
ADiM BLOG

Luglio 2023

EDITORIALE

*Lavoro e immigrazione: una nuova stagione
nella regolamentazione dei flussi di ingresso?*

Madia D'Onghia

Professoressa ordinaria di diritto del lavoro
Università di Foggia

Claudio de Martino

Assegnista di ricerca
Università di Firenze

Da alcuni mesi, sulla materia dell'ingresso degli stranieri nel mercato del lavoro, sembrerebbe essere stata inaugurata una nuova stagione, in cui le voci propagandistiche aprioristicamente contrarie all'ampliamento dei canali d'ingresso degli stranieri paiono cedere il passo alla presa d'atto di un sistema economico che necessita di manodopera straniera e che rivendica meccanismi più celeri per la regolarizzazione di chi è già presente in Italia.

Alcune recenti scelte normative, apparentemente indipendenti tra loro, condividono, a una più attenta analisi, il comune intento di facilitare l'ingresso di manodopera straniera sul territorio italiano, per far fronte alle pressanti richieste del mondo produttivo, in linea con un *trend* già in atto. Gli ultimi dati della [Fondazione Moressa](#), basati sulle denunce retributive mensili Uniemens, indicano che nei primi tre mesi del 2023 i lavoratori stranieri sono stati destinatari di ben il 25,8% delle assunzioni (anche per brevi periodi).

In tale scenario si inserisce l'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri ([comunicato stampa n. 42 del 6 luglio 2023](#)) dello schema di un decreto flussi integrativo al d.P.C.M. del 29 dicembre 2022, che prevede quote aggiuntive per 40.000 lavoratori extracomunitari stagionali in agricoltura e nel settore turistico-alberghiero (a valere sulle domande già presentate nell'ambito della predetta procedura) e di un d.P.C.M. diretto a regolare i flussi di manodopera straniera nel triennio 2023-2025, su cui ci si soffermerà in questo editoriale.

Trattandosi di provvedimenti ancora *in fieri*¹ al momento in cui si scrive, le considerazioni che effettueremo potrebbero essere suscettibili di qualche revisione, anche solo parziale, con la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del testo definitivo.

Il d.P.C.M. per il triennio 2023-2025

I due schemi di d.P.C.M non rappresentano una novità assoluta, essendo attuativi dell'art. 1 del c.d. «[decreto Cutro](#)» di marzo 2023, con cui il Governo si era impegnato a rafforzare i canali di ingresso per i lavoratori extra-UE, all'indomani dell'ennesima tragedia del mare.

Proprio quel decreto, infatti, aveva stabilito che la determinazione dei flussi fino al 2025 dovesse avvenire con una programmazione triennale (che sostituisce quella, ormai inattuata, prevista dal Testo Unico), garantendo anche la possibilità di integrare gli ingressi in corso d'anno con nuovi decreti.

La prima, e principale, novità attiene al dato quantitativo: ai 40mila lavoratori extra-UE subito autorizzati a entrare in Italia – già prima ricordati – si aggiungono cifre crescenti nel triennio, secondo la c.d. logica incrementale delle quote: si parte da 136.000 ingressi nel 2023, per poi arrivare a 151.000 nel 2024, sino a 165.000 nel 2025.

Si aggiungono, poi, delle nuove professionalità: oltre ai settori a cui si rivolgeva pure il decreto flussi per il 2022 (autotrasporto merci per conto terzi, edilizia, settore turistico-alberghiero, meccanica, telecomunicazioni, settore alimentare e cantieristica navale), si potrà richiedere l'ingresso in Italia anche per lavorare nei comparti del trasporto passeggeri con autobus e della pesca, così come per lo svolgimento delle professioni di acconciatori, elettricisti e idraulici.

Una scelta apprezzabile e innovativa, quest'ultima, che appare coerente con la richiesta di tali professionalità nel nostro mercato del lavoro. Invero, in sede di [parere](#) favorevole rilasciato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, oltre

¹ Dopo il passaggio in Conferenza Stato-Regioni, avvenuto lo scorso 12 luglio, lo schema di d.P.C.M., è atteso ora in Parlamento per i pareri delle Commissioni competenti del Senato e della Camera dei Deputati.

a raccomandare «un incremento delle quote complessive di lavoratori stranieri», si è anche evidenziato l'opportunità di «tenere conto delle professionalità di cui necessitano i singoli territori».

Nella programmazione dei flussi vengono, poi, destinate – a differenza della procedura indetta per il 2022 – quote specifiche per il settore dell'assistenza familiare e socio-sanitaria. In linea di principio, anche questa scelta non può che essere giudicata con favore. Tuttavia, il numero di ingressi previsti, pari a 9.500 unità per ciascuno dei tre anni interessati dalla programmazione, appare largamente insufficiente a rispondere alle necessità di assistenza delle famiglie italiane, visto che, secondo un recente [studio](#), il comparto necessiterebbe nel triennio 2023-2025 di un numero di lavoratori (*rectius*, lavoratrici) extra-comunitari compreso tra 57.000 e 68.000 unità. Toccherà, invece, alla futura circolare applicativa del decreto regolamentare l'armonizzazione delle norme del d.l. n. 20/2023, che impongono l'asseverazione di congruità, a cura dei professionisti abilitati, a rapporti di lavoro nei quali la parte datoriale non è un'impresa ma una famiglia.

Continuando nell'analisi dei numeri, il dato più evidente è che ben due terzi dei nuovi ingressi sono destinati alla stipula di contratti di lavoro stagionale (82.550 per l'anno 2023; 89.050 per l'anno 2024; 93.550 per l'anno 2025) e, di questi, la maggior parte è riservata, nei settori agricolo e turistico-alberghiero, a lavoratori stranieri le cui istanze di nulla osta siano presentate dalle organizzazioni professionali dei datori di lavoro (a cui peraltro è espressamente assegnata la responsabilità di seguire tutti gli adempimenti connessi al procedimento di assunzione). Anche qui, però, *nihil sub sole novum*, se non con riferimento ai numeri, di gran lunga più ingenti rispetto al passato: la possibilità di riservare delle quote alle richieste di nulla osta provenienti dalle «organizzazioni professionali dei datori di lavoro» è ormai una costante, essendo stata prevista già nei decreti flussi per il 2021 e per il 2022.

L'allargamento dei settori destinatari dei flussi di ingresso rispetto al recente passato è sicuramente una buona notizia, ma, al contempo, balza all'occhio la perdurante assenza del comparto agricolo. È pur vero che, come anticipato, il Governo ha programmato un decreto aggiuntivo per consentire ingressi di lavoro stagionale già richiesti nell'ambito dell'ultimo decreto flussi, ma ha dimenticato che la progressiva destagionalizzazione delle colture richiederebbe l'introduzione di quote a tempo indeterminato anche per questo settore.

Proprio nell'ambito delle quote per lavoro subordinato a tempo indeterminato, il decreto opera una prima (timida) attuazione di quanto previsto dal d.l. n. 20/2023. In particolare, portando a compimento quanto delineato nell'art. 1, comma 5, si riserva una certa percentuale di ingressi ai lavoratori provenienti da Stati che promuovono,

per i propri cittadini, campagne mediatiche per contrastare l'immigrazione irregolare, anche se i numeri effettivamente programmati per il triennio sono piuttosto risibili (2.000 unità nel 2023, 2.500 nel 2024 e 3.000 nel 2025), il che indebolisce l'effettività della disposizione introdotta nel "decreto Cutro". Resta comunque apprezzabile il tentativo di impostare una politica di mobilità in collaborazione con i Paesi di origine.

Anche nel decreto dedicato al triennio 2023-2025 troviamo, poi, l'elenco dei Paesi dai quali saranno autorizzati i nuovi ingressi: una scelta in netta continuità con il passato, in forza della quale si traccia una lista di trentacinque Paesi, a cui però potranno aggiungersi quegli altri con cui l'Italia concluderà accordi di cooperazione in materia migratoria nel corso del triennio. Va da sé, però, che, laddove tali accordi non vengano raggiunti, le quote specificamente destinate a questi Paesi, crescenti nel corso dei tre anni (12.000 unità nel 2023, 20.000 nel 2024 e 28.000 nel 2025), non potranno essere utilizzate.

Del tutto simboliche, infine, appaiono le quote riservate – questa volta in attuazione del comma 5-bis dell'art. 1 del d.l. n. 20/2023 – in favore di apolidi e rifugiati riconosciuti dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati o dai Paesi di primo asilo o di transito: appena 200 unità per ciascuno dei tre anni oggetto della programmazione. Analogamente, come nell'ultimo decreto flussi, anche nella programmazione del triennio a venire si è deciso di riservare (appena) cento ingressi all'anno per i cittadini venezuelani, di origine italiana, che vogliono entrare in Italia per motivi di lavoro. Ciò a dimostrazione del carattere poco più che propagandistico di alcune disposizioni in tema di lavoratori rifugiati.

I nuovi canali di ingresso extra-quote

Quanto agli ingressi in Italia per motivi di lavoro al di fuori del sistema delle quote, merita di essere segnalata l'attenzione dell'Esecutivo al potenziamento delle attività di istruzione e formazione professionale e civico-linguistica organizzate nei Paesi di origine e il conseguente aumento degli ingressi dei lavoratori che abbiano completato tali attività.

In tal senso si era già mosso lo stesso "decreto Cutro" (art. 3), prevedendo che gli aspiranti lavoratori che frequenteranno con profitto tali corsi avranno diritto al rilascio del nulla osta senza il rispetto di limiti numerici, quantitativi e qualitativi². È

² Peralto, in relazione a tale aspetto, si segnala anche il recente Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 7 luglio 2023 di approvazione delle Linee Guida per la predisposizione, da parte di soggetti pubblici e privati, dei programmi di formazione professionale e civico-linguistica, la cui frequenza autorizzerà l'ingresso extra-quote.

abbastanza evidente la *ratio*: “importare” in Italia manodopera specializzata, dotata di competenze linguistiche basilari³, oltre che di una formazione di base su educazione civica e di una minima consapevolezza dei propri diritti sul lavoro.

L’ottica in cui si muove il legislatore appare sicuramente condivisibile, anche se l’impatto della misura si potrà misurare solo sul medio-lungo termine, in quanto la inevitabile complessità nell’organizzazione dei corsi farà sì che, verosimilmente, il numero dei lavoratori che potranno entrare, almeno nel breve periodo, in Italia attraverso questo nuovo canale non sarà di particolare rilevanza.

Da ultimo, fra le misure indicative di quel timido cambiamento di rotta del legislatore nel facilitare l’ingresso degli stranieri per motivi di lavoro, appare il caso di segnalare anche l’emendamento (n. 24.10, approvato lo scorso 24 luglio, nell’ambito della discussione per la conversione in legge del decreto legge 22 giugno 2023, n. 75, c.d. Decreto PA: [elenco delle proposte emendative in ordine di pubblicazione \(camera.it\)](#)) destinato ad ampliare le possibilità di ingressi c.d. “extra-quote” in favore di lavoratori che abbiano lavorato per società italiane operanti in Paesi extra-UE, ai fini del loro reimpiego nel nostro territorio.

In particolare, viene introdotta una lettera *i-bis* all’art. 27, comma 1, del Testo Unico sull’immigrazione – il quale, come noto, contiene categorie di lavoratori non soggetti al sistema delle quote, data la peculiare natura delle loro prestazioni – che esenta dal farraginoso meccanismo dei flussi quei lavoratori che siano stati dipendenti, per almeno 12 mesi nell’arco dei 48 mesi antecedenti alla richiesta, di imprese aventi sede in Italia, ovvero di società da queste partecipate, operanti nei Paesi extra-UE, ai fini del loro impiego nelle sedi di tali imprese nel territorio italiano.

In sostanza, si apre un canale privilegiato per consentire alle imprese italiane operanti all’estero di assumere, anche in Italia, lavoratori che siano già stati “sperimentati” negli Stati di origine. Si tratta evidentemente di una previsione molto specifica, e probabilmente formulata *ad hoc* per le esigenze di alcune grandi imprese transnazionali, che comunque dà (anch’essa) la misura di un modesto ma apprezzabile mutamento di prospettiva.

Concludendo, ci preme solo sottolineare che, pur riconoscendo la rilevanza positiva delle recenti scelte governative, soprattutto in termini di ampliamento quantitativo dei flussi per manodopera non qualificata e dei settori produttivi, resta ferma la necessità di una strategia più complessiva che governi il fenomeno migratorio, specie quello per ragioni economiche, in modo strutturale, secondo *policy* di effettiva integrazione lavorativa e inclusione sociale.

³ Non a caso nelle Linee Guida del 7 luglio 2023 si impone il raggiungimento almeno del livello A1.

APPROFONDIMENTI

Dottrina:

W. CHIAROMONTE, M. D'ONGHIA, [Cronaca di una sanatoria in tempo di emergenza sanitaria: genesi, finalità e limiti](#), in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 3/2020, pp. 1-32

M. MC BRITTON, *Migrazioni economiche e ordinamento italiano. Una prospettiva giuslavoristica*, Bari, 2017

F. MARTELLONI, *I migranti nel mercato del lavoro tra clandestinizzazione e sfruttamento*, in F. CURI – F. MARTELLONI – A. SBRACCIA – E. VALENTINI, *I migranti sui sentieri del diritto. Profili socio-criminologici, giuslavoristici, penali e processualpenalistici*, Torino, 2020, pp. 70-86

A. DI MURO, L. DI MURO, *Il diritto dell'immigrazione*, Torino, 2021, pp. 45-54

F.M. ROTTINO, L. DI SCIULLO (a cura di), [Il fabbisogno aggiuntivo di manodopera straniera nel comparto domestico. Stima e prospettive](#), Centro Studi e Ricerche Idos, marzo 2023.

Per citare questo contributo: M. D'ONGHIA, C. DE MARTINO, *Lavoro e immigrazione: una nuova stagione nella regolamentazione dei flussi di ingresso?*, ADiM Blog, Editoriale, luglio 2023.