzioni e associazionismo e presenti sia in Italia che nei Paesi di partenza – la possibilità di orientarsi nel mercato del lavoro e, nel contempo, all'azienda, di verificarne capacità e competenze¹²³ o, ancora, alla reintroduzione e ampliamento dell'istituto della sponsorizzazione, già noto all'ordinamento italiano¹²⁴.

Ma, ahimè, in questa stagione, non solo manca il coraggio, ma manca soprattutto la volontà politica, e, in particolar modo, quella di mettere in discussione la logica utilitaristica

119. *Ex pluris*, si rinvia a W. Chiaromonte, *L'ingresso per lavoro, l'irrazionalità del sistema e le sue conseguenze al tempo delle fake news e della retorica nazionalista*, in N. Zorzella e M. Giovannetti (a cura di), *Jus migrandi*, cit., p. 229 ss.; L. Calafà, *Lavoro irregolare (degli stranieri) e sanzioni. Il caso italiano*, in *Lav. dir.*, n. 1.2017, p. 67 ss. e M. Mc Britton, *Lavoro degli immigrati e lavoro sommerso: l'inadeguatezza della normativa*, in *Questione Giustizia*, 2014, 171 ss.

120. Per un approfondimento si veda, *ex multis*, F. Martelloni, *L'accesso al mercato del lavoro dello straniero*, in Aa.Vv. (a cura di), *I migranti sui sentieri del diritto. Profili socio-criminologici, giuslavoristici, penali e processualpenalistici*, Torino, Giappichelli, 2021, p. 49 ss. L. Calafà, *Lavoro irregolare (degli stranieri) e sanzioni. Il caso italiano*, in *Lav. dir.*, n. 1.2017, p. 67 ss.; V. Papa, *Dentro o fuori il mercato?*, cit., spec. 374.

121. Per alcune interessanti proposte si rinvia a F. Pomponi, *Principali orientamenti di policy*, cit. e a M. Giammarinaro e F. Nicodemi, *Un'ottica sociale e di diritti per contrastare lo sfruttamento: ipotesi di riforma delle norme del Testo unico sull'immigrazione*, in Aa.Vv., *Donne gravemente sfruttate. Il diritto di essere protagoniste*, cit., 2022, p. 219 ss. Sia consentito rinviare anche a M. D'Onghia, *Il lavoro dei migranti: sempre più urgente (ma ancora lontana) la riforma del Testo unico Immigrazione*, in Savino M., Vitiello D. (a cura di), *Asilo e immigrazione tra tentativi di riforma e supplenza del giudice: un bilancio*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023, spec. p. 114 ss.

122. V. §. 4.

123. Così P. Naso, *Bossi-Fini addio? Spunti per un'alternativa?*, in *Dossier statistico Immigrazione 2024*, cit., p. 247 ss.

124. Introdotto per la prima volta dalla l. n. 40/1998, poi trasfuso nell'art. 23 TU, l'istituto dello *sponsor* è stato eliminato dalla l. n. 189/2002. Sul tema, *ex pluris*, cfr. M. Paggi, *L'ingresso per lavoro: la decretazione annuale dei flussi. Criteri ed evoluzione normativa*, in N. Zorzella, M. Giovannetti (a cura di), *Jus migrandi*, cit. 2020, p. 251 ss. Fra gli altri, la proposta di reintrodurre tale istituto è da tempo sostenuta dalla Campagna "Ero Straniero", avviata nel 2017, proprio nella logica di riformare la normativa sull'immigrazione, con particolare attenzione alla promozione del soggiorno regolare.

sottesa all'immigrazione economica¹²⁵ che vede lo straniero come manodopera a basso costo, solo come una questione economica e di sicurezza, con un'attenzione del tutto residuale al riconoscimento dei diritti e al lavoro quale strumento di dignità e di emancipazione sociale, salvo indignarsi per qualche istante dinanzi all'ennesima tragedia.

125. In tal senso già A. Algostino, *L'immigrazione come dato strutturale e non come emergenza*, in questa *Rivista*, n. 1.2019, che efficacemente osserva come il fenomeno complesso e strutturale dell'immigrazione sia affrontato dalla politica, oramai in modo reiterato, «con incapacità e cinismo, oscillando fra utilitarismo economico e strumentalizzazione in chiave autoritaria» (p. 12).