

LE POLITICHE MIGRATORIE NELL'ERA DELLA GRANDE TRASFORMAZIONE DEMOGRAFICA

Migration Policies in the Era of Great Demographic Transformation

Anna Maria Battisti

Professoressa associata di diritto del lavoro presso l'Università Tor Vergata

Abstract [It]: Il contributo intende fornire una riflessione critica sul ruolo che le politiche migratorie possono svolgere nel riequilibrio della struttura demografica e del mercato del lavoro, in un paese come il nostro, caratterizzato da un rapido invecchiamento della popolazione, da una denatalità sempre crescente e dalla penuria di forza lavoro, in alcuni settori. In particolare, l'A. ritiene che l'immigrazione costituisca un fattore chiave per mitigare il declino demografico italiano, ma affinché produca effetti positivi stabili è necessario sviluppare efficaci politiche di integrazione degli stranieri nel mercato del lavoro e di inclusione sociale.

Abstract [En]: *The aim of this paper is to provide a critical reflection on the role that migration policies can play in rebalancing the demographic structure and the labour market, in a country like ours, which is characterized by a rapidly ageing population, from an ever-increasing number of births, and from the shortage of labour in some sectors. In particular, the A. believes that immigration is a key factor in mitigating the Italian demographic decline, in order to have lasting positive effects, it is necessary to develop effective policies for the integration of foreigners into the labour market and social inclusion.*

Parole chiave: Politiche migratorie; lavoro; demografia

Keywords: *Migration policies; labour ; demography*

SOMMARIO: 1. Premessa. 2. La complessità del fenomeno migratorio e l'obsoleta dicotomia tra migrazioni economiche e umanitarie. 3. La disciplina nazionale in materia di ingresso e soggiorno per motivi di lavoro. 4. La lunga e farraginoso procedura di assunzione del lavoratore straniero subordinato. 5. Il disallineamento tra il piano legale e il piano reale: *distressed migrants* e caporalato. 6. I recenti provvedimenti normativi sulle procedure di regolarizzazione. Profili critici. 7. Il problema della segregazione lavorativa. 8. La questione irrisolta dei lavoratori altamente qualificati. 9. Problematiche sociali in tema di integrazione, accesso ai servizi sociali e alle politiche di inclusione. 10. Osservazioni conclusive.

1. Premessa.

Quello tra giuslavoristi e immigrati pare essere stato, ed in parte continua ad essere, un «incontro difficile»¹. Il diritto degli stranieri è diritto, per così dire, nuovo, o comunque recente per il giurista che deve affrontare questioni giuridiche che riguardano il non cittadino².

L'immigrazione o, diritto dell'immigrazione, ne è una parte importante e di straordinaria attualità, nonché in via di grande espansione³; e, tuttavia, la problematica "stranieri" è stata sempre affrontata in termini emergenziali⁴, il che riflette l'approccio prevalentemente securitario che ne ha contraddistinto l'evoluzione.

Eppure, è questo un fenomeno strutturale ed epocale⁵, il *driver* della grande trasformazione demografica che sta attraversando l'intero pianeta e, in particolare, il nostro Paese, caratterizzato, come già evidenziato in altra sede⁶, da una popolazione in pieno declino, una denatalità via via crescente⁷ e dalla penuria di forza lavoro, in alcuni settori⁸.

È lecito, dunque, chiedersi se le migrazioni possano svolgere un ruolo chiave nel riequilibrio della struttura demografica e del mercato del lavoro, diventando finanche uno strumento di crescita economica in grado di contribuire al benessere di tutti i Paesi coinvolti⁹. Del resto, a livello sovranazionale, è stato rilevato che da una *safe, orderly and regular migration* non possono che derivare benefici economici per tutti gli Stati coinvolti nel

¹ A. VISCOMI, *Giuslavoristi ed immigrazione extracomunitaria: un incontro difficile*, in *Lavoro e dir.*, 1992, p. 163 ss.

² B. NASCIBENE, *Prefazione* in W. CHIAROMONTE, *Lavoro e diritti sociali degli stranieri. Il governo delle migrazioni economiche in Italia e in Europa*, Giappichelli, Torino, 2013, p. XVI.

³ Si consideri che sono quasi 6 milioni i cittadini stranieri che oggi si trovano sul territorio italiano, a confermare il significativo contributo che il fenomeno migratorio ha fornito all'evoluzione demografica dell'ultimo cinquantennio. Cfr. G.C. BLANGIARDO, *Il quadro delle presenze e la loro evoluzione*, in *Fondazione ISMU ETS 30° Rapporto sulle Migrazioni 2024*, Fondazione ISMU ETS, Milano, 2025, p. 18.

⁴ A. DI STASI, *Il nuovo decreto sull'immigrazione contenuti e profili di costituzionalità*, in *Orient. giur. march.*, 1995, p. 505, che sottolinea come, solo a seguito di un tormentatissimo iter parlamentare nel 1986 si segnala un primo intervento, più complessivo, da parte del legislatore. Con la legge n. 943 del 1986, infatti, occorre riconoscere che il tema inizia ad essere affrontato non soltanto in termini limitativi della condizione giuridica dello straniero, prevedendo ad esempio nell'art. 1 che "la Repubblica italiana garantisce i diritti relativi alla disponibilità dell'abitazione, nell'ambito delle norme che ne disciplinano l'esercizio", anche se non si può trascurare che l'impostazione emergenziale permane; M. MC BRITTON, *Migrazione economica e lavoro altamente qualificato*, in *Dir. Imm. Citt.*, 2022, n. 3, p. 288, secondo cui "siamo consapevoli dell'inevitabilità della presenza degli stranieri e delle straniere, ma pensiamo di poter circoscriverla alle nostre esigenze più immediate e ignorare tutto il resto". Utilizza l'appellativo di «diritto di polizia». G. GHEZZI, *Il lavoratore extracomunitario in Italia: problemi giuridici e sindacali*, in *Pol. dir.*, 1982, p. 195 ss.

⁵ CNEL, *Rapporto 2024. Demografia e forza lavoro*, dicembre 2024.

⁶ Sia consentito il richiamo a A.M. BATTISTI, *Fattore demografico e misure per il lavoro*, Giappichelli, Torino, 2024; ID., *Decrescita demografica e politiche familiari*, Sinapsi, 2025, XV, n.1, pp.64-74.

⁷ Secondo recenti dati Istat, il tasso di fecondità è progressivamente sceso a 1,18 figli per donna contro la soglia di 1,24 del 2022. Cfr. ISTAT, *Fecondità. Indicatori di fecondità della popolazione residente*.

⁸ Si veda, al riguardo, UNIONCAMERE, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *Sistema informativo Excelsior, Lavoratori immigrati. Fabbisogni professionali e formativi*, Indagine 2024, ove si legge che il sistema economico italiano avrà bisogno ancora di manodopera aggiuntiva da inserire nei comparti a bassa specializzazione (agricoltura, lavoro domestico, edilizia, ecc), in particolare, di almeno 120mila lavoratori stranieri all'anno per i prossimi cinque anni, per un totale di 610mila nuovi ingressi.

⁹ AA.VV., *9th Migration Observatory Report, "Immigrant Integration in Europe"*, marzo 2025, in *Bollettino Adapt* del 12 maggio 2025; World Bank, *World Development Report 2023. Migrants, Refugees and Societies*; C. BONIFAZI, *La Banca Mondiale e le migrazioni internazionali*, in *Neodemos* del 23 Maggio 2023.

processo migratorio, ma solo nel rispetto dei diritti umani protetti dall'ordinamento internazionale¹⁰; per contro, ogni sforzo di reprimere la migrazione internazionale non farebbe altro che esacerbare le pressioni demografiche, con conseguenze nefaste per la crescita delle economie avanzate e la tenuta dei loro sistemi di sicurezza sociale¹¹.

In altri termini, appare importante valutare l'impatto complessivo dei flussi di immigrazione¹² sulla sostenibilità del sistema nazionale, considerando che, aumentando la demografia dei lavoratori non comunitari (che sono generalmente più giovani rispetto ai comunitari e agli italiani) aumenta di conseguenza l'impatto del lavoro attivo nel reperimento delle risorse necessarie per sostenere il sistema previdenziale¹³, con ciò evidenziandosi il contributo che, attraverso la sostenibilità demografica, viene dato alla sostenibilità previdenziale e pensionistica¹⁴.

Il percorso che il nostro Paese, un vero "crocevia migratorio"¹⁵, deve intraprendere è senza dubbio impegnativo e per nulla scontato, dovendo fare i conti, oltre che con la complessità del fenomeno migratorio, anche con le molteplici criticità che caratterizzano il quadro di riferimento nazionale sul lavoro dei migranti, e con i problemi relativi alla loro inclusione ed integrazione sociale.

¹⁰ A livello internazionale è stata prestata attenzione, per la prima volta, al linguaggio riferito alle migrazioni, nell'ambito delle Nazioni Unite, in una risoluzione, purtroppo poco conosciuta, del 1975. Cfr. *General Assembly, Measures to ensure the human rights of all migrant workers, 3449, 2433rd plenary meeting, 9 dicembre 1975*. Ma si veda anche la Dichiarazione di New York sui rifugiati e migranti, elaborata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite e approvata dagli Stati membri dell'Organizzazione il 19 settembre 2016, che rappresenta «a milestone in the history of the global dialogue and international cooperation on migration». Così, G. CATALDI, A. DEL GUERCIO, *I Global Compact su migranti e rifugiati. Il soft law delle nazioni unite tra spinte sovraniste e potenziali sviluppi*, in *Dir. Imm. Citt.*, 2019, n. 2, p. 189 ss.

¹¹ L. TRIA, *Inclusione nel mondo del lavoro: dalle previsioni normative ai casi pratici aziendali. Nell'era della trasformazione digitale il mondo del lavoro deve essere inclusivo e multietnico*, in *Lav. dir. Eur.*, 2025, n. 1.

¹² S. SCHOTTE-H. J. WINKLER. "Will Aging Societies Become More Averse to Open Immigration Policies? Evidence across Countries." *SSRN Working Paper Series*, 2014, che osserva che le società che invecchiano stanno diventando più avverse alle politiche di immigrazione aperte, e le persone anziane hanno sistematicamente atteggiamenti più negativi nei confronti degli immigrati rispetto ai giovani.

¹³ Tra i recenti contributi, si vedano: C. BONIFAZI, -C. CONTI, *Migrazioni internazionali, dinamica demografica e giovani generazioni nel contesto italiano*, *Sinapsi*, 2025, XV, n.1, pp.75-88; A. ROSINA- R. IMPICCIATORE, *Storia demografica d'Italia*, Carocci ed., Roma, 2022; G. PERI, *Immigration can solve the demographic dilemma-but not without the right policies*, in *Finance and Development Magazine*, 2020, 3; ID., *Immigrants, Productivity and Labor Markets, The Journal of Economic Perspectives*, 2016, n. 30, pp. 3-39; P.M. ORRENIUS, *New Findings on the Fiscal Impact of Immigration in the United States. Working Papers 1704*, Federal Reserve Bank of Dallas, Dallas, TX, 2017, ove viene analizzato il contributo fiscale positivo dei migranti che però dipende dalla capacità degli immigrati di integrarsi nel mercato del lavoro e di offrire competenze ricercate.

¹⁴ Non sempre si sottolinea adeguatamente che gli stranieri contribuiscono con il loro reddito alla spesa sociale generale (pensioni, sanità, assistenza, istruzione) in una percentuale maggiore del valore dei servizi e delle prestazioni che ricevono. Fra i contributi che tentano di sfatare questo ed altri comuni stereotipi associati all'immigrazione, v. S. ALLIEVI-G. DALLA ZUANA, *Tutto quello che non vi hanno mai detto sull'immigrazione*, Laterza, Roma-Bari, 2016.

¹⁵ Le nuove migrazioni sono caratterizzate dall'"atomizzazione delle scelte di mobilità", che rispondono a strategie prevalentemente personali e familiari. In questi termini, cfr. P. ATTANASIO, A. RICCI, *Come Saturno, l'Italia divora i propri figli? Le reali dimensioni, le motivazioni a partire e le narrazioni delle nuove migrazioni italiane in Europa*, in B. COCCIA, A. RICCI (a cura di), *L'Europa dei talenti. Migrazioni qualificate dentro e fuori l'Unione Europea*, Istituto di Studi Politici "S.Pio V" e IDOS, Roma, 2019, p. 46.

2. La complessità del fenomeno migratorio e l'obsoleta dicotomia tra migrazioni economiche e umanitarie.

La complessità del fenomeno migratorio è stata osservata, da tempo, dalla sociologia delle migrazioni¹⁶, nondimeno è chiaro che la nozione giuridica di straniero risulta frammentata in un'ampia tipologia di figure corrispondenti alla pluralità dei modelli di regolazione previsti dall'ordinamento, accomunabili soltanto "in negativo" dall'assenza dello *status civitatis*¹⁷.

Ben si comprende, dunque, l'adozione, a livello sovranazionale, di due distinti *Global Compact sui migranti e sui rifugiati*, sulla scia della Dichiarazione di New York del 19 settembre 2016, dove viene espressamente affermato che «*large movements may involve mixed flows of people, whether refugees or migrants, who move for different reasons but who may use similar routes*», contraddistinte da «*political, economic, social, developmental, humanitarian and human rights ramifications, which cross all borders*»¹⁸.

Se, per un verso, è evidente la natura mista delle migrazioni internazionali contemporanee, per l'altro, è altrettanto manifesta la ripartizione delle migrazioni in "volontarie" (o economiche) e in "forzate"¹⁹, considerato che, sebbene siano tutti destinatari dei diritti umani universali e delle libertà fondamentali, «*migrants and refugees are distinct groups governed by separate legal frameworks*»²⁰.

Quanto alle prime, v'è da ricordare che sono dettate dalla semplice volontà di cercare migliori opportunità di vita e di lavoro in un Paese diverso da quello di appartenenza, mentre, invece, le seconde sono causate da situazioni di carattere politico, come l'esigenza di fuga da Paesi devastati da conflitti sanguinosi o retti da regimi autoritari e corrotti, incapaci di assicurare ai loro cittadini l'esercizio dei diritti fondamentali. Di conseguenza, sono le migrazioni economiche a destare maggiore interesse, non solo per il carattere principalmente giuslavoristico, ma anche perché costituiscono indubbiamente una delle declinazioni di maggior rilievo del fenomeno migratorio, in quanto pongono in evidenza il problema della tutela dei diritti del lavoratore occupato in un Paese diverso da quello di appartenenza e la particolare vulnerabilità che caratterizza la posizione dello stesso²¹.

¹⁶ E. REYNERI, *La catena migratoria*, Il Mulino, Bologna, 1979; M. AMBROSINI, *Utiles invasori. L'inserimento degli immigrati nel mercato del lavoro italiano*, Franco Angeli, Milano, 1999; M.I. MACIOTI-E. PUGLIESE, *L'esperienza migratoria*, Laterza, Roma-Bari, 2010. Da ultimo, sul carattere eterogeneo del fenomeno si rinvia a: AA.VV., *9th Migration Observatory Report, "Immigrant Integration in Europe"*, cit.; si veda altresì il numero monografico sul tema *Immigrazione e lavoro*, in *Riv. giur. lav.*, 2017, 4, I, specie L. CALAFÀ, A. GARILLI, *Introduzione*, p. 554ss.

¹⁷ Per tutti, E. GROSSO, voce *Straniero (status costituzionale dello)*, in *Dig. pubbl.*, vol. XV, Utet, Torino, 1999, p. 159; parla di "frantumazione dell'idea di straniero", M.D. FERRARA, *Status degli stranieri e questioni di welfare tra diritti e inclusione sociale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2017, p. 266.

¹⁸ Su cui vedi: G. CATALDI-A. DEL GUERCIO, *I Global Compact su migranti e rifugiati. Il soft law delle nazioni unite tra spinte sovraniste e potenziali sviluppi*, cit., che sottolineano che non hanno portata giuridica obbligatoria, il che non esclude, tuttavia, che dai due patti globali possano derivare degli effetti giuridici.

¹⁹ Per un inquadramento del fenomeno delle migrazioni economiche nelle politiche internazionali ed europee, si rinvia a W. CHIAROMONTE, *Lavoro e diritti sociali degli stranieri*, cit., p. 9 ss.

²⁰ In proposito, è stato precisato che, mentre esiste una definizione giuridica di rifugiato (art. 1A della citata Convenzione di Ginevra del 1951), il concetto di "migrazione forzata" è oggetto di studio ed elaborazione prevalentemente da parte di altre discipline – storiche, antropologiche, sociologiche e politiche – e presenta, oltre ad aree di parziale sovrapposizione semantica, contorni sfumati e incerti. In questi termini, cfr. C. PANZERA, *L'accesso al diritto di asilo. Problemi e prospettive*, in *Dir. Imm. Citt.*, 2023, n. 3, p. 1 ss.

²¹ M. D'ONGHIA, *Immigrazione irregolare e mercato del lavoro. Spunti per una discussione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, p. 465.

Sennonché, è stato attentamente osservato che una tale demarcazione appare nondimeno incoerente rispetto al dato reale, caratterizzato da flussi misti, ma altresì dalla fluidità delle situazioni in cui migranti economici e migranti forzati²² possono trovarsi, durante la migrazione, nei Paesi di transito e in quello di arrivo. Non sempre, infatti, le ragioni per le quali si decide di migrare sono chiaramente inquadrabili nell'una o nell'altra categoria; si pensi, ad esempio, alle migrazioni indotte dai cambiamenti climatici o ambientali, destinate a diventare probabilmente la categoria più importante e numerosa di migranti, nel lungo termine²³, ma che non gode di alcuna forma di protezione nella nostra Costituzione, "essendo venuta alla luce in una stagione in cui di questioni climatiche e ambientali non si aveva ancora alcuna percezione"²⁴.

In buona sostanza, appare complesso a livello empirico individuare «dove passa oggi la linea di demarcazione fra il fenomeno delle migrazioni economiche e il fenomeno delle migrazioni forzate» e ciò a causa di una «sempre più evidente antinomia fra le caratteristiche che il fenomeno sta assumendo e la rigidità delle regolamentazioni giuridiche»²⁵. D'altra parte, anche la Cassazione sembra aver riconosciuto, seppure in via indiretta, l'inattuale dicotomia classificatoria che contrappone le migrazioni economiche a quelle umanitarie²⁶ sfociata, peraltro, come si vedrà nel prosieguo, in una "schizofrenia" legislativa²⁷.

Ciò che rileva è piuttosto la specifica e diversa regolamentazione della realtà migratoria, come ad esempio, nell'ordinamento italiano, il frequente tentativo di usare i canali della protezione internazionale²⁸, con ciò determinandosi una mutazione genetica del sistema di

²² Ai migranti forzati – che sono quelli che, in base alla Convenzione di Ginevra, emigrano per ragioni politiche e/o discriminatorie – si applicano le regole proprie della protezione internazionale che, ovviamente, tengono conto della peculiare situazione di coloro che, per le suindicate ragioni, sono costretti a lasciare il proprio Paese. E si applica la normativa sui Paesi di origine sicuri, ovvero il d.l. n. 158/2024, che ridefinisce l'elenco dei Paesi di origine sicuri, su cui vedi 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; P. VERONESI, *La decretazione d'urgenza in materia di "Paesi sicuri": una "confluenza" di decreti tra inopportunità e illegittimità*, in *Dir. Imm. Citt.*, 2025, 1.

²³ Cfr. il Report *Migrazioni ambientali e crisi climatica* curato dall'associazione A SUD, in collaborazione con il Centro studi Systasis, Asgi, We World, 2025, secondo cui il numero di migranti ambientali è destinato a crescere tanto che potrebbe raggiungere i 220 milioni entro il 2050.

²⁴ In questi termini, cfr. W. CHIAROMONTE, *Migrazioni ambientali, protezione internazionale e inclusione lavorativa: la prospettiva nazionale*, in *Lavoro e dir.*, 2022, n. 1, p. 56, che analizza le prospettive d'inclusione lavorativa dei migranti ambientali e gli eventuali ulteriori strumenti di protezione (temporanea e/o speciale) a essi applicabili.

²⁵ M. MC BRITTON, *Migrazioni economiche e ordinamento italiano. Una prospettiva giuslavoristica*, Cacucci, Bari, 2017, p. 34. Nello stesso senso L. CALAFÀ, *Il mercato del lavoro dei cittadini extra-UE in trasformazione*, in *Questione giustizia*, 2019, p. 83; In argomento cfr. 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, Esi, Napoli, 2017, p. 585 ss.; ed anche F. CORTESE, *La difficile "classificazione" dei migranti*, in M. SAVINO (a cura di), *La crisi migratoria tra Italia e Unione europea*, Esi, Napoli, 2017, pp. 141-172.

²⁶ Il riferimento è ancora a Cass. n. 29459/2019; Cass. n. 23718/2020; Cass. n. 26129/2020. In questi termini, W. CHIAROMONTE, *Migrazioni ambientali, protezione internazionale e inclusione lavorativa: la prospettiva nazionale*, cit., p. 71.

²⁷ C. DE MARTINO-M. D'ONGHIA, *L'ennesimo decreto legge sugli ingressi per lavoro: deboli segnali di un cambio di marcia ma ancora lontani da una riforma inclusiva*, in *Dir. Imm. Citt.*, 2025, n. 1, p. 1 ss.

²⁸ 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.*, 2019, n. 2, p. 555 ss. In proposito, è infatti

asilo²⁹, almeno in parte utilizzato da migranti motivati anche da ragioni di ordine economico³⁰ per entrare sul territorio nazionale, soprattutto a seguito della maggiore chiusura delle frontiere³¹ e dell'introduzione della "finzione di non ingresso"³².

Senza dimenticare, infine, le misure di protezione temporanea,³³ adottate recentemente per i profughi dall'Ucraina, l'attuazione delle quali ha incontrato non poche difficoltà, ascrivibili anche alla novità della procedura e alla rapidità della loro messa in opera³⁴.

E' però ora giunto il momento di volgere lo sguardo alle caratteristiche salienti del quadro complessivo di riferimento in cui si collocano i diversi interventi, normativi e giurisprudenziali, che riguardano gli stranieri, in genere, e i lavoratori stranieri, in particolare.

3. La disciplina nazionale in materia di ingressi e soggiorno per motivi di lavoro.

Ed invero, prima di analizzare l'evoluzione della disciplina nazionale in materia di lavoro ed integrazione degli immigrati, giova ricordare che la condizione giuridica dello straniero risulta modellata dall'ordinamento italiano in modo vario ed in funzione delle esigenze contingentemente avvertite nel corso del tempo, cosicché il quadro normativo risulta affastellato da una varietà di fonti non sempre coordinate tra di loro³⁵.

da ricordare che dal 2018 è venuta meno la protezione umanitaria, che rappresentava una norma aperta, una valvola di sicurezza pensata per porre rimedio a particolari situazioni di vulnerabilità della persona non rientranti nelle ipotesi tipizzate di protezione internazionale e, in quanto tale, una vera e propria clausola di salvaguardia del sistema di asilo costituzionale di cui all'art. 10, co. 3, Cost. Così W. CHIAROMONTE, *Migrazioni ambientali, protezione internazionale e inclusione lavorativa*, cit., p. 63-64.

²⁹ Sul tema in questione, si rinvia da ultimo a C. PANZERA, *L'accesso al diritto di asilo*, cit., ma vedi già: C. ESPOSITO, voce *Asilo (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, vol. III, Giuffrè, Milano, 1958, p. 224. A. CASSESE, *Art. 10*, in *Commentario della Costituzione*, in G. BRANCA (a cura di), *Principi fondamentali. Art. 1-12*, Zanichelli-II Foro italiano, Bologna-Roma, 1975, p. 537; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, t. II, IX ed., Cedam, Padova, 1976, p. 1157.

³⁰ M. MC BRITTON, *Migrazioni economiche e ordinamento italiano*, cit., p. 37.

³¹ Su cui, vedi da ultimo, 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 *Dir. Imm. Citt.*, 2023, n. 3, p. 1 ss; nonché C. PANZERA, *L'accesso al diritto di asilo: problemi e prospettive*, cit.; M. D'ONGHIA, *Immigrazione irregolare e mercato del lavoro*, cit., pp. 469-470; G. AMATO, *Immigrazione e asilo*, cit.

³² Pur essendo fisicamente presenti, i migranti non saranno considerati entrati legalmente nel territorio ufficiale del Paese fino a quando non saranno stati autorizzati; M. BORRACCETTI, *Il nuovo patto europeo sull'immigrazione e l'asilo: continuità o discontinuità con il passato?*, in *Dir. Imm. Citt.*, 2021, n. 1, p. 11, secondo cui "il focus rimane il contrasto all'immigrazione irregolare ed ai movimenti secondari di richiedenti asilo, unito all'intento, confermato dalla nuova procedura di frontiera, di ridurre al massimo gli arrivi, a costo di ricorrere a misure contenitive e di respingimento, oltre che ai trattenimenti; provvedimenti che potrebbero porre a rischio il diritto di avere diritti da parte di coloro in cerca di protezione internazionale e, più in generale, da parte di chi rientra nelle categorie vulnerabili".

³³ Ai sensi dell'art. 20, T.U. i permessi al riguardo possono essere rinnovati, su richiesta degli interessati, fino al 4 marzo 2026 e convertiti in permessi per motivi di lavoro. Cfr. il D.L. 27 dicembre 2024, n. 202, recante *Disposizioni urgenti in materia di termini normativi*, che ha prorogato per il 2025 anche le misure di sostegno e le attività di assistenza per i profughi, come i progetti avviati nel Sistema di Accoglienza e Integrazione.

³⁴ Sul tema, v. di recente A. DI PASCALE, *L'attuazione della protezione temporanea a favore degli sfollati dall'Ucraina*, in *Dir. Imm. Citt.* 2023, 1, p. 67 ss., secondo cui i profughi ucraini hanno potuto beneficiare di un'accoglienza completamente diversa, emotivamente partecipe, politicamente benevola e giuridicamente assai più vantaggiosa, rispetto a quella ordinariamente riservata ai cittadini di altri Paesi terzi, pur in fuga da guerre o persecuzioni.

³⁵ A. DI STASI, *Il nuovo decreto sull'immigrazione*, cit., p. 505.

In particolare, volendo restare ai principi della nostra Carta costituzionale, deve rilevarsi la mancanza di un espresso e compiuto riferimento allo *status* giuridico dello straniero³⁶, salvo la disposizione di cui all'art. 10, comma 2, Cost., che dispone una riserva di legge relativa e rinforzata, ai sensi della quale la condizione giuridica dello straniero è stabilita dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali, e il disposto di cui all'art. 10, commi 3 e 4, che richiamano il diritto d'asilo, di matrice politica e non economica³⁷.

A dare "veste giuridica"³⁸ allo straniero vengono tuttavia in soccorso, da un lato, quei principi genericamente riferiti alla persona che prescindono dalla distinzione fra cittadini e non, come l'art. 2 Cost., che sancisce un principio di inviolabilità di diritti attribuiti all'uomo e quindi, allo straniero (indipendentemente dal fatto che si trovi o meno in situazione di regolarità), che è inevitabilmente collegato con il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., nelle due dimensioni dell'uguaglianza formale (primo comma) e sostanziale (secondo comma)³⁹. Il che autorizza il convincimento che agli stranieri spettino, oltre alla titolarità dei diritti fondamentali, tutte quelle situazioni giuridiche soggettive dalle quali la Costituzione non li escluda esplicitamente.

Dall'altro, la Corte Costituzionale, che ha ritenuto pacifica la possibilità di estendere il principio di uguaglianza anche a beneficio di coloro che cittadini non sono, a partire dalla storica sentenza 23 novembre 1967 n. 120⁴⁰, affermando che «*Se è vero che l'art. 3 si riferisce espressamente ai soli cittadini, è anche certo che il principio di eguaglianza vale pure per lo straniero quando trattasi di rispettare quei diritti fondamentali*».

Senonché, stando alla giurisprudenza del Giudice delle leggi, nonostante la ricostruita uguaglianza nella titolarità dei diritti fondamentali, il legislatore può legittimamente trattare in via differente lo straniero rispetto al cittadino, ma solo nell'ambito di scelte ragionevoli⁴¹. A fronte di norme che stabiliscono un trattamento differenziato dello straniero rispetto al cittadino italiano è quindi il principio di uguaglianza, declinato nello scrutinio di ragionevolezza, a costituire il principale parametro per la verifica della legittimità di tali (più o meno intense) limitazioni⁴².

Ed in effetti, è l'accesso al lavoro dello straniero che resta regolamentato in maniera specifica, essendo stata riconosciuta la libertà degli Stati di subordinarne l'ingresso, anche

³⁶ W. CHIAROMONTE, *Lavoro e diritti sociali degli stranieri*, cit., p. 85, che sottolinea come il disinteresse sia ascrivibile al fatto che l'Italia non era ancora divenuta, da Paese di emigranti, terra di immigrazione. La nostra Costituzione «si preoccupava di riconoscere espressamente la libertà di emigrazione e di sancire la tutela del lavoro italiano all'estero (art. 35, quarto comma), disinteressandosi invece totalmente dei problemi della immigrazione».

³⁷ Sul tema, da ultimo, si veda il volume a cura di A. COSTA, *Il lavoro degli stranieri. Procedure di immigrazione e definizione della legislazione da applicare al rapporto di lavoro*, Eutekne, Torino, 2025.

³⁸ A. PATRONI GRIFFI, *Stranieri non per la Costituzione*, in *I diritti dell'uomo – cronache battaglie*, in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, Jovene, Napoli, 2010, p. 987.

³⁹ Fra i primi a sostenere che l'art. 3 comporti un generale divieto di discriminazioni arbitrarie in danno agli stranieri, L. PALADIN, *Il principio costituzionale di eguaglianza*, Giuffrè, Milano, 1965, p. 206 ss.

⁴⁰ Pubblicata in *Foro it.*, 1967, 2505.

⁴¹ Così, la sentenza 26 giugno 1969 n. 104.

⁴² In questi termini, W. CHIAROMONTE, *Lavoro e diritti sociali degli stranieri*, cit., p. 91 ss., che sottolinea altresì che «il carattere di per sé elastico del criterio di ragionevolezza fa sì [...] che il problema delle discriminazioni si presenti sotto profili sempre nuovi»; E. LONGO, *L'eguaglianza alla prova delle migrazioni: la giurisprudenza costituzionale sulle prestazioni sociali a favore degli stranieri residenti*, in *Dir. Imm. Citt.*, 2022, n. 2, p. 204 ss.

per ragioni di lavoro, a determinate autorizzazioni, sempre nel rispetto della normativa internazionale ed europea di diritto umanitario⁴³.

In buona sostanza, lo straniero può vedersi applicato un regime differente; tant'è che la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 144 del 1970, ha affermato che il diritto al lavoro di cui all'art.4 Cost. non solo non è immediatamente riferibile allo straniero, ma legittima una posizione prioritaria di favore del lavoro nazionale rispetto a quello degli stranieri⁴⁴. Il che, come attentamente osservato, non equivale tuttavia a confondere il diritto di accesso al lavoro con il diritto alla eguaglianza del lavoratore extracomunitario con quello cittadino, in quanto, una volta che l'extracomunitario diventa lavoratore italiano, in capo a tale soggetto, sorgono una serie di diritti fondamentali ed ineludibili⁴⁵.

Il legislatore italiano si è conformato all'obbligo di regolare con legge la condizione giuridica dello straniero principalmente attraverso il d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, e successive modifiche ed integrazioni (c.d. "testo unico sull'immigrazione", d'ora in poi T.U.), che, al comma 3 dell'art. 2 stabilisce che: «la Repubblica italiana, in attuazione della convenzione dell'OIL n. 143 del 24 giugno 1975, ratificata con legge 10 aprile 1981, n. 158, garantisce a tutti i lavoratori stranieri regolarmente soggiornanti nel suo territorio e alle loro famiglie parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti rispetto ai lavoratori italiani»⁴⁶.

Ciò che appare evidente è che la disciplina nazionale che regola l'ingresso degli stranieri nel territorio italiano per motivi di lavoro risulta il frutto del bilanciamento compiuto nell'ordinamento giuridico tra due esigenze: una di tipo restrittivo, di prevenzione e controllo delle migrazioni, attraverso una regolazione delle procedure per l'accesso al lavoro; l'altra, di tipo protettivo, rivolta sia a garantire la parità di trattamento tra lavoratori autoctoni e lavoratori stranieri, sia a tutelare lo straniero in quanto persona.

Altrettanto chiaro, però, è che si tratta di una disciplina complessa e "viziata" perché fondata sulla inscindibile connessione legale tra (previa) titolarità di un contratto di lavoro e rilascio del permesso di soggiorno, a conferma del fatto che l'esercizio di un'attività lavorativa costituisce il principale titolo che legittima il soggiorno del migrante sul territorio nazionale⁴⁷.

Non si può, inoltre, sottacere sul fatto che l'attuale assetto normativo frappone alla stipulazione del contratto di lavoro con uno straniero molteplici difficoltà. Si consideri,

⁴³ Cfr. per tutti, B. NASCIMBENE, *Il trattamento dello straniero nel diritto internazionale ed europeo*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 237.

⁴⁴ Scelta che è stata giustificata anche dalla dottrina, cfr.: T. TREU, *Cittadino e straniero nel diritto del lavoro*, in *Iustitia*, 1993, p. 140 e ss.; E. CANNIZZARO, *L'assunzione dei lavoratori stranieri: aspetti costituzionali*, in G. GAJA, (a cura di), *I lavoratori stranieri*, Il Mulino, Bologna, 1984, p. 9. Non è però possibile configurare un vero e proprio diritto al lavoro per gli stranieri. Così B. VENEZIANI, *Il "popolo" degli immigrati ed il diritto al lavoro: una partitura incompiuta*, in AA.VV., *Lavoratore extracomunitario ed integrazione europea. Profili giuridici*, Cacucci, Bari, 2007, p. 385.

⁴⁵ A. DI STASI, *Il nuovo decreto sull'immigrazione*, cit., p. 516. Così, anche Corte cost. 26 maggio 2006, n. 206; Corte Cost., 30 dicembre 1998, n. 454. Sui rapporti tra Corte Costituzionale e fenomeno migratorio, si rinvia a M. SAVINO, *La Corte costituzionale e l'immigrazione: quale paradigma?*, in *Per i sessanta anni della Corte Costituzionale (Atti del Convegno scientifico, Roma, 19-20 maggio 2016)*, Giuffrè, Milano, 2017, p. 165 ss.

⁴⁶ Al comma 1 è previsto che: «Allo straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti».

⁴⁷ M. D'ONGHIA, *Immigrazione irregolare*, cit., p. 4, che richiama il noto schema autorizzatorio introdotto dalla legge Bossi-Fini (l. 30 luglio 2002, n. 189) e trasfuso nel vigente testo unico sull'immigrazione (d.lg. n. 286/1998).

infatti, che l'ingresso sul territorio nazionale per motivi di lavoro degli stranieri può avvenire entro i limiti fissati da due documenti fondamentali redatti dal Governo: il documento programmatico triennale relativo alla politica dell'immigrazione e all'integrazione degli stranieri (art. 3, commi 1 e 3, T.U.) e il c.d. decreto flussi. Il primo è finalizzato a definire i criteri generali per la successiva determinazione annuale dei flussi di ingresso e degli interventi per consentire l'integrazione degli stranieri sul territorio nazionale; il secondo, invece, si occupa di definire le quote massime di lavoratori stranieri che potranno fare ingresso in Italia per svolgere un'attività lavorativa subordinata, anche stagionale, o autonoma (art.3, comma 4), nei limiti delle quali è previsto il rilascio dei visti d'ingresso e dei permessi di soggiorno per motivi di lavoro⁴⁸.

Senonché la dottrina⁴⁹ che si è occupata del tema, ha rilevato che le disposizioni che disciplinano il documento programmatico triennale sono rimaste lettera morta, già da parecchio tempo, con la conseguenza che nel frattempo è stato tutto demandato al decreto flussi che, però, ha finito con il perdere la propria funzione originaria, ossia quella di offrire posti di lavoro regolari a chi viene dall'estero⁵⁰, venendo ad atteggiarsi alla stregua di strumento con cui "sanare" annualmente la posizione degli immigrati irregolari già presenti in Italia⁵¹, soprattutto nei settori a più alta densità di manodopera straniera, come l'agricoltura e il lavoro di cura (su cui v. *infra*).

Pertanto, causa anche la burocrazia che spesso diventa impedimento per l'acquisizione e l'esercizio dei diritti⁵², appare criticabile l'introduzione, già con il Testo Unico, di un sistema di gestione dei flussi d'ingresso per lavoro come quello, rigido e discrezionale, delle quote, troppo e troppo spesso sottodimensionate rispetto al fabbisogno reale di manodopera dall'estero, come dimostra ogni anno il numero abnorme di domande non rientranti nel tetto stabilito; o aver affidato le autorizzazioni all'ingresso a una umiliante corsa all'accaparramento del nulla osta come il *click day*, in cui il destino di decine di migliaia di lavoratori stranieri, con le rispettive famiglie, e quello di altrettante aziende e famiglie

⁴⁸ All'interno delle quote generali il suddetto decreto riserva apposite quote anche ai cittadini di Paesi con i quali l'Italia abbia sottoscritto accordi bilaterali per la regolamentazione dei flussi di ingresso e delle procedure di riammissione e, nel contempo, prevede restrizioni numeriche per i lavoratori appartenenti a Stati che non collaborano adeguatamente nel contrasto all'immigrazione clandestina (art. 21 d.lgs. n. 286 del 1998). Deve precisarsi che le quote massime di lavoratori stranieri da ammettere per motivi di lavoro sono determinate tenendo in considerazione anche i ricongiungimenti familiari e le misure di protezione temporanea dovute a rilevanti esigenze umanitarie. Per una analisi delle c.d. "quote riservate", si rinvia, da ultimo, a: A. GAMBARDELLA, *Il collocamento degli extracomunitari*, in D. MEZZACAPO-A. PRETEROTI-L. VALENTE (diretto da), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale. Privato e pubblico*, di Giuseppe Santoro-Passarelli, Utet, Torino, 2025, pp. 2547-2548, che richiama anche i c.d. "nomadi digitali", ovvero coloro che "svolgono un'attività lavorativa altamente qualificata attraverso l'utilizzo di strumenti tecnologici che consentono di lavorare da remoto".

⁴⁹ *Amplius*, W. CHIAROMONTE, *Lavoro e diritti sociali degli stranieri*, cit., p. 145 ss.

⁵⁰ Parla di «fingimento», M. MC BRITTON, *Migrazioni economiche e ordinamento italiano*, cit., p. 139, secondo altri si tratterebbe di un "divieto di regolarizzazione", così, L. TRIA *Inclusione nel mondo del lavoro*, cit.

⁵¹ In questi termini, cfr. W. CHIAROMONTE, voce *Immigrazione*, cit., p. 712, che ricorda come l'ultimo documento programmatico che è stato approvato risale al triennio 2004-2006.

⁵² Si pensi infatti che uno straniero aspetta anche: fino a un anno tra la concessione del nulla osta all'ingresso per lavoro e la convocazione in Prefettura per la stipula del contratto di soggiorno; ancora quasi un anno sia per il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno in Questura, sia tra l'acquisizione del permesso di soggiorno e la convocazione in Comune per l'iscrizione anagrafica; e ancora interi mesi per formalizzare la domanda di asilo dopo la dichiarazione di volontà.

italiane, gli uni e le altre accomunati da un urgente stato di bisogno, è affidato a un cinico meccanismo di autoselezione “selvaggia”, basato sulla mera destrezza di digitazione per l’invio telematico delle domande.

Un meccanismo che, come è stato osservato, poggia sulla logica secondo cui i migranti “economici”, da selezionare attraverso la “lotteria” dei flussi⁵³, 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»⁵⁴.

4. La lunga e farraginoso procedura di assunzione del lavoratore subordinato straniero

Al tempo stesso, affinché lo straniero possa essere parte di un contratto di lavoro subordinato, non basta che vi sia la capienza nelle c.d. quote-flussi. Il sistema impone, altresì, ai datori di lavoro, obblighi onerosi e inutili: da un lato, una verifica dell’indisponibilità di un lavoratore già presente nel territorio nazionale o comunitario ad occupare quel posto di lavoro (per prevenire la concorrenza tra migranti e “autoctoni”)⁵⁵, dall’altro, un’asseverazione a pagamento per certificare la sostenibilità economica dell’assunzione.

La procedura di assunzione si rivela in effetti assai lunga e farraginoso⁵⁶. Si consideri, anzitutto, che il primo incontro tra domanda e offerta di lavoro avviene quando l’aspirante lavoratore si trova ancora nel suo Paese d’origine, non essendo normalmente possibile una richiesta di assunzione presentata nei confronti di un migrante che si trovi già in Italia, sicché lo straniero che vuole ottenere un permesso di soggiorno per motivi di lavoro è tenuto a restare nel suo Paese di provenienza sino al termine della lunga e farraginoso procedura d’ingresso: è il meccanismo della c.d. “chiamata al buio”⁵⁷.

A ciò si aggiunge, inoltre, il controllo da parte delle questure sulla presenza di eventuali ragioni ostative all’ingresso del lavoratore, a riprova del fatto che per il legislatore italiano la presenza di lavoratori migranti continua a rappresentare più un problema di ordine pubblico che di regolazione del mercato del lavoro. Solo conclusivamente, nel rispetto dei limiti numerici stabiliti in sede di programmazione dei flussi di ingresso, si rilascia il nulla osta all’ingresso e, su richiesta del datore di lavoro, si trasmette la documentazione agli uffici consolari italiani nel Paese estero che dovranno rilasciare il visto di ingresso al lavoratore chiamato.

Un meccanismo, quello sopra ricordato, sia pure in via esemplificativa, talmente macchinoso, che finisce spesso per alimentare l’elusione delle regole e generare irregolarità: nella pratica è molto frequente che lo straniero faccia ingresso in Italia irregolarmente (o comunque in virtù di un permesso che non consente l’esercizio di un’attività lavorativa),

⁵³ Si è utilizzato al riguardo il termine “lotteria”, nell’interessante rapporto della rete “Ero straniero”, intitolato *La lotteria dell’ingresso per lavoro in Italia: i veri numeri del decreto flussi*.

⁵⁴ C. DE MARTINO- M. D’ONGHIA, *L’ennesimo decreto legge*, cit., p. 2; A. GUARISO, *D.lgs. 20/2023 e d.lgs. 152/2023: una nuova fase degli ingressi per lavoro?*, in *Dir. Imm. Citt.*, 2024, 1, p. 3. Anche, 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.

⁵⁵ L. TRIA, *Inclusione nel mondo del lavoro*, cit.

⁵⁶ W. CHIAROMONTE, voce *Immigrazione*, cit. p. 717, che parla al riguardo di politiche “improntate al protezionismo e alla salvaguardia dell’interesse nazionale, spesso accompagnate da rivendicazioni sovraniste e nativiste”.

⁵⁷ C. DE MARTINO- M. D’ONGHIA, *L’ennesimo decreto legge*, cit., p. 4.

entri in contatto con un datore di lavoro e quindi torni nel suo Paese di origine⁵⁸, per rientrare nuovamente in Italia, stavolta legalmente, secondo la procedura appena descritta dal testo unico sull'immigrazione e, quindi, nell'ambito delle quote fissate dal «decreto flussi»⁵⁹.

In buona sostanza, come acutamente osservato, la procedura di assunzione del lavoratore subordinato straniero poggia su presupposti del tutto “irrealistici”⁶⁰ e, in particolare, sull’idea per cui l’immigrazione deve essere regolata “a monte” (disciplinando gli ingressi) e non “a valle” (mettendo in regola chi è già arrivato), lasciando intendere che lo Stato deve cautelarsi in anticipo dai flussi “indesiderati”, consentendo l’arrivo in Italia soltanto agli stranieri che abbiano già un contratto di lavoro o che comunque siano “interessanti” (come dimostra l’ampliamento dei casi “fuori quote”)⁶¹.

Ciò che preoccupa è, dunque, il fraintendimento del reale funzionamento del mercato del lavoro degli stranieri, essendo praticamente impossibile costituire un rapporto di lavoro «a distanza» senza un incontro diretto, sul posto, tra domanda e offerta di lavoro. Il processo risulta segnato da regole che producono effetti distorsivi: da un lato, come già detto, un inutile aggravamento burocratico per quel datore di lavoro che si proponga di assumere un lavoratore straniero extra Ue; dall’altro, ed anche come riflesso della complessità procedurale connessa alla stipulazione del contratto di soggiorno⁶², l’accentuazione della vulnerabilità/ricattabilità del lavoratore straniero⁶³.

5. Il disallineamento tra il piano legale e il piano reale: *distressed migrants* e caporalato.

⁵⁸ È alquanto improbabile, tuttavia, che un datore di lavoro assuma un lavoratore che non abbia previamente conosciuto (e ciò è particolarmente evidente – come rilevato da V. PINTO, *Migrazioni economiche e rapporti di lavoro. Alcuni spunti di riflessione*, in S. D’ACUNTO-A. DE SIANO-V. NUZZO (a cura di), *In cammino tra aspettative e diritti. Fenomenologia dei flussi migratori e condizione giuridica dello straniero*, ESI, Napoli, 2023, p. 253 – soprattutto nelle ipotesi in cui il lavoratore straniero sia inserito all’interno delle famiglie per svolgere attività di cura)

⁵⁹ Cfr. M. D’ONGHIA, *Il lavoro (regolare) come strumento d’integrazione e inclusione sociale dei migranti*, in H. CAROLI CASAVOLA, L. CORAZZA, M. SAVINO (a cura di), *Migranti, territorio e lavoro. Le strategie d’integrazione*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ), 2022, p. 54.

⁶⁰ In questi termini, W. CHIAROMONTE, voce *Immigrazione*, cit., p. 714 ss.

⁶¹ Va ricordato, infatti che, per lavoro, “in casi particolari” l’art. 27 TU ha previsto una serie di situazioni lavorative che non rientrano nel decreto annuale di programmazione dei flussi e cioè sono “fuori quota”, tra le quali, ad esempio, sono comprese le assunzioni presso strutture sanitarie pubbliche e private degli infermieri professionali. Nel corso del tempo la tipologia di queste situazioni è molto aumentata (in particolare, gli artt. da 27-bis a 27 sexies del T.U.) anche per dare attuazione a direttive comunitarie. Così, via via, fra i “fuori quota” si sono fatti rientrare: l’ingresso e soggiorno per volontariato, per ricerca scientifica, per lavoratori altamente qualificati provenienti da Paesi oltre i confini UE cui viene rilasciata la Carta blu UE (su cui, v. *infra* 8), l’ingresso e soggiorno nell’ambito di trasferimenti intra-societari (permesso di soggiorno *ICT - intra-corporate transfer*, rilasciato dall’Italia o da altro Stato membro UE) e da ultimo ingresso e soggiorno di lavoratori autonomi beneficiari del programma Italia Startup Visa nonché ingresso e soggiorno per investitori stranieri.

⁶² Sulle peculiarità e anomalie del contratto di soggiorno per lavoro subordinato e sugli elementi divergenti rispetto alla comune disciplina in materia, si rinvia a W. CHIAROMONTE, voce *Immigrazione*, cit., p. 720 ss.

⁶³ Di recente, cfr. Tar Puglia 2 maggio 2024, n. 544, in *Dir. rel. ind.*, 2025, 1, p. 185, con nota di M. CHIAROMONTE, *Il permesso di soggiorno per attesa occupazione tra problemi applicativi e vulnerabilità dei lavoratori stranieri*, riguardante un lavoratore che – dopo essere entrato regolarmente sul territorio nazionale munito di nulla osta – non addiveniva alla stipulazione del contratto di soggiorno per lavoro subordinato stagionale a seguito di un immotivato rifiuto del proprio datore di lavoro, il che ha precluso allo stesso di richiedere un permesso per attesa occupazione.

Ed infatti se si presta attenzione al reale mercato del lavoro, il quadro che emerge è caratterizzato dalla presenza dei c.d. *distressed migrants*, spesso irregolari, che hanno difficoltà ad inserirsi nel mercato del lavoro anche perché la mancanza di titoli di soggiorno li pone ai margini della società.

Si tratta della c.d. economia “non osservata”⁶⁴, che risulta essere in crescita e vale mediamente ben 203 miliardi di euro, pari all’11,3% del PIL per anno. I lavoratori stranieri irregolari – infatti – tendono ad inserirsi in mercati del lavoro secondari o paralleli, finendo per svolgere attività faticose, sotto retribuite e generalmente invisibili alla popolazione autoctona⁶⁵, e divenire vittime di nuove “schiavitù”, ancora più subdole di quelle del passato perché non sempre manifeste ed evidenti⁶⁶.

Ma sono anche intrappolati nel c.d. “caporalato”, fenomeno risalente nel tempo⁶⁷, che tradizionalmente si innesta su forme di intermediazione illecita nella fornitura di manodopera⁶⁸, e nello sfruttamento dei lavoratori⁶⁹. Non è questa la sede per entrare *funditus* sul tema in questione, essendo qui sufficiente rilevare che si tratta di un fenomeno complesso e multiforme, tanto da essere diventato strutturale, complici le peculiarità del settore agricolo, che spiegano una significativa “attrattività” per le organizzazioni criminali⁷⁰. Ed

⁶⁴ L. TRIA, *Inclusione nel mondo del lavoro*, cit.

⁶⁵ Sul tema, F. BUFFA, *Il rapporto di lavoro degli extracomunitari. Tomo I. Soggiorno per lavoro e svolgimento del rapporto*, Cedam, Padova, 2009, che effettua una analisi dei c.d. *3D jobs (dirty, dangerous, demanding)*; A. LO FARO, *Immigrazione, lavoro, cittadinanza: appunti per una ricerca*, in *Giornale dir. lav. e relazioni ind.*, 1997, 76, I, p. 549. Anche per i migranti “forzati” l’ottenimento di un lavoro regolare non è certo facile né immediato. L’attribuzione sia del permesso di soggiorno per asilo politico (riconoscimento dello status di rifugiato), sia di quello per protezione sussidiaria consentono di svolgere attività lavorativa, anche se a condizioni rispettivamente diverse e per periodi di tempo differenti (che dipendono dalla diversa durata dei permessi e dalle diverse condizioni per il rinnovo). E lo stesso vale per coloro che tuttora hanno o possono avere (*ratione temporis*) il vecchio permesso per protezione umanitaria (oggi speciale) oppure per i titolari di un permesso di soggiorno per protezione speciale.

⁶⁶ Così, L. TRIA, *Inclusione nel mondo del lavoro*, cit.

⁶⁷ A. GARILLI, *Economia mafiosa e sottosviluppo*, in *Riv. giur. lav.*, 1999, p. 93.

⁶⁸ La “famosa triangolazione”, di cui parla P. CAMPANELLA, “Caporalato”, *responsabilità degli enti e compliance 231*, in *Lav. prev. oggi*, 2023, 1-2, p. 3; L. TASCHINI, *Caporalato e sfruttamento lavorativo in agricoltura*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2022, 4, p. 613; V. NUZZO, *L’utilizzazione di manodopera altrui in agricoltura e in edilizia: possibilità, rischi e rimedi sanzionatori*, in *WP CSDLE “Massimo D’Antona”.IT*, 357, 2018; M. D’ONGHIA, *Il lavoro (regolare) come strumento d’integrazione e inclusione sociale dei migranti*, cit., pp. 55-56; W. CHIAROMONTE, «Cercavamo braccia, sono arrivati uomini». *Il lavoro dei migranti in agricoltura fra sfruttamento e istanze di tutela*, in *Giornale dir. lav. e relazioni ind.*, 2018, n. 158, p. 321 ss. Sull’argomento, si vedano, da ultimo, F. DE MICHIEL, *Prevenzione e contrasto dello sfruttamento lavorativo e del caporalato in agricoltura*, in *Lav. dir. Eur.*, 2023, n. 3 e in M. FERRARESI-S. SEMINARA (a cura di), *Caporalato e sfruttamento del lavoro: prevenzione, applicazione, repressione, Un’indagine di diritto penale, processuale penale e del lavoro*, Modena, 2024, p. 76 ss.; D. GAROFALO, *La legge n. 199/2016 per il contrasto del caporalato: luci (poche) e ombre (molte)*, in *Il Diritto del Mercato del Lavoro*, 2024, n. 1, p. 91, che analizza anche l’interazione tra il contrasto al fenomeno dello sfruttamento lavorativo e l’altro tema, di estrema attualità, della sostenibilità.

⁶⁹ In generale, sul concetto in esame, cfr. L. CALAFÀ, *Per un approccio multidimensionale allo sfruttamento lavorativo*, in *Lavoro e dir.*, 2021, p. 193 ss. che svolge la sua riflessione giuridica in base ad una grafica dello sfruttamento e della sua intensità, analizzando, a partire dai c.d. fatti di Rosarno, la protezione dei diritti fondamentali della persona che lavora tra diritto internazionale, UE e lavoro domestico.

⁷⁰ Sul tentativo della criminalità organizzata di condizionare pesantemente l’economia della filiera agroalimentare, dalla produzione agricola, alla gestione del mercato del lavoro, fino ai processi di trasformazione e commercializzazione, si v., AA.VV., *Agromafie e caporalato. Secondo rapporto*, a cura dell’Osservatorio Placito Rizzotto Roma, 2014; si veda anche V. PAPA, *Dentro e fuori il mercato? La nuova disciplina del lavoro stagionale degli stranieri tra repressione e integrazione*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2017, p. 365; A. GUARISO, *Le*

infatti, come attentamente rilevato, questo non dipende dalla «rapace avidità degli imprenditori agricoli», né da comportamenti datoriali “devianti”, risultando piuttosto imputabile ai «meccanismi di determinazione del prezzo dei prodotti agricoli, stabiliti dalla grande distribuzione e dalle multinazionali agroalimentari, che non lascerebbero ai produttori margini di utile se non scaricando il taglio dei costi sullo sfruttamento del lavoro»⁷¹.

In altri termini, il caporale è sempre più spesso non un intermediario autonomo, bensì un componente dell’organizzazione malavitosa che si distribuisce gli utili e che si avvale della propria forza intimidatrice per esercitare pressione sulle vittime. Nel caso di stranieri, si tratta sovente della stessa organizzazione che ne ha garantito l’ingresso, illegalmente, nel territorio dello Stato in piena collaborazione con le mafie straniere (soprattutto dell’est europeo e della Africa sub-sahariana), nell’ambito di operazioni di traffico o tratta di esseri umani per finalità di sfruttamento che sono difficili da smascherare giacché celate dietro forme apparentemente legali di attività, come agenzie di servizi, appalti, cooperative fittizie o irregolari che forniscono in appalto servizi di natura diversa, da inserire nel ciclo produttivo dell’impresa committente⁷².

Con l’andare del tempo, il caporalato⁷³ è andato però modificando la propria fisionomia, anche in risposta alle trasformazioni del lavoro agricolo sia in termini di tecniche utilizzate che di composizione e provenienza geografica della manodopera⁷⁴. Siamo al cospetto oggi di un nuovo caporalato rispetto a quello dei primi anni del Novecento, che non si occupa più

incontrollabili ipocrisie in tema di lavoro immigrato, in *Riv. Crit. Dir. Lav.*, 2006, n. 1, p. 35 ss.

⁷¹ In questi termini, C. FALERI, «Non basta la repressione». *A proposito di caporalato e sfruttamento del lavoro in agricoltura*, in *Lavoro e dir.*, 2021, n. 2, p. 257, che ricorda Luigi Mariucci nel Suo contributo, *Caporalato, le colpe della grande distribuzione*, pubblicato su *Strisciarossa* nel 2018. Per un approfondimento sul tema, anche R. PETTINELLI, *Filiera agroalimentare, caporalato e pratiche commerciali sleali*, in *Lavoro e dir.*, 2022, p. 179 ss

⁷² Per un approfondimento, v. R. DEL PUNTA, *Le molte vite del divieto di interposizione nel rapporto di lavoro*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2008, n. 2, p. 129. Sull’evoluzione della disciplina in materia di interposizione e intermediazione di manodopera G. COSTA, *Contrasto al caporalato: risoluzione definitiva o mero restyling normativo?*, in *Rivista Labor*, 2017, 3, p. 268 ss. Sullo sfruttamento dei lavoratori agricoli cfr. M. D’ONGHIA, S. LAFORGIA, *Lo sfruttamento del lavoro nell’interpretazione giurisprudenziale: una lettura giuslavoristica*, in *Lavoro e dir.* 2021, pp. 234 e 246, che rilevano come dinanzi all’“afasia del diritto del lavoro” sul tema dello sfruttamento, la fattispecie penale consente di riconoscere le condizioni di sfruttamento anche “a lavoratori non subordinati e, si può dire, indipendentemente dal loro (previo) riconoscimento della subordinazione”; AA.VV., *Agromafie e Caporalato. Quinto rapporto*, a cura dell’Osservatorio Placido Rizzotto, Roma, 2020; FLAI-CGIL, *Sullo sfruttamento lavorativo e sulla protezione delle sue vittime*, 2022.

⁷³ Considerato un prodotto dell’economia capitalista, quale effetto della concorrenza sleale nel mercato del prodotto finale, che a sua volta genera concorrenza sleale nel mercato del lavoro, su cui v. D. SCHIUMA, *Il caporalato in agricoltura tra modelli nazionali e nuovo approccio europeo per la protezione dei lavoratori immigrati*, in *Riv. Dir. Agr.*, 2015, I, p. 8.

⁷⁴ In proposito, giova rinviare, da ultimo a: G. PICCO, *Il welfare invisibile: lo sfruttamento legale e illegale delle colf e badanti*, in V. FILI, (a cura di), *Quale sostenibilità per la longevità? Ragionando degli effetti dell’invecchiamento della popolazione sulla società, sul mercato del lavoro e sul welfare*, ADAPT Labour Studies e-Book series, Modena, 2022, n. 95, p. 135 ss.; S. BORELLI, *Le diverse forme dello sfruttamento nel lavoro domestico di cura*, in *Lavoro e dir.*, 2021, p. 281 ss.; F.BANO, *Quando lo sfruttamento è smart*, *ivi*, p. 303 ss.; C. INVERSI, *Caporalato digitale: il caso Uber Italy Srl*, *ivi*, p. 335 ss.; G. FROSECCHI-G. ORLANDINI, *Esternalizzazione del core business nel settore alimentare: il caso Italpizza*, *ivi*, p. 247 ss.; M. MEZZETTI, *Amazon: taylorismo digitale e diritti dei lavoratori*, *ivi*, p. 359 ss.; M. D’ONGHIA-S. LAFORGIA, *Lo sfruttamento del lavoro nell’interpretazione giuslavoristica*, *ivi*, p. 233 ss., spec. p. 244 ss.; nonché F. TOMASINELLI, *La tutela penale dei riders tra gig-economy e caporalato digitale*, in *Riv. pen.*, 2020, p. 863 ss.

solo della intermediazione lavorativa ma gestisce la domanda di lavoro nella sua interezza muovendo gli operai in gruppi da una zona all'altra dell'Italia a seconda della stagionalità, il cd. caporalato "pulmanista"⁷⁵.

Come noto, l'ordinamento italiano ha per lungo tempo privilegiato una strategia di intervento di tipo repressivo, affidando essenzialmente alla norma penale il compito di contrastare il caporalato e lo sfruttamento del lavoro⁷⁶. Il richiamo è alla legge 29 ottobre 2016, n. 199 (recante *Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo*), e ad una norma incriminatrice, disegnata dall'art. 603-bis c.p., costruita oggi attorno a due ipotesi criminose distinte e autonome: l'una, il reclutamento illegale di manodopera ad opera del caporale; l'altra, l'utilizzazione, l'assunzione e l'impiego di manodopera da parte del datore di lavoro⁷⁷ in condizioni di sfruttamento, indipendentemente dal fatto se vi sia stata intermediazione illecita⁷⁸. A ben vedere, tuttavia, la tecnica legislativa utilizzata non si discosta da quella precedente, perché il concetto di sfruttamento, anziché essere definito direttamente, viene piuttosto "indicizzato", con il risultato che il nuovo precetto normativo appare molto vago e generico⁷⁹.

⁷⁵ F. SANTINI, *Il contrasto allo sfruttamento del lavoro in agricoltura*, in *Studi in onore di Alessandro Garilli*, t. II, Giappichelli, Torino, 2023, pp. 1104.

⁷⁶ Sull'argomento, si rinvia a: D. GAROFALO, *La legge n. 199/2016 per il contrasto del caporalato: luci (poche) e ombre (molte)*, cit.; AA.VV., *Caporalato e sfruttamento del lavoro – Un'indagine di diritto penale, processuale penale e del lavoro*, Adapt, Modena, 2022, e in *Lav. dir. Eur.*, 2022, n. 2; S. BRASCHI, *Il reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro: elementi costitutivi e apparato sanzionatorio*, ivi, p. 2 ss.; M. RANIERI, *Mafie, imprese, lavoro. Diritto del lavoro e normativa di contrasto*, ESI, Napoli, 2021; V. CANGEMI-R. PETTINELLI, *The network contract: an instrument to contrast labour exploitation in agriculture. The Italian case*, in *Italian Labour Law e- Journal*, 2021, n. 14; A. DI MARTINO, *Sfruttamento del lavoro. Il valore del contesto nella definizione del reato*, Bologna, 2020; V. TORRE, *L'obsolescenza dell'art. 603-bis c.p. e le nuove forme di sfruttamento lavorativo*, in *Lab. Law iss.*, 2020, 2, p. 73 ss.; L.BIN, *Problemi interni e problemi esterni del reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro (art. 603-BIS CP)*, in *Legisl. pen.*, 10 marzo 2020; V. TORRE, *Il diritto penale e la filiera dello sfruttamento*, in *Giornale dir. lav. e relazioni ind.*, 2018, p. 289 ss.; D. GAROFALO, *Il contrasto al fenomeno dello sfruttamento del lavoro (non solo in agricoltura)*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2018, n. 2, p. 229 ss.; F. STOLFA, *La legge sul "caporalato" (l. n. 199/2016): una svolta "etica" nel diritto del lavoro italiano? Una prima lettura*, in *Dir. sic. lav.*, 2017, n. 1, p. 86 ss.; per un'analisi comparata, per tutti, cfr. M. FREEDLAND-C. COSTELLO, *Migrants at Work and the Division of Labour Law*, in C. COSTELLO-M. FREEDLAND (eds.), *Migrants at Work. Immigration and Vulnerability in Labour Law*, Oxford University Press, Oxford, 2014, p. 26 ss.

⁷⁷ In tal caso, la Corte si pone in linea con i precedenti in materia, affermando che il datore di lavoro è tanto l'imprenditore quanto il semplice cittadino che impieghi il lavoratore irregolare per avvalersi della sua prestazione o che lo «recluti per consentirne l'impiego presso altri», e risponde del reato di occupazione di lavoratori stranieri privi del permesso di soggiorno, ai sensi dell'art. 22, c. 12, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, Cfr., da ultimo, Cass., 15.10.2024, n. 37866, S. I pen., con nota di G. DI ROSA, *La figura del datore di lavoro nel reato di occupazione di stranieri irregolari*, in *Riv. giur. lav.*, Giurisprudenza online, 2025.

⁷⁸ Il delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro è stato inserito per la prima volta nell'ordinamento italiano dalla l. 14 settembre 2011, n. 148. Per le numerose critiche e la scarsa applicazione nella pratica, cfr. ex plurimis, G. ROTOLO, *Dignità del lavoratore e controllo penale del caporalato*, in *Dir. pen. e proc.*, 2018, p. 811 ss.; B. D'OTTAVIO, *Profili penali del reclutamento e dello sfruttamento di manodopera (il c.d. caporalato)*, in *Lav. dir. Eur.*, 2019, p. 1 ss.

⁷⁹ In particolare, D. GAROFALO, *La legge n. 199/2016 per il contrasto del caporalato: luci (poche) e ombre (molte)*, cit. Secondo la nuova formulazione, tuttavia, mentre lo sfruttamento e l'approfittamento dello stato di bisogno costituiscono elementi costitutivi della fattispecie incriminatrice, in cui si concretizza il disvalore penale (cfr. Cass. pen., Sez. IV, 4 marzo 2022, n. 7862, disponibili su osservatorioagromafie.it), gli indici legali da cui desumere lo sfruttamento non hanno carattere tassativo né esaustivo e servono piuttosto la valutazione del

Al di là dell'orizzonte repressivo⁸⁰, nell'ottica della protezione delle vittime, la legge n. 199 del 2016 ha, poi, ulteriormente previsto che queste possano ottenere un indennizzo da parte del Fondo anti-tratta in cui confluiscono i proventi delle confische ordinate a seguito dell'accertamento del reato, e che il lavoratore migrante che scelga di cooperare nel procedimento penale possa attivare il percorso di protezione sociale di cui all'art. 18 del d.lgs. n. 286/1998 (TUI).

In realtà, quest'ultima misura è stata attivata in un numero assai esiguo di casi, a riprova del fatto che il sistema penale e punitivo indagato mal tutela i lavoratori che, per ottenere una forma di ristoro economico, devono costituirsi parte civile nei relativi procedimenti giudiziari penali: che gli immigrati irregolari, o inseriti nel procedimento di cui all'art. 18 TU sull'immigrazione, vittime di sfruttamento si attivino per farsi parte processuale, riescano a dimostrare le condizioni di sfruttamento in cui erano costretti a lavorare e vivere e, quindi, a far valere i propri diritti, non è affatto scontato⁸¹. Senza trascurare poi la difficoltà dell'accesso alla giustizia, per l'eccessiva durata dei processi, per i regimi probatori che devono essere rispettati – che in giudizi del genere si fondano tutti sulla testimonianza dei colleghi – e per la tendenza dei lavoratori vittime di sfruttamento a spostarsi continuamente in cerca di lavoro, tanto più perché si tratta di persone prive di legami familiari o territoriali nel Paese ospitante⁸².

giudice, cfr., tra altri, V. TORRE, *L'obsolescenza dell'art. 603-bis c.p. e le nuove forme di sfruttamento lavorativo*, cit., p. 84; per la giurisprudenza cfr. Cass. pen., Sez. IV, 4 marzo 2022, n. 7861 e Cass. pen., Sez. IV, 4 marzo 2022, n. 7859.

⁸⁰ Giova ricordare che è ora previsto il ricorso a strumenti di tipo patrimoniale, come l'arresto obbligatorio in flagranza di reato, la confisca obbligatoria (anche per equivalente), il controllo giudiziario dell'azienda, a riprova di una maggiore consapevolezza empirica del legislatore nel gestire forme di criminalità a tutti gli effetti economica, ma anche l'inclusione dell'art. 603-bis c.p. fra i reati presupposto della responsabilità amministrativa degli enti ex d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231. Su cui vedi: V. TORRE, *Lo sfruttamento del lavoro. La tipicità dell'art. 603-bis tra diritto sostanziale e prassi giurisprudenziale*, in *Quest. giust.*, 2019, n. 4, p. 90 ss., secondo cui “la mancata previsione di questa responsabilità costituiva “il più grande segno di miopia empirico-criminologica del nostro legislatore”. Sull'argomento anche P. CAMPANELLA, *Caporalato*, cit.; F. DE MICHIEL, *Prevenzione e contrasto dello sfruttamento lavorativo e del caporalato in agricoltura*, cit.; da ultimo, P. RAUSEI, *Effettività delle tutele tramite interventi multi-agenzia attuati dall'Ispettorato nazionale del lavoro*, in M. Ferraresi-S. Seminara (a cura di), *Caporalato e sfruttamento del lavoro: prevenzione, applicazione, repressione, Un'indagine di diritto penale, processuale penale e del lavoro*, cit., p. 353; F. DI NOIA, *Organizzazione del lavoro, digitalizzazione e benessere sociale della persona: spunti di riflessione sulla condizione dei lavoratori stranieri*, in *Lav. dir. Eur.*, 2025, n. 1, p. 5.

⁸¹ In questi termini, cfr. M. D'ONGHIA-C. DE MARTINO, *Gli strumenti giuslavoristici di contrasto allo sfruttamento del lavoro in agricoltura nella legge n. 199 del 2016*, cit. In proposito, è stato inoltre rilevato che la quota principale delle segnalazioni all'Autorità giudiziaria riguarda soggetti ritenuti responsabili del reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina (57%) mentre invece per le altre due fattispecie delittuose (intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro ed impiego da parte del datore di lavoro di stranieri privi del permesso di soggiorno), la percentuale di persone coinvolte si attesta a circa il 20% del complesso dei soggetti denunciati. Cfr. VI Rapporto *Agromafie sui crimini agroalimentari in Italia*, Roma, 2019, p. 285 ss.; più di recente, W. CHIAROMONTE, «Cercavamo braccia, sono arrivati uomini», cit.; M. D'ONGHIA-C. FALERI, *Regole e tecniche di tutela del lavoro agricolo tra vecchi «vizi» e nuove «virtù»*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2024, n. 2, I, 176 ss.

⁸² In proposito, va ricordato il disegno di legge n. 2404 intitolato “Norme per il contrasto dello sfruttamento lavorativo e per l'emersione del lavoro nero”, XVIII Legislatura, presentato in Senato in data 5 ottobre 2021, che prevede dispositivi più efficaci per la lotta al lavoro sommerso e sfruttato, anche nel quadro degli obiettivi individuati nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Sul punto, cfr. V. LECCESE-D. SCHIUMA, *Strumenti legislativi di contrasto al lavoro sommerso, allo sfruttamento e al caporalato in agricoltura*, in *Agriregionieuropa*, dicembre 2018, p. 55.

L'ineffettività delle normative di tutela predisposte con riguardo al lavoro agricolo può, almeno in parte, essere ricondotta all'inadeguatezza quantitativa e qualitativa dei controlli ispettivi, tanto che, come si ricorderà, il d.lgs. n. 124/2004 è intervenuto a ridelineare l'intero sistema ispettivo, anche se la proliferazione degli organismi, peraltro non coordinati tra loro, deputati a contrastare il lavoro sommerso, non ha significato una proliferazione di risultati in termini di ridimensionamento del fenomeno in questione⁸³.

Nonostante i progressi compiuti nella direzione della riunificazione dei compiti affidati ai servizi ispettivi del lavoro, la diffusione di una cultura della legalità nei rapporti di lavoro in agricoltura incontra, a dire il vero, specifici profili di criticità⁸⁴. Un fenomeno complesso e strutturale come quello in oggetto, richiede perciò la messa in campo di una strategia che operi su più fronti e non sia improntata solo ad una logica di tipo emergenziale, essendo necessario intervenire soprattutto sulle cause strutturali dello sfruttamento e della vulnerabilità dei braccianti agricoli⁸⁵. In buona sostanza, serve un approccio "sistemico", e soprattutto la volontà di contrastare il caporalato⁸⁶, pur nella consapevolezza che ci vorranno anni, forse decenni, per sradicare un fenomeno così "repellente" alla legge⁸⁷.

D'altra parte, ciò che emerge, da alcune evidenze, è la fotografia di un Paese che, quanto al tasso di irregolarità, non conosce significativi divari territoriali⁸⁸. Pertanto, nonostante già esistano norme di legge che lo vietano e lo sanzionano penalmente e nonostante siano state prese diverse iniziative per cercare di contrastarlo⁸⁹, il caporalato sembra godere ancora di ottima salute⁹⁰, a riprova del fatto che le politiche di contrasto del lavoro irregolare dei

⁸³ Sul tema, cfr. M. ESPOSITO (a cura di), *Il nuovo sistema ispettivo e il contrasto al lavoro irregolare dopo il Jobs Act*, Torino, 2017; C. FALERI, *Non basta la repressione. A proposito di caporalato e sfruttamento del lavoro in agricoltura*, in *Lavoro e dir.*, 2021, n. 2, p. 266.

⁸⁴ In particolare, il sistema di ispezione del lavoro (INL), operativo dal 1° gennaio 2017, sembra "paralizzato", complice il fatto che nasce come un soggetto istituzionalmente ibrido, in quanto se, da un lato, la sua creazione avviene ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. n. 300/1999, la norma istitutiva delle agenzie fiscali, per contro, dall'altro, non è dotato della medesima autonomia delle stesse. Non solo. Si tratta di un Ente "a costo zero", istituito cioè senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, dunque, senza alcun investimento di risorse pubbliche.

⁸⁵ Sia consentito il richiamo a A.M. BATTISTI, *Il lavoro in agricoltura e il caporalato: criticità e prospettive di contrasto. note a margine di un convegno*, in *Mass. Giur. lav.*, 2023, p. 674.

⁸⁶ V. PETRINI, *Migranti condannati al ghetto: il caso Puglia e lo stallo dei progetti anti baraccopoli*, in *La Stampa* del 24 marzo 2025, che richiama la relazione della Corte dei Conti sui Piani Urbani Integrati per il superamento degli insediamenti abusivi, per combattere lo sfruttamento dei lavoratori in agricoltura, ove è denunciato lo stato di realizzazione del decreto 55 del 29 marzo 2022, di attuazione della Missione 5 componente 2 del Pnrr, che prevedeva lo stanziamento di 200 milioni suddivisi tra 37 Comuni in 11 Regioni (di cui la fetta più consistente ai comuni pugliesi) destinatari della misura che aveva come obiettivo il contrasto al caporalato attraverso la realizzazione di condizioni abitative dignitose. I progetti non comprendevano solo le unità abitative, ma anche il diritto alla salute e alla mobilità, all'istruzione e ai corsi di lingua, al fine di consentire l'integrazione all'interno della vita sociale di questi lavoratori e lavoratrici.

⁸⁷ Così D. GAROFALO, *La legge n. 199/2016 per il contrasto del caporalato: luci (poche) e ombre (molte)*, cit.

⁸⁸ È ormai noto che il fenomeno dello sfruttamento lavorativo costituisce una problematica diffusa in tutto il Paese. Sul punto, da ultimo, cfr. F. CARCHEDI, *L'indagine di campo. Le aree esaminate e i criteri metodologici*, in AA.VV., *Agromafie e Caporalato, Settimo Rapporto* a cura dell'Osservatorio Placido Rizzotto, Roma, 2024, p. 158. Per un approccio olistico e che riguarda, in generale, il lavoro sommerso, si vedano: M. ESPOSITO-V. FILI-M. MC BRITTON, *Le problematiche del lavoro sommerso in una prospettiva interdisciplinare. Presentazione*, in *Riv. giur. lav.*, 2023, n. 3, I, p. 315 ss.

⁸⁹ Si pensi al "Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato (2020 – 2022)", che opera in sinergia con il Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso (per il triennio 2023- 2025).

⁹⁰ AA.VV., *Agromafie e Caporalato. Sesto rapporto* a cura dell'Osservatorio Placido Rizzotto, Roma, 2022, spec. pp. 17 ss. e 31 ss. 69.

migranti e, più in generale, delle forme di sfruttamento lavorativo si sono rivelate del tutto inadeguate.

Alcune novità sono state introdotte, a dire il vero, dall'ultimo intervento normativo, rappresentato dal d.l. 11 ottobre 2024, n. 145 (convertito, con modifiche, nella l. 9 dicembre 2024, n. 187), che prevede, innanzitutto, la concessione di un permesso di soggiorno "speciale", di durata di sei mesi e con possibilità di rinnovo per un altro anno, per i lavoratori stranieri sfruttati. Questo nuovo istituto estende alle vittime l'applicazione del programma di emersione e di assistenza sociosanitaria, consentendo la conversione del permesso di soggiorno per motivi di lavoro o studio, previa iscrizione a corsi regolari. Tra le misure premiali deve pure apprezzarsi la previsione del patrocinio gratuito per coloro che collaborano all'emersione del reato di caporalato, adoperandosi per favorire l'individuazione dei responsabili. Pare evidente che con queste nuove disposizioni, il Governo miri a bilanciare la necessità di flussi migratori regolamentati con una maggiore tutela delle vittime di sfruttamento e una gestione più efficace delle richieste di protezione internazionale⁹¹.

Non si può infine trascurare che, – modificando l'art. 22 TU⁹² – il d.l. n. 145 sopra citato, sempre nella logica deflattiva dei comportamenti elusivi, ha previsto che siano irricevibili le domande di assunzione dei datori di lavoro che, nel triennio precedente, abbiano presentato domanda di rilascio di nulla osta ma poi si siano sottratti alla conclusione del contratto di soggiorno, salvo che non provino che ciò sia avvenuto per causa a loro non imputabile⁹³. Si tratta a ben vedere di un meccanismo sanzionatorio che se per un verso agisce sul piano della prevenzione dei comportamenti fraudolenti del datore di lavoro, per l'altro, tuttavia, risulta privo di soluzioni in grado di sanare la condizione di irregolarità sopravvenuta del lavoratore straniero⁹⁴.

6. I recenti provvedimenti normativi sulle procedure di regolarizzazione. Profili critici.

Tutto ciò porta a domandarsi se più incisive modifiche normative basterebbero a ricomporre il disallineamento tra il piano legale e il piano reale sopra evidenziato. D'altra parte, sono state numerose le sanatorie che hanno segnato le diverse fasi dell'immigrazione italiana, anche se i vari provvedimenti che si sono susseguiti nel tempo, in assenza di una revisione dell'impianto complessivo⁹⁵, sono stati capaci di svuotare il bacino dell'irregolarità sul momento, ma non di agire sul suo continuo rialimentarsi, rafforzato dall'accresciuta rigidità delle norme⁹⁶.

⁹¹ A. MARCIANO, *Reclutamento informale e sfruttamento di manodopera nel settore agricolo tra vecchi e nuovi modelli di insicurezza*, in *Riv.giur. Amb.Dir.*, 2025, n. 1, che richiama anche la legge n. 101/2024, di conversione del decreto Agricoltura (d.l. n. 63/2024), la quale ha introdotto una serie di novità volte al rafforzamento del contrasto alle pratiche sleali nel settore agricolo e agroalimentare.

⁹² Si ricorda che l'art. 22, comma 11 ha posto un ulteriore tassello allo status di vulnerabilità dei lavoratori stranieri e, dunque, ulteriori ostacoli alla loro integrazione sociale.

⁹³ A. GAMBARDELLA, *Il collocamento degli extracomunitari*, *op. cit.*, p. 2550.

⁹⁴ M. CHIARAMONTE, *op. cit.*, p. 189 nonché M. D'ONGHIA-C. DE MARTINO, *Le novità in materia di lavoro nell'ultimo Decreto flussi: qualche buon proposito, semplificazioni (apparenti) e rischi di ineffettività*, in *ADiM Blog*, 2024, Novembre, p. 5.

⁹⁵ M.P. NANNI, *I programmi di regolarizzazione e la governance dell'irregolarità: i nodi del passato, le carenze attuali e le possibili innovazioni*, in *AA.VV., Oltre gli sbarchi, Governance delle migrazioni economiche in Italia e nuove proposte di policy*, Istituto di Studi Politici "S.Pio V" e Centro Studi e Ricerche Idos, Roma, 2024, p. 82.

Anche l'ultimo biennio è stato caratterizzato da numerosi interventi "correttivi" del quadro normativo e procedurale, tra cui, si ricordano, in particolare, il d.l. 10 marzo 2023, n. 20, convertito nella legge 5 maggio 2023, n. 50⁹⁷, intervenuto a pochi mesi dall'entrata in vigore del decreto "Semplificazioni"⁹⁸ e, da ultimo, il d.l. n. 145 del 2024, più sopra citato, al quale occorre riferirsi per comprendere appieno le novità riguardanti la programmazione dei flussi di ingresso.

Corre tuttavia l'obbligo di ricordare che, con l'art. 1 del d.l. n. 20/2023, citato, il Governo aveva stabilito che la determinazione dei flussi per il triennio 2023-2025 dovesse avvenire con una programmazione triennale (sostitutiva di quella prevista dall'art. 3 TU), rinviando ad un unico d.p.c.m. la fissazione di quote massime di stranieri da ammettere nel territorio dello Stato per lavoro subordinato, anche per esigenze di carattere stagionale e per lavoro autonomo (art. 1, co. 1)⁹⁹, ferma restando la possibilità di integrare gli ingressi in corso d'anno con nuovi decreti¹⁰⁰.

Al riguardo, è stata prevista una nuova deroga per il triennio 2026-2028, da parte dell'art.2- bis del decreto flussi n. 145 del 2024, anche se criticabile, a parere della dottrina¹⁰¹,

⁹⁶ Peralto, ancor prima che si convergesse sull'opportunità di un impianto specifico in materia, il primo provvedimento del genere fu disposto per via amministrativa, tramite circolari del Ministero del lavoro, su cui vedi A. DI STASI, *L'extracomunitario è un lavoratore italiano*, in *Prisma*, 1996, n. 1, p. 77, che sottolinea la "ingenuità del Ministro che nel 1982 pensò di potere, con una Circolare (la n. 14194 del Ministero del lavoro), da un lato bloccare le assunzioni di nuovi lavoratori subordinati extracomunitari e, dall'altro, emanare una sanatoria amministrativa dei rapporti di lavoro esistenti *de facto* nei confronti dei lavoratori entrati in Italia anteriormente al 31 dicembre 1981".

⁹⁷ Su cui vedi: W. CHIAROMONTE, *Una lettura giuslavoristica del d.l. 20/2023: le inadeguate politiche migratorie del Governo Meloni*, in *Giornale dir. lav. e relazioni ind.*, 2023, n. 3, p. 433, che afferma 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 giustificare l'adozione.

⁹⁸ D.l. 21 giugno 2022, n. 731, convertito in l. 4 agosto 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. Al riguardo, si rinvia a: C. DE MARTINO, *Il d.l. 73/2022 sul rilascio del nulla osta al lavoro: un'opportunità non priva di rischi*, in . DEL TURCO, C. MILANO, M. SAVINO, M. TUOZZO, D. VITIELLO (a cura di), *Annuario ADIM 2022. Raccolta di scritti di diritto dell'immigrazione*, ESI, Napoli, 2023, p. 414 ss.

⁹⁹ Per un commento al riguardo si rinvia a A. GUARISO, *D.lgs. 20/2023 e d.lgs. 152/2023*, cit., p. 5, che sottolinea come la caratteristica centrale del d.p.c.m. "in deroga" sia quella di affermare, per la prima volta, la funzione premiale delle quote come funzione sostanzialmente esclusiva e non concorrente con quella occupazionale. Sono previsti limiti inerenti gli accordi dal momento che i lavoratori ammessi in Italia sono solo quelli appartenenti agli Stati che hanno stipulato o stipuleranno, nel corso del triennio, «accordi o intese di cooperazione in materia migratoria»: non più riserve o precedenza, dunque, ma esclusività («sono ammessi in Italia...»). Sono previsti anche limiti riguardanti i settori produttivi anche se il d.p.c.m. non spiega in base a quali rilevazioni siano stati scelti i settori, né spiega perché, pur in presenza di un relativo incremento dei numeri rispetto ai decreti-flussi precedenti, sia stato necessario circoscrivere i settori. Resta così inspiegato perché settori come la logistica o alla vigilanza non armata che tradizionalmente assorbono un rilevante numero di cittadini stranieri siano esclusi dall'elenco. Solo i lavoratori del settore della "assistenza familiare e socio sanitaria" si sottraggono al vincolo dell'accordo con i Paesi di origine, sicché per costoro la domanda di nulla osta (9.500 posti per ciascuno dei tre anni) può riguardare qualsiasi nazionalità, il che è coerente ed anzi forse insufficiente con l'elevatissima domanda di lavoratori stranieri per questo settore.

¹⁰⁰ Una parte di tali ingressi può essere riservata a rifugiati e apolidi riconosciuti dall'UNHCR o dalle autorità competenti nei Paesi di primo asilo o di transito Sul punto, si rinvia a: C. PANZERA, *L'accesso al diritto di asilo: problemi e prospettive*, cit., secondo cui emerge, nel complesso, un ambiguo "assorbimento" della posizione del titolare di protezione in senso lato con la condizione di lavoratore.

¹⁰¹ C. DE MARTINO, M. D'ONGHIA, *L'ennesimo decreto legge*, cit., p. 7, secondo cui il legislatore avrebbe dovuto provvedere coraggiosamente all'abrogazione dell'art. 3 T.U.

considerata la scelta di passare, con una tecnica legislativa non adeguata, da un ambizioso piano di accoglienza e integrazione con una dimensione non solo economica, a un piano con l'unica finalità di rispondere alle esigenze del sistema produttivo¹⁰².

In via generale, si è registrato un aumento del numero dei lavoratori (452mila nel triennio 2023-2025), dovuto alla fissazione di un numero di ingressi autorizzabili significativamente più alto rispetto alla media degli anni precedenti, nonché riferibili a un più ampio numero di settori produttivi (con anche la possibilità, prevista dal d.l. n. 145/2024, di lanciare ulteriori *click day* nel corso dell'anno e con l'introduzione di un canale sperimentale per il reclutamento del personale per l'assistenza ad anziani e disabili), con la conseguenza che è stata estesa la categoria dei c.d. ingressi fuori quota, ampliandone la fruibilità da parte di quanti partecipano a programmi di formazione all'estero.

Ed invero, il significativo innalzamento delle possibilità di ingresso legale non è servito né a soddisfare le richieste dei datori di lavoro, né a colmare l'imbarazzante disallineamento tra il piano legale e quello reale che costituisce il filo conduttore della vicenda italiana, indelebile a tutte le riforme normative e procedurali che si sono succedute negli ultimi trent'anni. Basti considerare, da un lato, come il volume delle domande presentate in occasione dei fatidici *click day* sia sistematicamente molto più alto di quello degli ingressi programmati (da 3 a 6 volte tanto, o addirittura 10, nel caso del lavoro domestico, dove è molto facile simulare rapporti di lavoro inesistenti); dall'altro lato, appare singolare anche la distribuzione geografica delle domande¹⁰³.

Al contempo, sono state semplificate ed accelerate le procedure di ingresso, oggi talmente lente da vanificare qualsiasi programmazione da parte dell'impresa, e riconosciuto il diritto dello straniero di svolgere attività lavorativa «nelle more della sottoscrizione del contratto di soggiorno (...) nel territorio nazionale». Quest'ultima disposizione ha anche un rilevante valore sistematico e contribuisce ulteriormente a confermare la inutilità del contratto di soggiorno, essendo invece più logico garantire la regolarità anche formale dell'ingresso mediante il rilascio del permesso di soggiorno non appena fatto ingresso regolare sul territorio¹⁰⁴.

Sennonché, come attentamente osservato, 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, 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 osta¹⁰⁵.

¹⁰² Del resto, la persistente ambivalenza di una regolazione del lavoro extracomunitario in bilico fra esigenze di controllo congiunturale del mercato del lavoro ed esigenze di tutela dell'ordine pubblico era stata già denunciata da A. VISCOMI, *Immigrati extracomunitari e lavoro subordinato*, ESI, Napoli, 1991, pp. 103-104.

¹⁰³ Tra le anomalie, si registra la sovra-rappresentazione della Campania (che da sola totalizza più del 55% delle 280.000 domande di nulla osta al lavoro stagionale) e dei lavoratori bangladesi (più del 60% delle istanze), a conferma di abusi nelle procedure di ingresso, riconducibili anche all'abolizione del tetto massimo di domande presentabili da un soggetto privato (in precedenza fissato a 5) e alla possibilità per chiunque di inviare richieste per conto di imprese: due fattori che hanno ancor più alimentato il mercato illegale e i profitti illeciti di intermediari fittizi.

¹⁰⁴ A. GUARISO, *D.lgs. 20/2023 e d.lgs. 152/2023*, cit., p. 8.

¹⁰⁵ C. DE MARTINO- M. D'ONGHIA, *L'ennesimo decreto legge*, cit., p. 24.

Nella prospettiva della semplificazione procedurale, va inoltre ricordata una specifica agevolazione per i lavoratori stagionali¹⁰⁶. Al riguardo, come è stato correttamente notato¹⁰⁷, il nuovo decreto n. 145/2024, convertito con modificazioni dalla legge n. 187/2024¹⁰⁸, introduce la possibilità di una «conversione “fuori quota”» per gli stagionali che abbiano lavorato regolarmente nel territorio nazionale per almeno tre mesi¹⁰⁹, visto che – come chiarito dalla circolare interministeriale applicativa¹¹⁰ – i permessi per lavoro stagionale possono essere ora «convertiti in qualsiasi momento dell’anno e senza limiti numerici».

A ciò si aggiunge l’ennesimo chiarimento ministeriale, alla luce del quale, relativamente ai diritti esercitabili nella fase di conversione del permesso di soggiorno da stagionale a non stagionale, si ritiene¹¹¹ che possa trovare applicazione quanto previsto dall’articolo 5, comma 9-bis del T.U.,¹¹² al fine di evitare che il lavoratore straniero non abbia la possibilità di lavorare durante il periodo necessario alla definizione dell’iter procedimentale relativo al rilascio o al rinnovo del permesso di soggiorno.

Su un piano del tutto opposto rispetto alle esigenze di semplificazione perseguite si pone invece quella inutile serie di pastoie burocratiche, che grava ancora in capo al datore di lavoro, di cui si è già detto (mantenimento della “preferenza territoriale” e previa asseverazione di sostenibilità economica del rapporto di lavoro, ottenibile solo a pagamento)¹¹³. Peraltro, la scelta normativa di continuare a privilegiare le associazioni datoriali, sia nella fase delle asseverazioni che in quella dell’inoltro delle domande, appare criticabile -in quanto

¹⁰⁶ Giova ricordare che per i lavoratori stagionali non è necessaria la previa verifica dell’indisponibilità di manodopera italiana e, dal 2022, funge da fattore di semplificazione l’intermediazione delle associazioni datoriali. Per costoro, il d.p.c.m. di cui al d.l. n. 20 del 2023 fissa una consistente “riserva prioritaria” (40.000 ingressi nel 2023 per il settore agricolo e 30.000 ingressi nel 2023, per il settore turistico-alberghiero) per le «istanze di nulla osta (...) presentate dalle organizzazioni professionali dei datori di lavoro». Su tale profilo, si veda da ultimo A. GAMBARDELLA, *Il collocamento degli extracomunitari*, cit., p. 2552.

¹⁰⁷ R.D. COSTA-A. SGROI, *Regolazione dei flussi*, cit., p. 15.

¹⁰⁸ Si ricorda che il d.l. n. 145/2024, citato ha posto le conversioni dei permessi di soggiorno per lavoro stagionale al di fuori delle quote dei decreti flussi, con la possibilità quindi di presentare la relativa domanda in qualunque momento dell’anno e senza alcun limite numerico. La conversione è possibile in presenza di qualsiasi offerta di lavoro subordinato a tempo determinato o indeterminato, a condizione che la stessa garantisca un orario di lavoro di almeno 20 ore settimanali e, nel caso di lavoro domestico, una retribuzione mensile non inferiore al minimo previsto per l’assegno sociale.

¹⁰⁹ Per comodità del lettore, si ritiene utile ricordare che, ai sensi dell’art. 24, comma 10, del d.lgs. n. 286/1998 (T.U.), il lavoratore stagionale, che abbia svolto regolare attività lavorativa sul territorio nazionale per almeno tre mesi, al quale venga offerto un contratto di lavoro subordinato a tempo determinato o indeterminato, possa chiedere allo sportello unico per l’immigrazione di convertire il proprio titolo di soggiorno in permesso di soggiorno per lavoro subordinato non stagionale.

¹¹⁰ Circolare interministeriale n. 9032/2024, cit.

¹¹¹ Così, la circolare del Ministero del lavoro 5 maggio 2025, n. 10.

¹¹² Per comodità del lettore, si ritiene utile ricordare che l’articolo 5, comma 9-bis del T.U. consente al soggetto richiedente un permesso per lavoro subordinato di svolgere temporaneamente l’attività lavorativa nelle more del rilascio o del rinnovo del permesso di soggiorno, a condizione che la domanda di rilascio sia stata presentata entro otto giorni dall’ingresso sul territorio italiano, all’atto della stipula del contratto di soggiorno presso lo Sportello unico per l’immigrazione oppure, in caso di rinnovo, prima della scadenza del permesso o entro sessanta giorni dalla scadenza dello stesso; inoltre, che sia stata rilasciata dal competente ufficio la ricevuta attestante l’avvenuta presentazione della richiesta di rilascio o di rinnovo del permesso.

¹¹³ La previsione, come noto, è contenuta anche nel T.U. all’art. 22, co. 2, che – dopo le modifiche introdotte dal d.l. 28 giugno 2013 n. 76 conv. in l. 9 agosto 2013 n. 99 – prevede che le domande di nulla osta debbano essere presentate «previa verifica, presso il Centro per l’impiego competente, della indisponibilità di un lavoratore già presente sul territorio nazionale, idoneamente documentata».

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 migranti¹¹⁴.

Quello che sorprende maggiormente è comunque il rapporto straordinariamente basso tra quote/domande e rapporti di lavoro effettivamente sottoscritti, come denunciato da uno studio condotto nell'ambito della campagna "Ero straniero"¹¹⁵, da cui si ricava che le complicazioni e i ritardi dei diversi passaggi procedurali finiscono spesso per compromettere la formalizzazione dell'*iter*¹¹⁶. Ed infatti, anche la possibilità di iniziare a lavorare col solo nulla osta pare più rispondere alle esigenze dei datori di lavoro che tutelare i lavoratori dal rischio di mancato rilascio del permesso alla scadenza semestrale del titolo, col conseguente scivolamento nell'irregolarità. Ciò riguarda anche chi, giunto in Italia (con nulla osta e visto), non trova più la disponibilità del datore di lavoro ad assumerlo, ed è destinato a scivolare nell'irregolarità anche dopo avere utilizzato – almeno formalmente – un canale di ingresso legale, a causa dei tempi eccessivamente lunghi della procedura (pochissimi sono infatti i permessi per attesa occupazione rilasciati a coloro che non sono riusciti a ottenere un contratto di lavoro) e del carattere fittizio, o per meglio dire fraudolento, di una cospicua percentuale di richieste di nullaosta presentate¹¹⁷.

Gli spazi di innovazione normativa e procedurale non sono certo mancati ma la nuova fase legislativa appare segnata da disposizioni contraddittorie, dal momento che lascia inalterate le parti più discusse della normativa in vigore – in particolare, la mancanza di un canale di ingresso per la ricerca di lavoro, da molti e da molti anni auspicata – e non recepisce le richieste di una regolarizzazione per quanti già soggiornano in Italia e lavorano in modo irregolare.

In buona sostanza, la disciplina risulta ancora "viziata", a causa della persistente dipendenza dal "sistema flussi" (sebbene moderato da un incremento degli ingressi fuori quota), che porta con sé il difetto originario di fondarsi sull'assunzione di stranieri residenti all'estero, senza tener conto che una gestione efficace dell'immigrazione deve basarsi sulla flessibilità, ponendo attenzione all'incontro tra domanda e offerta di lavoro per gli stranieri già presenti nel territorio, con investimenti significativi nella formazione e nell'orientamento professionale. Il nuovo meccanismo introdotto non sembra pertanto discostarsi dall'assetto contemplato dal testo unico sull'immigrazione, in quanto si limita ad introdurre interventi palliativi che non incidono, affatto, sul sistema che di per sé resta inefficiente e disfunzionale¹¹⁸.

¹¹⁴ R.D. COSTA-A. SGROI, *Regolazione dei flussi*, cit., pp. 11-12.

¹¹⁵ Cfr. il rapporto *Monitoraggio decreti flussi 2023-2024*, 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.

¹¹⁶ A gennaio 2024, a fronte di 74.105 ingressi autorizzati per il 2023, i lavoratori convocati in Prefettura per sottoscrivere il "contratto di soggiorno" erano appena 17.435, il 23,5% (alla stessa data, per gli ingressi autorizzati per il 2022 – e quindi a due anni dal relativo *click day* – la percentuale era del 35,2%). Ed erano ancora meno di un terzo quelli che, autorizzati a entrare in Italia nell'ambito delle quote dell'ultimo biennio, avevano concluso la procedura con la richiesta del permesso di soggiorno. Cfr. l'ultimo Rapporto *Immigrazione e Imprenditoria* del Centro Studi e Ricerche IDOS (Immigrazione Dossier Statistico) 2024.

¹¹⁷ L. ZANFRINI, I, "Il lavoro", in *Fondazione ISMU ETS, 30° Rapporto sulle migrazioni 2024*, cit., p. 71.

7. Il problema della segregazione lavorativa.

Ciò che appare, in tutta evidenza, è infatti la struttura di un mercato del lavoro stratificato e gerarchico, organizzato principalmente sulla divisione tra cittadini nazionali e stranieri, tra uomini e donne e tra singole nazionalità. In particolare, si osservano forme di “eticizzazione” lavorativa, cioè una forte concentrazione degli stranieri in specifici settori professionali (agricoltura, sanità e servizi), accompagnata da discriminazioni economiche e salariali, diffusa povertà assoluta, lavorativa e abitativa¹¹⁹.

E sono, *in primis*, le lavoratrici agricole straniere le vittime di discriminazioni di genere, di molestie e di violenze, nei luoghi di lavoro, discriminazioni multiple, c.d. intersezionali¹²⁰, come risulta dal Sesto rapporto su Agromafie e Caporalato, promosso dall'Osservatorio Placido Rizzotto¹²¹. È indubbiamente e proprio l'estraneazione che vivono nei confronti del contesto che li ospita a generare la profonda vulnerabilità che alimenta lo sfruttamento più crudo, spesso manifestato in forma di neo-schiavismo¹²².

D'altra parte, come attentamente osservato, rispetto a tali criticità, la recente previsione di “quote rosa”¹²³, consistente nella riserva del 40% degli ingressi programmati per lavoro subordinato alle lavoratrici straniere, 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 denunciare¹²⁴.

Al contempo, deve rilevarsi che anche le giovani generazioni sono colpite, se si considera il forte gap che separa gli stranieri dagli italiani (l'incidenza di NEET è rispettivamente del 25,2% e del 15,1%), ma quasi interamente ascrivibile alla componente femminile, che ricopre già il ruolo di moglie e madre. Anche il problema dell'*overqualification* penalizza i giovani, specie di sesso femminile (il 34,5% degli uomini e il 39,8% delle donne 25-34enni) e gli stranieri (il 52% dei 25-34enni, rispetto al 36,9% degli italiani), di guisa che il gruppo

¹¹⁸ Così, W. CHIAROMONTE, voce *Immigrazione*, cit. p. 711 ss. L'A. si chiede se, anziché introdurre le modifiche attraverso il d.l. n. 20 del 2023, il governo non avrebbe potuto semplicemente tornare ad adottare il documento programmatico triennale.

¹¹⁹ Direzione Generale dell'immigrazione e delle Politiche di Integrazione (Dgipi), *XIV rapporto annuale. Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia*, 2024.

¹²⁰ Lo rileva M.C. CATAUDELLA, *Le condizioni di lavoro delle lavoratrici del settore agroalimentare tra sfruttamento e discriminazioni*, in S. MASINI-F. MASSA (a cura di), *Reati e metamorfosi dell'offesa nel sistema agro-alimentare contemporaneo: un'analisi interdisciplinare*, Cacucci, Bari, 2024, p. 207-208, che sottolinea come spesso non riescono ad accedere alle tutele a sostegno della maternità e dell'interruzione volontaria di gravidanza in ragione dell'ampiezza del lavoro irregolare e per la pratica molto diffusa dei datori di lavoro di dichiarare un numero di giornate lavorative inferiore a quello effettivo. Al contempo, l'A. denuncia che le stesse sono doppiamente vittime di discriminazioni: sia in quanto straniere sia in quanto donne, qui, p. 21. Sul tema, sempre in una prospettiva di genere, V. FILI, *Brevi riflessioni su differenziale di genere e discriminazioni indirette nel sistema italiano di sicurezza sociale*, in *Equal*, 2024, n. 1, spec. p. 56; A. GABRIELE, *I divari territoriali e di genere: una prospettiva intersezionale*, in *Lavoro e prev. oggi*, 2024, n.1-2; M.G. GIAMMARINARO, *Analisi di genere delle politiche di prevenzione e contrasto dello sfruttamento lavorativo in agricoltura*, Organizzazione Internazionale del Lavoro, 2021.

¹²¹ AA.VV., *Agromafie e caporalato. Sesto rapporto*, cit.: da ultimo, I. BOIANO-C. CECCHINI, *Donne migranti, richiedenti asilo e rifugiate*, Giappichelli, Torino, 2025.

¹²² L. TASCHINI, *Caporalato e sfruttamento lavorativo in agricoltura*, cit.

¹²³ Di cui all'art.2, co.7-bis del d.l. n. 145/2024, cit.

¹²⁴ C. DE MARTINO-M. D'ONGHIA, *L'ennesimo decreto*, cit., p. 17.

maggiormente svantaggiato è come sempre quello delle donne straniere. Ciò spiega, del resto, perché l'immigrazione risulti particolarmente "adatta" a sopperire alle esigenze di personale soprattutto per le mansioni che non richiedono elevati capitali formativi, com'è chiaramente dimostrato anche dalle *performances* occupazionali relativamente migliori degli *early school leavers* stranieri rispetto agli italiani¹²⁵.

In questa prospettiva, l'idea alla base dei c.d. programmi di formazione pre-partenza, previsti dall'art. 23 T.U., come modificato da ultimo¹²⁶, il cui vantaggio è quello di poter fare ingresso in Italia in qualsiasi periodo dell'anno "senza attendere l'emanazione del decreto flussi", è di per sé positiva, in quanto potrebbe contribuire ad allineare le esigenze della domanda con quelle dell'offerta, garantendo a chi segue un percorso formativo la certezza di un impiego e a chi cerca manodopera adeguatamente formata secondo le proprie esigenze una risposta rapida ed efficace. Purtroppo, però, anch'essa, nella sua applicazione, ha sofferto di non poche disfunzioni amministrativo-burocratiche, finendo col perpetuare l'integrazione subalterna degli stranieri in un mercato del lavoro secondario¹²⁷.

La rilevanza di alcuni attributi, come l'origine etnico-nazionale, assegnati nell'allocazione delle opportunità occupazionali appare in effetti "imbarazzante", coerente, del resto, sia con le caratteristiche dell'offerta che con quelle della domanda di lavoro immigrato. Da un lato, la prima, influenzata da fattori di tipo espulsivo ma anche dalle opportunità disponibili, nel tempo ha addirittura accentuato le sue caratteristiche di debolezza in termini di capitale formativo e di livelli di qualificazione¹²⁸. La seconda, invece, continua a dimostrarsi soprattutto interessata a reclutare profili di tipo manuale a nulla, bassa o al più media qualificazione, a conferma del fatto che i lavori svolti dagli immigrati richiedono soprattutto impegno fisico oltre a caratterizzarsi per un basso livello di autonomia¹²⁹.

Le predette considerazioni equivalgono ad intendere che la presenza di lavoratori stranieri non rappresenta necessariamente un elemento di competizione per la partecipazione degli italiani al mercato del lavoro. Al contrario, la forza lavoro straniera appare complementare a quella nazionale in un mercato del lavoro che è fortemente segmentato, come quello italiano. In questo contesto, le due componenti della forza lavoro si integrano, occupando nicchie lavorative diverse che rispondono a bisogni differenti del sistema occupazionale. L'agricoltura, alcuni rami dei servizi e le costruzioni appaiono quindi i settori economici dove la quota di stranieri risulta più elevata di quanto non avvenga per gli

¹²⁵ L. ZANFRINI, *Il "lavoro"*, cit., p. 66.

¹²⁶ Grazie alla modifica dell'art. 23 T.U., ad opera del d.l. n. 20 del 2023, i partecipanti a corsi di formazione professionale nei Paesi di origine, passano dalla condizione di aventi diritto alla "precedenza" prevista dalla Bossi-Fini alla condizione di aventi diritto all'ingresso fuori quota; a condizione, ovviamente, che ci sia un datore di lavoro disponibile, che questi abbia richiesto il nulla osta per un partecipante al corso, che quest'ultimo abbia richiesto il visto entro 6 mesi dalla conclusione del corso. Sul tema, cfr. A. GUARISO, *D.lgs. 20/2023 e d.lgs. 152/2023*, cit., p. 16.

¹²⁷ P. ATTANASIO, *Provando e riprovando: analisi e prospettive sui programmi di formazione pre-partenza e le politiche di ingresso per lavoro*, in AA.VV., *Oltre gli sbarchi*, cit., p. 115.

¹²⁸ Eloquente la distribuzione per professione dei rapporti di lavoro attivati nel corso del 2023 che vede, quando si tratta di stranieri, nettamente prevalenti i braccianti agricoli (con quasi 551mila attivazioni), seguiti dagli addetti all'assistenza personale (quasi 200mila) e poi, via via, camerieri, manovali, personale non qualificato nei servizi di ristorazione, collaboratori domestici, facchini, addetti alle pulizie ecc.

¹²⁹ Ancora oggi, quasi 9 lavoratori stranieri su 10 (86,7%) sono occupati come dipendenti, rispetto al 77,7% degli italiani; specularmente, gli stranieri sono meno rappresentati tra i lavoratori autonomi, sebbene in tutti questi anni i processi di creazione imprenditoriale abbiano registrato un particolare attivismo da parte degli immigrati.

italiani; mentre sostanzialmente equivalente è la percentuale di occupati nell'industria per entrambi i gruppi¹³⁰.

I dati dell'INPS confermano, d'altra parte, il ruolo incisivo degli stranieri nel mercato del lavoro italiano, sia nei settori a bassa qualificazione che in quelli più tecnici e specializzati, anche se con una distribuzione disomogenea nelle diverse aree geografiche del Paese, laddove è il Nord Italia che continua ad attrarre un numero consistente di lavoratori provenienti principalmente dai settori della meccanica, dell'edilizia e dei servizi. Permangono disparità di genere e salariali tra i vari settori in cui sono maggiormente impiegati gli stranieri (che includono i lavori manuali e i servizi), anche se i lavoratori impiegati nei settori industriali e nei servizi non agricoli percepiscono retribuzioni superiori rispetto a chi lavora nell'agricoltura o nei lavori domestici.

Senonché, è quasi superfluo ricordare come ogni lavoratore e ogni lavoratrice, italiano/a o straniero/a, anche solo potenzialmente, che si trovi ai margini del mercato del lavoro dovrebbe rappresentare un campanello d'allarme per un'economia che nei prossimi vent'anni dovrà affrontare un *turnover* generazionale di dimensioni imponenti, solo in parte gestibile con l'impiego di tecnologie *labour saving*, non fosse altro perché buona parte del fabbisogno riguarderà settori e mansioni che è improbabile – e forse nemmeno auspicabile – mantenere in vita attraverso il massiccio ricorso alla robotizzazione.

Si pensi alla crescita "esplosiva" dei fabbisogni di cura e assistenza¹³¹, che del resto non deve meravigliare atteso che, nel quadro del "vecchio" continente, l'Italia spicca per incidenza delle classi di età più mature destinate, nei prossimi anni, ad ampliare la già affollata platea degli anziani e "grandi anziani"; già oggi si stima che manchino all'appello oltre 60mila infermieri, deficit che, nei prossimi anni, entro il 2030, potrebbe arrivare ad addirittura 100mila. Da questo punto di vista, se, da un lato, la novella introdotta dal d.l. n. 145 del 2024 sugli ingressi "fuori quota" per i lavoratori del settore dell'assistenza familiare e socio-sanitaria rappresenta una scelta positiva, in quanto in grado di garantire una gestione più flessibile del lavoro dei migranti, dall'altro, appare tuttavia evidente che il rilascio, «in via sperimentale, per l'anno 2025» di un numero massimo di 10.000 nulla osta al lavoro, visti di ingresso e conseguenti permessi di soggiorno per lavoro subordinato, non sarà in grado di soddisfare la domanda¹³².

Di fronte a simili scenari, quasi più nessuno nega che tra le diverse leve azionabili debba rientrare anche un ricorso mirato all'immigrazione, tanto quella già presente in Italia – ma inoccupata o sottoccupata – quanto quella che potrà giungervi attraverso i diversi canali di ingresso – innanzitutto, ma non solo, attraverso gli schemi per la migrazione economica –. Tuttavia, a dispetto dei passi in avanti che si sono fatti sul fronte dell'inclusione e dello sviluppo occupazionale, tanto la gestione delle risorse umane immigrate, quanto il processo di reclutamento all'estero continuano a presentare forti criticità¹³³.

¹³⁰ C. FALERI, *Vulnerabilità e sfruttamento sistemico dei lavoratori migranti in agricoltura*, in *Lav. dir. Eur.*, 2025, n. 1, p. 1ss.

¹³¹ Sul tema, sia consentito rinviare a A.M. BATTISTI, *Fattore demografico e misure per il lavoro*, cit., p. 15 ss; anche, A. GABRIELE, *Contratto di lavoro e diritto al tempo per la cura*, in *Quaderni de «Il diritto del mercato del lavoro»*, Esi, Napoli, 2024.

¹³² Si tratta del settore dell'assistenza a persone con disabilità (ai sensi del d.lgs. n. 62/2024) e a grandi anziani non autosufficienti (ai sensi del d.lgs.n. 29/2024), su cui vedi C. DE MARTINO-M. D'ONGHIA, *L'ennesimo decreto legge*, cit., p. 14 ss.

¹³³ L. ZANFRINI, *«Il lavoro»*, cit., p. 69.

8. La questione irrisolta dei lavoratori altamente qualificati.

L'altra grande sfida che l'Europa deve affrontare è la carenza strutturale di forza lavoro, ma, in un mercato internazionale sempre più competitivo, la stessa fatica ad attrarre lavoratori qualificati e specificatamente specialisti altamente qualificati in alcuni settori chiave. Sussiste, come noto, un problema di *mismatch* di competenze tra domanda e offerta di lavoro che solo in parte trova soddisfazione nel meccanismo della libera circolazione dei lavoratori comunitari all'interno della Ue e che viene esacerbato dalla partenza di lavoratori altamente qualificati attratti dalle migliori condizioni economiche riconosciute oltreoceano.

Eppure, l'ingresso nell'Ue di nuovi lavoratori altamente qualificati comporterebbe un guadagno economico importante, ma nella realtà resta evidente il c.d. *brain waste*, ovvero la prassi secondo cui, nei mercati del lavoro delle società ospiti, i lavoratori immigrati sono sottoutilizzati rispetto al loro livello di istruzione e di competenze, ciò in ragione della presenza di barriere linguistiche o di adattamento, e del mancato accesso alle informazioni necessarie.

E' questo il caso, ad esempio, della complessa questione relativa alla regolamentazione del riconoscimento delle qualifiche e dei titoli di studio, rispetto alla quale oltretutto i datori di lavoro preferirebbero pragmaticamente un approccio *on-the-job* piuttosto che basato sul solo riconoscimento formale dei diplomi¹³⁴.

Una specifica regolamentazione dedicata ai lavoratori altamente qualificati è già al centro dell'attenzione dell'U.E. da diverso tempo, se si pensa alla direttiva 2009/50/Ce sull'ingresso e soggiorno di cittadini di Paesi terzi che intendono svolgere lavori altamente qualificati, emanata al fine non soltanto di potenziare la competitività nel contesto della strategia di Lisbona, ma anche di limitare la fuga dei talenti¹³⁵, migliorare lo status giuridico dei cittadini di paesi terzi altamente qualificati e dei loro familiari.

A ben vedere, tuttavia, l'applicazione della direttiva è risultata poco soddisfacente, al punto che, per far fronte all'evidente insuccesso della stessa, la Commissione Europea ha deciso di affrontarne i punti di debolezza, varando nel giugno 2016 un'articolata proposta di revisione, per colmare le carenze della precedente direttiva ed estenderne il campo di applicazione¹³⁶. Tale lavoro si è concluso con la totale sostituzione della direttiva 2009/50/UE, con la direttiva 2021/1883/UE, che ha apportato alcune rilevanti novità in materia di accesso al mercato del lavoro dei Paesi membri di lavoratori e lavoratrici altamente qualificati¹³⁷.

¹³⁴ A. RICCI, *Le politiche dell'Unione Europea e l'immigrazione qualificata: una corsa ad ostacoli*, in B. COCCIA-A. RICCI (a cura di), *L'Europa dei talenti. Migrazioni qualificate dentro e fuori l'Unione Europea*, Istituto di Studi Politici "S. Pio V" e IDOS, Roma, febbraio 2019, p. 13 ss.

¹³⁵ La predetta Direttiva ha trovato attuazione con il D.Lgs 28 giugno 2012, n.108, che ha introdotto la possibilità di richiedere il nulla osta all'ingresso di lavoratori altamente qualificati che potranno ottenere un tipo di permesso di soggiorno denominato Carta Blu UE.

¹³⁶ Già in precedenza, sulla base di una apposita valutazione di impatto del 2014, era emerso che il mantenimento da parte di diversi Stati membri di regolamenti e procedure parallele per reclutare i lavoratori altamente qualificati ha prodotto una significativa frammentazione dei canali di ingresso a tutto discapito degli interessi dei datori di lavoro e degli stessi lavoratori. Sul punto, si rinvia a P. GARGIULO, *Le iniziative dell'Unione europea per attrarre talenti e competenze e la riforma della Direttiva Carta Blu*, in I. CARACCIULO-G. CELLAMARE-A. DI STASI-P. GARGIULO (a cura di), *Migrazioni internazionali: questioni giuridiche aperte*, ESI, Napoli, 2022, p. 473 ss.

L'obiettivo della nuova direttiva è quello di promuovere un regime più attraente ed efficace per l'ingresso di lavoratori altamente qualificati provenienti da paesi terzi, modificando l'ambito di applicazione soggettiva e prevedendo procedure più rapide, criteri di ammissione flessibili e inclusivi e diritti più ampi che comprendano una mobilità più agevole all'interno dell'Unione di queste persone e dei loro familiari¹³⁸.

La trasposizione della direttiva è avvenuta, nel nostro ordinamento, con il d.lgs. del 18 ottobre 2023, n. 152, che ha modificato in diversi punti l'articolo 27-quater del T.U.¹³⁹. In particolare, è stato realizzato un notevole ampliamento della platea dei beneficiari, considerata l'estensione dell'ambito di applicazione soggettiva a tutti gli stranieri già regolarmente soggiornanti sul territorio, compresi i titolari di protezione, i familiari di cittadini dell'Unione e i lavoratori stagionali¹⁴⁰. Ma non solo. Al contempo, è stato altresì previsto un ampliamento dei requisiti oggettivi del posto di lavoro "altamente qualificato": per un verso, viene ridotta la durata minima del contratto di lavoro offerto (che passa da un anno a soli 6 mesi), per l'altro, la retribuzione minima che deve essere offerta non è più "non inferiore" all'importo minimo previsto per la esenzione dalla spesa sanitaria, ma deve essere non inferiore alla retribuzione prevista dai contratti collettivi nazionali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative «e comunque non inferiore alla

¹³⁷ Per una analisi dei contenuti della nuova direttiva, cfr. M. MC BRITTON, *Migrazione economica e lavoro altamente qualificato*, cit.; T. DE LANGE, *The Recast EU Blue Card Directive, Towards a Level Playing Field to Attract Highly Qualified Migrant Talent to Work in the EU?*, in *European Journal of migration and law*, 2022, p. 489; A. VONICH, *La nuova "Carta blu": una disciplina più dettagliata e maggiori (ma non troppi) diritti basteranno ad attirare nuovi talenti?*, in Blogdue.

¹³⁸ La direttiva si applica al lavoro subordinato anche se un'apertura verso il lavoro autonomo e le prestazioni di servizi è presente nell'art. 15, laddove si dice che gli Stati membri «possono autorizzare i titolari di Carta blu UE a esercitare un'attività autonoma in parallelo all'attività subordinata altamente qualificata», anche se tale attività autonoma deve essere «sussidiaria». Così, M. MC BRITTON, *Migrazione economica e lavoro altamente qualificato*, cit., p. 294.

¹³⁹ Cfr. anche la circolare congiunta del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e del Ministero dell'Interno n. 2829 del 28 marzo 2024. Di notevole importanza, tra le varie novità, risulta l'introduzione di ulteriori requisiti soggettivi volti a identificare il lavoratore straniero come "altamente qualificato", richiamati specificatamente dalla circolare. Ad oggi, di fatto, sono riconducibili a tale definizione non solo i possessori di un titolo di laurea, bensì anche i titolari delle qualifiche professionali previste dal novellato articolo 27-quater del T.U., quali (i) i possessori di un titolo di qualificazione professionale di livello post secondario di durata almeno triennale, (ii) i titolari dei requisiti previsti per l'esercizio di professioni regolamentate, (iii) i titolari di qualifiche professionali superiori attestate da almeno cinque anni di esperienza di livello paragonabile ai titoli di istruzione superiori di livello terziario e (iv) i dirigenti e gli specialisti del settore delle tecnologie, dell'informazione e della comunicazione in possesso di qualifiche professionali superiori attestate da almeno tre anni di esperienza professionale. In tema di procedura semplificata, la circolare ricorda quanto previsto dal comma 8 dell'art. 27-quater del T.U., in merito alla possibilità di sostituire la richiesta di nulla osta con la formalizzazione, da parte del datore di lavoro, di una proposta di contratto di lavoro o offerta vincolante per il lavoratore extracomunitario, nel caso in cui lo stesso datore abbia sottoscritto con il Ministero dell'Interno, sentito il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, un apposito protocollo di intesa con il quale il medesimo garantisce la sussistenza dei requisiti previsti per l'applicazione della procedura. In questo caso, al lavoratore altamente qualificato verrà rilasciato il permesso di soggiorno entro 30 giorni dall'avvenuta comunicazione, in attesa del quale potrà soggiornare nel territorio dello Stato e svolgere attività lavorativa. Infine, la circolare congiunta illustra la possibilità, per i titolari di "Carta Blu UE", di richiedere un nulla osta al ricongiungimento familiare, con rilascio, anche contestualmente alla "Carta Blu UE", di un permesso di soggiorno per motivi di famiglia, convertibile, qualora ne sussistano i requisiti, in permesso di soggiorno per motivi di lavoro (subordinato o autonomo) o per motivi di studio.

¹⁴⁰ Cfr. nuovo comma 16, secondo periodo dell'art. 27-quater, TU.

retribuzione media rilevata dall'ISTAT», anche al fine di evitare di favorire forme di *dumping* sociale¹⁴¹.

Particolarmente delicata è apparsa la questione della conciliazione tra l'apporto di competenze qualificate e la libertà di accesso al mercato del lavoro, che risulta difficile sul piano della prassi ma ancor di più sul piano teorico, dovendosi ipotizzare una figura di lavoratore che, pur regolarmente soggiornante proprio in quanto lavoratore, tuttavia non gode – per un effetto di “trascinamento” delle ragioni che hanno consentito l'ingresso – della piena libertà di accesso al mercato del lavoro, in contrasto con l'obbligo di parità di trattamento imposto dall'art. 10 convenzione OIL 143/75¹⁴².

Nonostante i progressi limitati e parziali, la Direttiva resta uno strumento ancora molto tenue per avere un impatto sulla *global race for talents*, non rappresentando affatto quel valore aggiunto necessario per assicurare un'attrattività prioritaria presso i cittadini di Paesi terzi altamente qualificati¹⁴³.

In generale, pur con diverso grado di successo, tutti gli Stati membri hanno messo in atto misure destinate ad attrarre talenti dall'estero, mentre invece, come nelle opere di Kafka, nel nostro ordinamento, non sussiste un automatismo unitario di riconoscimenti dei titoli valido per ogni finalità; numerosi sono infatti gli impedimenti burocratici che rendono particolarmente difficoltoso ai cittadini dei Paesi terzi un pieno accesso alle professioni per le quali si sono formati o al proseguimento degli studi¹⁴⁴, il che rappresenta una perdita per l'Italia che non valorizza adeguatamente il potenziale dell'immigrazione e rischia di rinunciare a fonti importanti di ricchezza e di competitività.

Il superamento delle barriere al riconoscimento dei titoli di studio, il supporto a percorsi di istruzione superiore, l'attenzione alla valorizzazione delle potenzialità dei più giovani dovrebbero invece diventare elementi di una logica ben più ampia, del tutto condivisa da quella delle istituzioni europee¹⁴⁵, che mette al centro del miglioramento occupazionale ed economico l'istruzione e la formazione della persona.

9. Problematiche sociali in tema di integrazione, accesso ai servizi sociali e alle politiche di inclusione.

¹⁴¹ M. MC BRITTON, *Migrazione economica e lavoro altamente qualificato*, cit., secondo cui la formula lascia aperte alcune questioni delicate perché le soglie salariali possono variare molto rispetto ai settori produttivi, ai diversi territori interni ai vari Stati, agli apporti degli elementi che a vario titolo compongono la retribuzione.

¹⁴² Su cui vedi A. GUARISO, *D.l. n. 20/2023*, cit., p. 19.

¹⁴³ Così, A. RICCI, *Il paradosso del talento: l'Unione Europea e la sfida della migrazione altamente qualificata*, in AA.VV., *Oltre gli sbarchi*, cit., p. 47, che evidenzia in particolare l'impatto poco rilevante, se non fallimentare, della Carta blu Ue.

¹⁴⁴ P. IAFRATE, *Il castello di Kafka. Il riconoscimento del titolo di studio e delle qualifiche professionali dei cittadini stranieri*, in AA.VV., *Oltre gli sbarchi*, cit., p. 128.

¹⁴⁵ A livello comunitario, sono proseguite le iniziative per favorire l'attrazione di immigrati in possesso di specifiche professionalità; tra di esse, l'istituzione di un *Talent Pool* per favorire il *matching* tra la domanda di lavoro e i possibili candidati residenti nei Paesi terzi e una Raccomandazione per rendere più semplici e veloci le procedure per il riconoscimento dei titoli di studio e delle qualifiche; oltre, naturalmente, al processo in corso che dovrebbe condurre alla revisione della Direttiva sul permesso unico e al lancio della *Labour Migration Platform*. Cfr. anche la proposta di regolamento che istituisce un bacino di talenti dell'UE, presentata dalla Commissione nel novembre 2023 (COM(2023) 716 finale del 15.11.2023). Sul tema, L. ZANFRINI, *Il lavoro*, cit., p. 69; vedi A. DI PASCALE, *Gli orientamenti dell'Unione europea*, in *Fondazione ISMU ETS 30° Rapporto*, cit., p. 154.

Del resto, l'immigrazione può svolgere un contributo nell'era della grande trasformazione demografica nella misura in cui vengono messe in campo adeguate politiche di integrazione e inclusione sociale e si promuove l'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale.

Senonché, è da dire che, nel nostro ordinamento, si riscontrano significative divergenze tra la disciplina delle prestazioni previdenziali previste a beneficio dei lavoratori stranieri residenti in Italia e delle prestazioni assistenziali. In particolare, la prima risulta conforme al generale principio di parità di trattamento tra cittadini e stranieri in materia di diritti sociali, variamente sancito a livello nazionale, europeo e sovranazionale¹⁴⁶, per cui spettano ai lavoratori stranieri le prestazioni che costituiscono l'impianto previdenziale valevole per i lavoratori italiani, ed in particolare: il trattamento pensionistico per invalidità, vecchiaia e superstiti, accordato al raggiungimento dei medesimi requisiti richiesti per i cittadini italiani; l'assistenza antinfortunistica; l'assistenza per malattia e maternità, a prescindere dal possesso dello status di straniero regolarmente soggiornante; i trattamenti di disoccupazione; gli assegni familiari e le detrazioni per i figli a carico sia residenti in Italia che nel Paese di origine del lavoratore¹⁴⁷.

Per converso, la seconda rappresenta ad oggi indubbiamente una delle questioni maggiormente critiche poiché, gravando sulla fiscalità generale, deve fare i conti con la necessità di selezionare gli aventi diritto a tali provvidenze, stante la limitatezza delle risorse finanziarie disponibili. Ne è derivata la possibilità di beneficiare di tali prestazioni, in condizioni di parità con i cittadini nazionali ed europei, per i soli stranieri che abbiano regolarmente soggiornato in Italia per almeno un quinquennio, e non più, come previsto dal testo originario del T.U., per quelli in possesso di un permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno.

In sostanza, il fulcro della questione è rappresentato dalla ragionevolezza o meno delle differenze di trattamento introdotte dal legislatore e fondate sul titolo di soggiorno posseduto dal soggetto richiedente, difficilmente compatibili col principio di parità di trattamento. Se il criterio della cittadinanza deve ritenersi inidoneo a giustificare la differenza di trattamento, la condizione selettiva della residenza legale continuativa e regolare dello straniero viene ad atteggiarsi alla stregua di nuova frontiera della discriminazione¹⁴⁸.

Appare in tutta evidenza quanto sia tumultuosa la relazione tra stranieri e diritti sociali, come dimostrano, del resto, le numerose sentenze della giurisprudenza costituzionale intervenute sulla legittimità dei requisiti della cittadinanza e della residenza¹⁴⁹. Il dato inconfutabile è che la cittadinanza cessa di essere canale unico o preferenziale per l'accesso alle prestazioni sociali; anzi si registra una progressiva perequazione dei cittadini con gli

¹⁴⁶ *Amplius*, W. CHIAROMONTE, *Lavoro e diritti sociali*, cit., p. 247, che si sofferma anche sulle eccezioni al principio di parità di trattamento rappresentate dallo speciale regime previdenziale per i lavoratori stranieri stagionali, che sono esclusi dal beneficio dei trattamenti di disoccupazione previsti dalle disposizioni vigenti in materia, così come dei trattamenti di famiglia, finendo così per generare un'irragionevole disparità di trattamento a danno di questi ultimi ed in favore dei lavoratori stranieri assunti a tempo indeterminato o determinato e dall'abrogazione del regime del rimborso dei contributi versati dai lavoratori stranieri rimpatriati (su cui v. anche T. VETTOR, *I diritti sociali dei lavoratori stranieri: le innovazioni della legge n. 189/2002*, in A. TURSI (a cura di), *Lavoro e immigrazione*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 293).

¹⁴⁷ A. DI STASI, *Il diritto alla tutela previdenziale dei lavoratori immigrati extracomunitari*, in AA.VV., *Lavoratore extracomunitario ed integrazione europea. Profili giuridici*, Cacucci, Bari, 2007, p. 317.

¹⁴⁸ W. CHIAROMONTE, *Lavoro e diritti sociali*, cit., p. 249.

¹⁴⁹ Per una ricostruzione della giurisprudenza costituzionale, vedi F. RAVELLI, *Il reddito minimo. Tra universalismo e selettività delle tutele*, Torino, 2018, p. 111 ss.; E. LONGO, *L'eguaglianza alla prova*, cit., p. 216.

stranieri titolari di un permesso di soggiorno di lungo periodo¹⁵⁰, ma non si può trascurare che lo stretto vincolo della cittadinanza viene superato dall'ingresso di nuove limitazioni di fonte legislativa, nell'accesso a tutta una serie di misure¹⁵¹, laddove sono richiesti "in capo ai cittadini di paesi terzi titolari di permesso di lungo soggiorno oneri documentali diversi rispetto a quelli previsti dai cittadini comunitari e italiani"¹⁵².

Di conseguenza, mentre per un verso, la Corte si pronuncia in ordine all'illegittimità, ad esempio, di requisiti di residenza di lunga durata¹⁵³, per l'altro, legittima l'impiego di requisiti connessi al radicamento territoriale, distinguendo tra prestazioni intrinsecamente legate ai bisogni essenziali della persona e prestazioni eccedenti tale livello. Il passo indietro della Consulta si realizza in particolare sull'assegno sociale, apparendo ai più come una battuta d'arresto di un cammino giurisprudenziale espansivo per l'equiparazione dei diritti sociali degli immigrati e come un cortocircuito rispetto alle sentenze precedenti¹⁵⁴: qui l'uso disinvolto del riferimento ai bisogni primari sembra utilizzato dalla Corte costituzionale a surrettizia giustificazione delle restrizioni contenute nelle previsioni legislative in considerazione delle limitate risorse finanziarie¹⁵⁵.

Diverso è poi l'accostamento "Reddito di cittadinanza (Rdc)" e "stranieri", trattandosi di un "ossimoro letterale"¹⁵⁶ destinato ad infrangersi: ed infatti, recentemente, la Corte

¹⁵⁰ Particolare è il richiamo all'assegno unico universale, su cui vedi, da ultimo, Corte d'Appello di Trento, sentenza 6 marzo 2025, secondo cui "Costituisce discriminazione in ragione della nazionalità il comportamento dell'INPS che – in violazione dell'art. 5, commi 8.1 e 8.2, TU immigrazione e dell'art. 3, c. 1 d.lgs. 230/2021 – nega il diritto all'assegno unico universale (AUU), previsto da detto d.lgs., ai cittadini stranieri titolari di un permesso c.d. "per attesa occupazione" ex art. 22, co. 11, TU Immigrazione; tale permesso costituisce infatti mero prolungamento del permesso per motivi di lavoro riservato allo straniero che sia temporaneamente disoccupato e rientra pertanto sicuramente nella nozione di permesso unico lavoro, anche per coerenza con la direttiva 2011/98/UE". Sull'argomento, si veda anche A. GABRIELE, *Le misure di sostegno alla genitorialità per i cittadini di paesi terzi: l'unità di intenti tra le politiche legislative e gli interventi della Corte costituzionale*, in *Lav. dir. Eur.*, 2022, n.2.

¹⁵¹ M. RANIERI, *Reddito di cittadinanza e stranieri: riflessioni intorno ad un ossimoro*, in AA.VV., *Il diritto del lavoro e la sua evoluzione. Scritti in onore di Roberto Pessi*, Tomo III, Cacucci, Bari, 2021, p. 2129.

¹⁵² In questi termini, la sentenza della Corte Costituzionale 12 febbraio 2024, n. 15, che dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1- bis, LR Friuli Venezia Giulia 19 febbraio 2016 n.1, nella parte in cui stabilisce che l'ivi prevista documentazione attestante che tutti i componenti del nucleo familiare non sono proprietari di alloggi nel Paese di origine e nel Paese di provenienza, debba essere presentata con modalità diverse e più gravose dai cittadini extra UE soggiornanti lungo periodo rispetto ai cittadini italiani e di paesi UE; per un commento al riguardo, si rinvia a L. TOMASI, *Diretta applicazione del diritto UE e incidente di costituzionalità nel giudizio antidiscriminatorio: la sentenza n. 15 del 2024 della Corte costituzionale*, in *Lav. dir. Eur.*, 2024, n. 2.

¹⁵³ Qui il richiamo è alle note sentenze del 2018, nn. 106, 107 e 166, su cui vedi, A. GUARISO, *Le sentenze della Corte costituzionale 106, 107 e 166 del 2018: diritto alla mobilità e illegittimità dei requisiti di lungo-residenza per l'accesso all'alloggio e alle prestazioni sociali*, in *Dir. Imm. Citt.*, 2018, p. 1 ss.

¹⁵⁴ Il richiamo è alla sentenza della Corte cost. 15 marzo 2019, n. 50, in *Giur. cost.*, 2019, p. 762, con nota di G. BASCHERINI, *Obbligo o parità? Ancora in tema di prestazioni assistenziali a favore degli stranieri extracomunitari, ma per l'assegno sociale ci vuole il permesso UE per soggiornanti di lungo periodo*, e all'ordinanza n. 29 del 2024, su cui vedi F. MAURI, *Accesso alle prestazioni sociali e parità di trattamento tra cittadini italiani e cittadini extra-UE ancora al centro del dialogo tra Corti. Corte cost., ordinanza di rinvio n. 29 del 2024*, Osservatorio AIC, 2024, n.5.

¹⁵⁵ Criticamente, A. GARILLI, *La sicurezza sociale degli immigrati: alla ricerca della solidarietà perduta*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2020, n. 2, p. 266, secondo cui non convince l'esclusione dell'assegno dalla finalità di soddisfare bisogni elementari.

¹⁵⁶ Parla di ossimoro letterale che si realizza nel momento in cui si affiancano le espressioni «reddito di cittadinanza» e «stranieri», M. RANIERI, *Reddito di cittadinanza e stranieri*, cit., p. 2126.

costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera a), numero 2), del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26, nella parte in cui prevedeva che il beneficiario del reddito di cittadinanza dovesse essere residente in Italia «per almeno 10 anni», anziché prevedere «per almeno 5 anni»¹⁵⁷.

In particolare, la Corte ribadisce la natura mista del Rdc,¹⁵⁸ offrendo “una interpretazione costituzionalmente orientata (necessaria, perché, qualora fosse inteso quale prestazione meramente assistenziale, il Rdc non potrebbe che rivelarsi intrinsecamente contraddittorio e irragionevole alla luce dei principi costituzionali) senza che a ciò possa ritenersi d'ostacolo la recente sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, grande sezione, 29 luglio 2024, nelle cause riunite C-112/22, C. U. e C-223/22”¹⁵⁹.

Ciò premesso, secondo la Corte «il gravoso termine del pregresso periodo di residenza decennale¹⁶⁰ non appare ragionevolmente correlato alla funzionalità precipua del Rdc», in quanto viene a violare i principi di uguaglianza, ragionevolezza e proporzionalità sanciti dall'articolo 3 della Costituzione, precisando al contempo che, a differenza di altre misure come l'assegno sociale, il progetto di inclusione del Reddito di cittadinanza «non guarda (...) al concorso realizzato nel passato, ma alle *chances* dell'integrazione futura, mirando alla prospettiva dello stabile inserimento lavorativo e sociale della persona coinvolta».

Una correlazione più ragionevole con il Rdc si ottiene allora sostituendo il termine decennale con un periodo di cinque anni, che si presenta, quindi, come una grandezza predata idonea a costituire un punto di riferimento presente nell'ordinamento, utilizzabile al fine di ricomporre la ragionevole correlazione con il requisito di radicamento territoriale¹⁶¹. D'altra parte, questo dato temporale non solo è quello assunto dal legislatore nazionale all'interno dell'assegno di inclusione, “erede” del Rdc¹⁶², ma è anche quello che, in sostanza, è stato giudicato non irragionevole, ai sensi dell'art. 3 Cost.¹⁶³, in quanto dimostra la «relativa stabilità della presenza sul territorio»; è anche quello previsto dall'art. 16, paragrafo 1, della direttiva 2004/38/CE e, da ultimo, indicato dalla stessa sentenza della Corte di giustizia del

¹⁵⁷ Così, la sentenza della Corte Costituzionale 20 marzo 2025, n. 31.

¹⁵⁸ Cfr. le sentenze n. 1 del 2025, n. 54 del 2024, n. 34 e n. 19 del 2022, n. 137, n. 126 e n. 7 del 2021. Per una ricostruzione della giurisprudenza costituzionale, si rinvia a V. FILI, *L'accesso all'assistenza sociale, cit.*; E. LONGO, *L'eguaglianza alla prova*, cit., p. 219 ss.

¹⁵⁹ Edita in *Riv. dir. sic. soc.*, 2024, n. 4, p. 753, con nota di W. CHIAROMONTE, *Il reddito di cittadinanza (per gli stranieri lungosoggiornanti) è morto, viva il reddito di cittadinanza!*

¹⁶⁰ Che peraltro coincide con quello necessario e sufficiente a richiedere la cittadinanza italiana, di cui all' art. 9, c. 1, lett. f), l. 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza). In proposito, giova ricordare che la Corte Costituzionale, con sentenza n. 11 del 7 febbraio 2025, ha ritenuto ammissibile la richiesta referendaria in materia di cittadinanza diretta ad abrogare, congiuntamente, l'intero articolo 9, comma 1, lettera f), della legge numero 91 del 1992 e l'articolo 9, comma 1, lettera b), limitatamente alle parole «adottato da cittadino italiano» e «successivamente alla adozione», con la conseguenza che tutti gli stranieri maggiorenni con cittadinanza di uno Stato non appartenente all'Unione europea avrebbero potuto presentare richiesta di concessione della cittadinanza italiana dopo cinque anni di residenza legale in Italia, ma il referendum popolare non ha raggiunto il *quorum*. Per un primo commento, si rinvia a *Il referendum sulla cittadinanza*. Intervista di V.A. POSO, F.B. DAL MONTE, G. D'AMICO, in *giustiziainsieme.it* del 22 maggio 2025.

¹⁶¹ Così, anche le sentenze n. 128, n. 90 e n. 6 del 2024 e n. 95 del 2022.

¹⁶² Ciò nonostante, dell'Assegno di inclusione (Adi) fruiscono solo 152.700 stranieri, contro i circa 215mila che fruibano del Rdc, per un calo del 28,9%, secondo i dati dell' Osservatorio Inps 2024.

¹⁶³ In tal senso già la sentenza della Corte n. 19/2022.

29 luglio 2024, citata, in riferimento a cittadini di Paesi terzi, come periodo che «testimoni[a] il “radicamento del richiedente nel paese in questione”»¹⁶⁴.

Il che permette di ricomporre armonicamente anche il rapporto con la sentenza della Corte di giustizia da ultimo citata, dal momento che, in riferimento a qualsiasi cittadino, sia italiano, sia degli altri Stati membri, sia di Paesi terzi, viene espunto con efficacia *erga omnes* dall'ordinamento nazionale il requisito della residenza decennale, ritenuto, da tale sentenza, contrastante, in riferimento però, ai soli cittadini di Paesi terzi, con l'ordinamento dell'Unione europea¹⁶⁵. Infine, permette di prevenire il rischio di discriminazione inversa nei confronti dei cittadini dell'Unione europea, che altrimenti sarebbero ancora soggetti al termine decennale¹⁶⁶.

In conclusione, la costruzione di un coerente e armonico sistema di integrazione sociale passa, innanzitutto, rendendo effettivi i diritti sociali agli stranieri¹⁶⁷. Si tratta di dare spazio a quegli elementi centrali e inclusivi come l'accesso effettivo all'istruzione¹⁶⁸, alla formazione¹⁶⁹ ma anche alla digitalizzazione¹⁷⁰, in modo che gli stranieri possano evolvere

¹⁶⁴ Su cui si veda ampiamente W. CHIAROMONTE, *Il reddito di cittadinanza (per gli stranieri lungosoggiornanti)*, cit., p. 761.

¹⁶⁵ D'altra parte, il vincolo dei dieci anni di residenza si pone in netta controtendenza rispetto alla stessa giurisprudenza costituzionale che ha ritenuto, ad esempio, “palesamente sproporzionato” e irragionevolmente discriminatorio un periodo di residenza di durata molto prolungata (pari, nella specie, ad otto anni richiesti, indifferentemente per italiani e stranieri, per accedere, all'edilizia popolare). Così, M. RANIERI, *Reddito di cittadinanza e stranieri*, cit., p. 2130.

¹⁶⁶ Sul tema, si vedano, da ultimo: V. FILI, *L'accesso all'assistenza sociale per gli stranieri extra UE nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Lav.Giur., Gli speciali 2022*, p. 73 ss., e ivi ulteriori riferimenti bibliografici; C. CORSI, *La parità di trattamento dello straniero nell'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale: tra disapplicazione e giudizio di costituzionalità*, in *Questione Giustizia*, 21 dicembre 2021; S. GIUBBONI-N. LAZZERINI, *L'assistenza sociale degli stranieri e gli strani dubbi della Cassazione*, ivi, 6 maggio 2021.

¹⁶⁷ Cfr. A. DI STASI, *I diritti sociali tra status civitatis, cittadinanza europea e integrazione sociale. Una introduzione*, in A. DI STASI (a cura di), *I diritti sociali degli stranieri. Principi e disciplina in Italia e in Europa*, Ediesse, Roma, 2008, p. 13, che ricorda come “già nella Rivoluzione francese si trovi il seme che ha segnato l'atto di nascita del cittadino moderno nella vita politica e sociale degli ultimi due secoli”; T. VETTORI, *I diritti sociali dei lavoratori stranieri*, cit., p. 303 ss.

¹⁶⁸ Va infatti rilevato il mancato ingresso all'università dopo gli studi superiori (non accompagnato dall'immissione nel mondo del lavoro regolare), preoccupa altresì il progressivo calo degli studenti stranieri all'elevarsi del livello formativo.

¹⁶⁹ La formazione gioca un ruolo decisivo anche per massimizzare il potenziale dell'imprenditoria a titolarità straniera e favorirne un'integrazione efficace nel territorio. Così, l'ultimo Rapporto *Immigrazione e Imprenditoria* del Centro Studi e Ricerche IDOS (Immigrazione Dossier Statistico) 2024, che conferma il ruolo cruciale dell'imprenditoria a gestione migrante nell'economia italiana. Negli ultimi dieci anni, le imprese guidate da stranieri sono aumentate del 32,7%, raggiungendo quota 660.000 e rappresentando l'11% del totale. Un dato particolarmente significativo riguarda le imprese a conduzione giovanile: sebbene le attività avviate da giovani migranti stiano diminuendo, al pari di quelle italiane (-22% circa), esse continuano a mantenere un peso rilevante sul territorio, rappresentando il 19% del totale delle imprese a conduzione straniera. Cfr. anche UNIONCAMERE, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *Sistema Informativo*, cit., p. 13.

¹⁷⁰ F. DI NOIA *Organizzazione del lavoro*, cit., p. 7, secondo cui l'obiettivo è rompere la segregazione lavorativa dei migranti, che caratterizza la presenza di questi lavoratori sul nostro territorio, sfruttando le opportunità offerte dalla digitalizzazione e dall'introduzione delle nuove tecnologie, facendo sì che possano prendere coscienza del proprio *status* e dei diritti ad esso connessi, anche perché, se, da un lato, si condivide l'opportuno *caveat* rispetto alla deriva individualistica indotta dall'utilizzo dei social, da un altro, non si può non scorgere l'enorme potenzialità della rete (e, in particolare, dei *social network*) rispetto a migliaia di lavoratori che operano e vivono in condizioni di isolamento e che non hanno modo di instaurare contatti fisici tra di loro.

come persone dignitose, tenendo conto soprattutto delle «condizioni personali», in cui si trovano, tra le quali «si colloca indubbiamente anche la condizione di disabilità»¹⁷¹.

Del resto, non si può dimenticare che la caratteristica fondamentale della nostra Costituzione non è data solo dal porre al centro dei diritti il cittadino/lavoratore, ma anche dal legare i diritti allo *status* di lavoratore “italiano” a prescindere dalla nazionalità o *status civitatis*¹⁷².

10. Osservazioni conclusive.

Mai come in questo momento storico i temi del lavoro e dell’immigrazione appaiono così intimamente correlati. Pertanto, è “attraverso la predominanza del rilievo che hanno i diritti dell’uomo lavoratore che va reimpostata tutta la questione sulla immigrazione”¹⁷³.

Purtroppo, la logica securitaria ed emergenziale che ha animato il versante nazionale delle riforme ha influito su un’attenta riflessione dell’efficienza complessiva del sistema di regolazione degli ingressi per lavoro, che appare ancora lontano da una semplificazione dei processi e da un pieno utilizzo delle potenzialità derivanti dai percorsi di ingresso. Ed è proprio la sfida posta dalla grande trasformazione demografica ad offrire un’occasione privilegiata per andare oltre l’urgenza e programmare una regolazione dei flussi di ingresso improntata, in primo luogo, a favorire canali legali di accesso al territorio e percorsi stabili volti a mantenere o acquisire uno *status* legale fondato sul possesso di un lavoro.

Da questo punto di vista, l’immigrazione potrebbe rappresentare la risposta più immediata che possiamo mettere in campo per quei settori che già sentono carenza di manodopera per motivi demografici, quindi per il settore del lavoro domestico, di cura e assistenza della persona, ma bisogna contrastare l’attuale diffusa irregolarità dei rapporti di lavoro, assicurare condizioni lavorative dignitose e salari adeguati e valorizzare la funzione sociale di tali professioni.

Al tempo stesso, non può sottacersi sul fatto che solo l’immigrazione di qualità, cioè l’ingresso di lavoratori qualificati può aiutare a mantenere una forza lavoro giovane e dinamica, compensando così l’invecchiamento della popolazione e contribuendo al sostegno del welfare. Si tratta dunque di una leva importante: dovremmo favorire flussi migratori che consentono poi di riqualificare le competenze che gli immigrati possono portare e renderle funzionali a ciò che il mercato del lavoro italiano richiede, in combinazione anche con politiche di inclusione e integrazione.

Per questo motivo, appare auspicabile una complessiva riscrittura della disciplina nazionale sul lavoro dei migranti¹⁷⁴, quantomeno per far fronte alle molteplici criticità che essa indubbiamente presenta. D’altra parte, senza una revisione dell’impianto complessivo,

¹⁷¹ Così, la sentenza n. 25 del 2025 della Corte costituzionale che ha ritenuto che l’art. 9.1 della legge n. 91 del 1992 frapponesse, anzi che rimuovere, un ostacolo all’acquisto della cittadinanza per tale specifica categoria di persone vulnerabili e nella prospettiva degli effetti prodotti, si traduce in una forma di discriminazione indiretta, che può condurre a «una forma di emarginazione sociale» sicché deve ritenersi costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede una clausola di esenzione dalla dimostrazione della conoscenza della lingua italiana per lo straniero che versi in condizioni di oggettiva e documentata impossibilità di acquisirla in ragione di una disabilità.

¹⁷² C. MORTATI, *Commento all’art.1 della Costituzione*, in G. BRANCA, *Principi fondamentali*, Zanichelli, Bologna, 1975, p. 12.

¹⁷³ In questi termini, A. DI STASI, *L’extracomunitario è un lavoratore italiano*, cit., p. 78.

¹⁷⁴ Così, B. NASCIBENE, *Prefazione*, cit., p. XV.

si continua a scontare l'inefficienza di un meccanismo disfunzionale, vecchio di 27 anni (come attesta il fisiologico riformarsi dell'irregolarità nonostante una serie di periodiche regolarizzazioni). Urge pertanto l'esigenza di ripensare l'intero sistema a partire da canali di ingresso e modalità di inserimento lavorativo più aperti e flessibili, politiche che evitino il rischio di cadere nell'irregolarità, meccanismi continuativi di emersione¹⁷⁵ che valorizzino i pregressi percorsi di integrazione e un collegamento strutturale del mercato del lavoro con le politiche di accoglienza e asilo¹⁷⁶.

In particolare, come proposto da più parti¹⁷⁷, sarebbe auspicabile ripristinare il permesso di soggiorno per ricerca di lavoro sotto sponsor (sistema a chiamata diretta), eliminato dalla l. n. 189/2002, per ovviare agli abusi indotti dall'irrealistica chiamata nominativa "al buio" dall'estero da parte delle piccole aziende e delle famiglie (le quali, in Italia, continuano ad occupare ben tre quarti dei lavoratori stranieri). Ma occorre soprattutto rimuovere gli obblighi burocratici imposti ai datori di lavoro, dal momento che la segmentazione duale del mercato del lavoro italiano, con lo strutturale incanalamento della manodopera straniera nel mercato secondario sono prova della bassissima competizione tra lavoratori italiani e stranieri, per cui l'indisponibilità dell'offerta autoctona per gli impieghi riservati a questi ultimi è quasi sempre scontata e non ha coerenza di essere verificata.

In altri termini, il processo migratorio deve essere inteso non in un'ottica di contenimento, ma di gestione attiva e durevole dei flussi migratori e di integrazione degli stranieri nel nostro paese, con il fine di ridurre quanto più le differenze sociali, economiche e giuridiche con i nativi¹⁷⁸. La linea di fondo è che solo l'immigrazione ben gestita può garantire la stabilità o la crescita della popolazione e questo sarà possibile solo se promuoviamo una visione lungimirante delle politiche di immigrazione nel senso di considerare il loro impatto a lungo termine, anziché concentrarsi unicamente sulle valutazioni a breve termine dei loro costi (soprattutto politici)¹⁷⁹.

Servono, perciò, statisti di buona volontà che abbiano la capacità di bilanciare le esigenze della produzione con gli equilibri sociali, gestendo il possibile sostegno all'occupazione derivante da un flusso di immigrati regolari anche superiore a quello attualmente ipotizzato dall'ISTAT in coordinamento con gli altri Paesi europei, rafforzando le misure di integrazione dei nuovi arrivati nel sistema di istruzione e nel mercato del lavoro, mettendo a frutto gli incrementi di produttività che possono essere ottenuti dalle nuove tecnologie, per garantire lavoro, sviluppo, benessere. Ma serve soprattutto un cambio di prospettiva con cui i governi e la politica affrontano la questione migratoria, tenuto conto che la migrazione non è sempre buona o sempre cattiva, ma quando «*it is well managed, (... it) is a powerful force for*

¹⁷⁵ C. DE MARTINO, M. D'ONGHIA, *L'ennesimo decreto legge*, cit., p. 24.

¹⁷⁶ Al tempo stesso, inderogabile è il potenziamento della Pubblica amministrazione, in quanto i tempi oltremodo dilatati che segnano le procedure dei Decreti flussi, le pratiche di rilascio e rinnovo dei titoli di soggiorno, come pure le regolarizzazioni, compromettono gravemente i percorsi di inserimento regolare, con ricadute particolarmente critiche sui richiedenti asilo.

¹⁷⁷ Così, la proposta di legge "Ero Straniero". Più ampiamente, L. DI SCIULLO, *Il coraggio del bene comune. Linee per una riforma win-win delle politiche migratorie in Italia, a futuri statisti di buona volontà*, in AA.VV., *Oltre gli sbarchi*, cit., p. 233 ss.; M.P. NANNI, *I programmi di regolarizzazione*, *ivi*, p. 83 ss., secondo cui si potrebbe varare una legge-quadro nazionale sull'integrazione così da contrastare i modelli dominanti di segregazione nell'ambito dell'inserimento sociale, occupazionale e culturale.

¹⁷⁸ Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione (Dgipi), *XIV Rapporto annuale. Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia*, cit.

¹⁷⁹ G. PERI, *Immigrant swan song*, in *Finanze and economics*, 2020.

*prosperity with benefits for all: economic migrants, refugees, and those who stay behind, and for origin and destination societies»*¹⁸⁰.

Insomma, l'Italia deve affrontare il futuro a bassa fecondità, adottando un approccio proattivo alla migrazione e all'integrazione,¹⁸¹ anche perché, in una democrazia reale, effettiva, i diritti del lavoro e quelli di cittadinanza non possono essere separati: occorre riconoscere il valore di chi già vive, lavora e partecipa alla vita collettiva, così da consentire anche agli stranieri di essere destinatari del programma di emancipazione sociale espresso dall'art. 3 della nostra Costituzione e contribuire alla costruzione di una società multietnica e multiculturale, nel rispetto e nella valorizzazione delle diversità¹⁸². Da qui la valorizzazione della componente straniera¹⁸³, che svolge e avrà modo di svolgere sempre più in futuro, un ruolo determinante per la conservazione di alcuni importanti equilibri, nell'offerta di lavoro così come nel *welfare*, che rischiano di venir sconvolti da una dinamica demografica dai toni notoriamente preoccupanti come è quella che stiamo vivendo e che verosimilmente vivremo nei prossimi anni.

¹⁸⁰ World Bank, *World Development Report*, cit., p. 15. Da ultimo, si rinvia a: AA.VV., *9th Migration Observatory Report, "Immigrant Integration in Europe"*, cit.; G. MAROIS-P. SABOURIN-E A. BÉLANGER, *How reducing differentials in education and labor force participation could lessen workforce decline in the EU-28*. *Demographic Research*, 2019, 41, 125–158

¹⁸¹ CNEL, *Rapporto su Demografia e forza lavoro*, cit.

¹⁸² L. TRIA, *Inclusione nel mondo del lavoro*, cit.

¹⁸³ M. D'ONGHIA, *L'immigrazione irregolare*, cit., p. 10, che ricorda come già l'Unione europea nel 2008 affermava che «il potenziale positivo dell'immigrazione può essere sfruttato soltanto con una integrazione riuscita nelle società ospiti».