

---

**ADiM BLOG**  
**Gennaio 2021**  
**ANALISI & OPINIONI**

---

*Il lavoro degli stranieri e le modifiche introdotte dal nuovo decreto  
immigrazione e sicurezza*

*Micaela Vitaletti*

Professoressa associata di diritto del lavoro  
Università di Teramo

*Parole Chiave*

*Permesso di soggiorno per lavoro – Conversione – Lavoro sommerso – Lavoro irregolare –*

*Abstract*

*Il presente contributo si sofferma sulle modifiche introdotte dal d.l. n.130/2020, poi convertito con modificazioni dalla legge n. 173/2020, al Testo Unico in materia di immigrazione. Ampliano le ipotesi di conversione dei permessi di soggiorno in permesso di soggiorno per lavoro subordinato, anche al fine di consentire al cittadino straniero di continuare a risiedere nel nostro paese in modo regolare al termine del permesso in precedenza autorizzato.*

### ***1. Immigrazione irregolare e pandemia: un quadro sintetico delle interazioni***

L'obiettivo di tracciare la popolazione per controllare il numero di contagi ha posto la questione dei cittadini stranieri presenti in Italia senza alcuna autorizzazione e, dunque, 'invisibili' all'ordinamento anche sotto il profilo sanitario. Si stima che in Italia, a decorrere dal 1° gennaio 2019, fossero presenti 562.000 cittadini stranieri irregolari su una popolazione straniera complessiva di 6.220.000 persone (Rapporto XXV Fondazione ISMU -Iniziative e Studi sulla Multietnicità).

Il Governo, tra i diversi interventi, ha introdotto con il D.L. 130/2020 modifiche al TU in materia di immigrazione, ampliando le ipotesi di conversione dei permessi di soggiorno, a vario titolo rilasciati e non più rinnovabili, in permessi di soggiorno per lavoro subordinato, ove ricorrano i requisiti. Coloro che, pertanto, continuano a risiedere nel nostro Paese, pur essendo venuta meno la validità del permesso in precedenza acquisito, potranno avviare le pratiche di conversione in permesso di soggiorno di lavoro, tornando "visibili" all'ordinamento.

Si tratta di un intervento entrato in vigore ad ottobre dello scorso anno, quando nel nostro paese la diffusione del virus Covid-19, che sembrava ormai sopita con l'estate, ritorna alla sua dimensione pandemica. Alla politica di contenimento del virus, si è così aggiunta l'azione su di un tema tanto importante, quanto spesso oggetto di condizionamenti politici e sociali, come quello dell'immigrazione irregolare.

### ***2. Il contesto disciplinare: il (primo e quasi improbabile) accesso al permesso di soggiorno per lavoro subordinato***

Il provvedimento del Governo, in realtà, non modifica le modalità di accesso al permesso di soggiorno per lavoro subordinato, ma consente di riportare nel tracciato di un percorso riconosciuto dallo Stato italiano coloro che sono caduti nella condizione di illegalità, intervenendo così su di un fenomeno che ha grandissima diffusione.

Per comprendere le ragioni per cui spesso il cittadino straniero, pur dopo aver soggiornato nel nostro Paese in modo regolare, si trovi poi in una situazione di irregolarità, occorre considerare, nelle sue linee essenziali, quanto prescritto dal TU in materia di immigrazione.

Come si ottiene, il permesso di soggiorno per lavoro subordinato e perché quasi mai costituisce il primo permesso a cui accede un cittadino straniero intenzionato a recarsi nel nostro Paese?

L'art. 22 del d.lgs. n. 286/1998 si occupa di disciplinare il permesso di soggiorno per lavoro subordinato a tempo determinato e a tempo indeterminato.

Secondo quanto prescritto dalla disposizione in esame, un cittadino straniero, con tale espressione intendendosi tutti coloro che non appartengono all'Unione europea e agli apolidi

(art. 1 del citato decreto), non può recarsi in Italia e cercare lavoro, ma deve arrivare nel nostro paese già munito di un contratto di lavoro subordinato.

Per ottenere il suddetto contratto, un datore di lavoro italiano o straniero che risiede regolarmente in Italia deve recarsi allo Sportello Unico per l'immigrazione della Provincia di residenza o dove ha la sede legale l'impresa o, ancora, dove avrà luogo l'attività lavorativa, per fare richiesta del nulla osta al lavoro; indicare la sistemazione alloggiativa; impegnarsi a sostenere le spese di rientro nel paese di origine dello straniero. Ciò sul presupposto che quel datore di lavoro conosca direttamente il lavoratore straniero da assumere e che sia in grado di documentare che nessun altro lavoratore nel nostro paese sia disponibile a svolgere l'attività richiesta.

Lo Sportello Unico per l'immigrazione a fronte della documentazione richiesta e delle garanzie prestate dal datore di lavoro dovrà verificare quanto dichiarato anche con riferimento all'indisponibilità di un lavoratore presente sul territorio nazionale ad eseguire l'attività lavorativa per il quale il datore di lavoro ha offerto l'assunzione ad un lavoratore straniero.

Nel caso in cui il datore di lavoro non abbia conoscenza diretta del cittadino straniero, potrà, presentando la documentazione di cui sopra, fatta eccezione per il nulla osta nominativo, accedere alle persone iscritte in apposite liste, prodotto di intese o accordi bilaterali in cui sono elencati i cittadini stranieri interessati alla ricerca di lavoro in Italia.

Entro sessanta giorni dalla presentazione della domanda, termine che comunque non appare perentorio e non soggetto ad alcuna sanzione, ove non rispettato, lo Sportello Unico per l'Immigrazione, potrà rilasciare, il nulla osta nel rispetto dei limiti numerici, quantitativi e qualitativi determinati dalle quote di ingresso nel nostro paese. Il nulla osta al lavoro subordinato ha validità per un periodo non superiore a sei mesi dalla data del rilascio.

Qualora il lavoratore straniero perdesse il lavoro, potrà continuare a soggiornare regolarmente nel nostro paese fino al termine di validità del permesso di soggiorno.

Se, invece, il datore di lavoro continua ad impiegare lavoratori il cui permesso di soggiorno sia scaduto e del quale non sia stato chiesto, nei termini di legge, il rinnovo, revocato o annullato, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni e con la multa di 5.000 euro per ogni lavoratore impiegato. Le pene previste sono aumentate da un terzo alla metà: a) se i lavoratori occupati sono in numero superiore a tre; b) se i lavoratori occupati sono minori in età non lavorativa; c) se i lavoratori occupati sono sottoposti alle altre condizioni lavorative di particolare sfruttamento di cui al terzo comma dell'articolo 603-bis del codice penale.

In sintesi, un cittadino straniero che intende accedere ad un permesso di soggiorno per motivi di lavoro deve:

- risiedere nel paese di provenienza;
- essere in contatto con un datore di lavoro in Italia che accede alle pratiche per l'autorizzazione al permesso di soggiorno di lavoro;

- in alternativa, essere iscritto ad una sorta di lista di collocamento, prodotto di intese tra il nostro paese e il paese di provenienza del lavoratore.

Il datore di lavoro deve, invece, dimostrare l'indisponibilità di altro lavoratore presente sul territorio italiano a svolgere il lavoro per il quale richiede la prestazione del cittadino straniero.

La disciplina prescritta sembra limitare notevolmente le migrazioni per ragioni economiche, essendo di fatto poco praticabile. Si presuppone, da un lato, che vi sia un sistema di incontro tra domanda e offerta di lavoro tale da poter consentire la ricerca del lavoro dall'estero verso il nostro Paese. Dall'altro appare molto difficile escludere che non vi sia alcun lavoratore disponibile a svolgere le mansioni di cui il datore di lavoro fa richiesta.

Alle molteplici barriere introdotte per disincentivare il ricorso al permesso di soggiorno di lavoro da parte del cittadino straniero, si aggiungono non di rado l'impossibilità di accedere a strumenti informatici, alle elementari informazioni giuridiche del Paese di arrivo, oltre alle difficoltà linguistiche.

Anche nell'ipotesi di conoscenza diretta del datore di lavoro, gli oneri a suo carico sembrano talmente gravosi da costituire un deterrente all'avvio della procedura per ottenere il permesso di soggiorno.

L'effetto prodotto non è certo quello di aver ridotto i flussi migratori, quanto semmai di aver spostato i primi verso la richiesta di altre forme di permesso (es. protezione internazionale, calamità naturale...) le cui pratiche vengono avviate quanto ormai il cittadino straniero ha raggiunto il nostro Paese.

Si tratta, tuttavia, di permessi provvisori che, fino alle modifiche introdotte dal d.l. n. 130/2020, non potevano essere trasformati in permessi di soggiorno di lavoro, con il risultato di posticipare, da un lato, il momento in cui quel cittadino straniero sarebbe comunque entrato nel circuito dell'illegalità e, dall'altro, di far ricadere il lavoro svolto per poter continuare a vivere nel territorio italiano nell'ambito del fenomeno del lavoro c.d. sommerso.

### ***3. La "programmazione" del numero di lavoratori stranieri nel nostro Paese***

Si aggiunga che la domanda del datore di lavoro è subordinata al c.d. decreto flussi ovvero al documento che annualmente dovrebbe stabilire le quote massime di stranieri da ammettere nel nostro paese per motivi di lavoro. Questo strumento di programmazione è preceduto dal documento di programmazione triennale "relativo alla politica dell'immigrazione degli stranieri nel territorio dello Stato" ( art. 3, prima parte della l.n. 286/1998) che indica "le azioni e gli interventi che lo Stato italiano, anche in cooperazione con gli altri Stati membri dell'Unione europea, con le organizzazioni internazionali, con le istituzioni comunitarie e con organizzazioni non governative, si propone di svolgere in materia di immigrazione, anche mediante la conclusione di accordi con i Paesi di origine, oltre misure di carattere economico

e sociale nei confronti degli stranieri soggiornanti nel territorio dello Stato, nelle materie che non debbono essere disciplinate con legge”.

Il documento individua inoltre “i criteri generali per la definizione dei flussi di ingresso nel territorio dello Stato, delinea 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, purché non confliggenti con l’ordinamento giuridico, e prevede ogni possibile strumento per un positivo reinserimento nei Paesi di origine”.

Sono esclusi dalle quote i lavoratori che svolgono attività altamente qualificate ai sensi dell’art. 27 *quater* del TU introdotto dal d.lgs. n. 104/2012 in attuazione della Direttiva EU 2009/50/EU.

Nella pratica il documento di programmazione triennale è fermo al triennio 2004- 2006 e il c.d. decreto flussi ha assunto una funzione affatto diversa da quella assegnata, in quanto volto non a determinare quanti lavoratori stranieri potranno entrare nel nostro territorio per motivi di lavoro, ma a sanare la posizione di coloro che già svolgono attività lavorativa in Italia, ma in modo irregolare.

Il decreto c.d. flussi è diventato così uno strumento di regolarizzazione *ex post* dei lavoratori stranieri attivi nel nostro Paese, in mancanza di qualsiasi programmazione, da parte del Governo, in materia di immigrazione ai fini lavorativi.

#### **4. È possibile il lavoro regolare degli stranieri in Italia?**

Il d.l. 130/2020 si inserisce all’interno di questa scansione, senza, tuttavia, allontanarsi dalla logica di un intervento che opera a valle della questione migratoria. Le modifiche introdotte non riguardano in alcun modo i flussi migratori, ma intervengono a regolarizzare coloro che sono già residenti nel territorio italiano.

In termini generali, dunque, l’intervento “sana”, soprattutto in un periodo in cui la necessità di tracciare la popolazione diviene essenziale ai fini sanitari, la posizione di coloro che ormai sono entrati nel nostro Paese e hanno fruito di un permesso di soggiorno ad altro titolo in precedenza autorizzato.

Si tratta dunque di un intervento senz’altro importante che, tra l’altro, è entrato in vigore subito dopo una precedente misura, adottata pochi mesi prima nell’ambito dei c.d. decreti emergenziali per la regolarizzazione di lavoratori impiegati in determinati settori produttivi.

Si tratta della possibilità di presentare apposite istanze di regolarizzazione dei lavoratori impiegati in alcuni settori notoriamente caratterizzati da una forte irregolarità negli adempimenti formali richiesti per l’instaurazione del rapporto di lavoro: agricoltura, allevamento e zootecnia, pesca e acquacoltura, assistenza alla persona e lavoro domestico (art. 110 bis del d.l. 19 maggio 2020, n. 34). Le domande presentate nei limiti di tempo previsti sono

state 207.000 di cui i due terzi relative allo svolgimento di attività di cura ( [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com) 17 agosto 2020).

Entrambi gli interventi, dunque, se pur su piani diversi, hanno contribuito e contribuiranno a migliorare le condizioni di lavoro di molti cittadini stranieri presenti sul territorio italiano e, al contempo, ad arginare gli effetti che la condizione di irregolarità avrebbe riversato sul sistema sanitario.

Per coloro che, invece, arriveranno, spinti dalla necessità di trovare una vita più dignitosa, non viene meno l'incognita del lavoro regolare, ultimo tassello di un percorso che passa comunque attraverso la concessione di altri permessi di soggiorno.

Resta, allora, il monito degli effetti fin qui prodotti da un sistema poco accessibile.

Le restrizioni all'autorizzazione del permesso di soggiorno non scoraggiano la mobilità di popoli stranieri, ma favoriscono soltanto nell'immediato la formazione di circuiti di illegalità paralleli (il lavoro sommerso e la criminalità) ed un effetto distorsivo sulla struttura generale di concessione dei permessi.

Resta allora l'esigenza di cambiare il sistema dalle fondamenta, senza limitarsi a promuovere interventi occasionali e privi di una visione organica di una questione che, in un mondo globalizzato, non appare più rinviabile.

#### APPROFONDIMENTI

##### **Dottrina:**

W. CHIAROMONTE, *L'(in)evitabile nesso fra regolazione del lavoro immigrato e diffusione del lavoro sommerso: spunti ricostruttivi*, in G. Canavesi, *Dinamiche del diritto, migrazioni e uguaglianza relazionale*, Eum Edizioni Università di Macerata, 2019, 249;

W. CHIAROMONTE, *The Italian regularisation of migrant workers facing the Covid-19 pandemic: a first critical analysis*, ADiM Blog, *Analisi & Opinioni*, July 2020;

W. CHIAROMONTE, m. d'onghia, *Cronaca di una sanatoria in tempo di emergenza sanitaria: genesi, finalità e limiti*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, fasc. n. 3/2020;

W. CHIAROMONTE, M.D. FERRARA, M. RANIERI (a cura di), *Migranti e lavoro*, Il Mulino, Bologna, 2020;

M. D'ONGHIA, *Gli immigrati resi ancora più invisibili dal Coronavirus: una vita sospesa tra emergenza sanitaria e lockdown*, ADiM Blog, *Analisi & Opinioni*, aprile 2020; Id., *Immigrazione irregolare e mercato del lavoro. Spunti per una discussione*, in *Riv.trim.dir.publ.*, 2019, 463.

**Per citare questo contributo:** M. VITALETTI, *Il lavoro regolare degli stranieri. E in Italia? Le modifiche introdotte dal nuovo decreto immigrazione e sicurezza*, ADiM blog, *Analisi & Opinioni*, Gennaio 2021