



# **Il DL 20/23 e gli ingressi per lavoro**

Scheda ASGI - maggio 2024

La riproduzione è consentita con la citazione della fonte.

[Creative Commons 4.0 BY-NC-SA.](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)

# Contenuti

<b>Introduzione</b>	<b>2</b>
<b>1. Art. 1 - Misure per la programmazione dei flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri</b>	<b>2</b>
1.1. Il nuovo piano triennale e il DPCM 27.9.2023	2
1.2. Le nuove “quote riservate” e gli ingressi fuori quota per i paesi con accordi di rimpatrio	5
1.3. Le vecchie “quote riservate” e i limiti per settori produttivi nel DPCM	8
1.4. Il lavoro stagionale e la “preferenza” per il canale sindacale	10
<b>2. Art. 2 – Misure per la semplificazione e accelerazione delle procedure di rilascio del nulla osta al lavoro</b>	<b>12</b>
2.1. Il termine per il rilascio del permesso	12
2.2. Il nuovo comma 5 quater dell’art. 22 TU	13
2.3. Il lavoro senza contratto di soggiorno	13
2.4. Asseverazione e consulenti del lavoro	14
2.5. Asseverazione e associazioni datoriali	16
2.6. La valutazione di congruità	19
2.7. La “preferenza nazionale”	19
<b>3. Art. 3 – primo comma - Ingresso e soggiorno al di fuori delle quote</b>	<b>20</b>
<b>4. Art. 3 – secondo comma – conversione permesso per studio</b>	<b>23</b>
<b>5. Art 4 – Durata del permesso di soggiorno</b>	<b>23</b>
<b>6. Art. 5 – Ingresso dei lavoratori agricoli e contrasto alle agromafie</b>	<b>24</b>
<b>7. Art 4 bis – Disposizioni in materia di conversione del permesso di soggiorno per MSNA</b>	<b>25</b>
<b>8. Ulteriori modifiche alla disciplina del lavoro</b>	<b>25</b>

## Introduzione

Come risulta anche dal titolo, e prima ancora da come il provvedimento è stato presentato all'opinione pubblica, il d.l. del 10 marzo 2023 n. 20, convertito in l. 5.5.2023 n. 50, avrebbe l'ambizione di intervenire in materia di "flussi di ingresso legale", laddove l'aggettivo "legale" serve a supportare pomposamente e inutilmente (difficile immaginare un legislatore che disciplini "il flusso di ingresso illegale") l'idea, presente in diverse dichiarazioni politiche, che il governo intendesse bilanciare la "linea dura" sui respingimenti con una significativa apertura sugli ingressi per lavoro.

Le cose, in realtà, non sono affatto andate così, come dimostrano in primo luogo i numeri del primo decreto flussi del governo Meloni, non di molto superiori ai decreti flussi precedenti e ben lontani da una svolta radicale, in secondo luogo la pochezza delle innovazioni contenute nel capo primo del decreto rubricato "disposizioni in materia di flussi di ingresso legale e permanenza dei lavoratori stranieri".

Vediamo in dettaglio queste previsioni.

## 1.Art. 1 - Misure per la programmazione dei flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri

### 1.1. Il nuovo piano triennale e il DPCM 27.9.2023

Come noto, gli artt. 3 e 21 TU immigrazione (d.l. n. 286 del 1998) organizzano la programmazione degli ingressi mediante due strumenti: il primo è il "*documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato*", teoricamente previsto con cadenza triennale, ma di fatto emanato solo per il triennio 2004 - 2006 a riprova e conferma della difficoltà del "sistema Italia" di utilizzare gli strumenti di programmazione e progettazione che pure esistono; il secondo è il c.d. "decreto flussi", emanato con DPCM e con cadenza (teorica) annuale, che stabilisce in concreto il numero di cittadini stranieri ammessi all'ingresso, ripartiti per provincia e per nazionalità.

L'art. 1 del d.l. 20 non abroga questo sistema, ma ad esso affianca “in deroga” l'ipotesi di un DPCM triennale, per il solo triennio 2023 - 2025, che contenga esso stesso “*le quote massime di stranieri da ammettere nel territorio dello Stato per lavoro subordinato, anche per esigenze di carattere stagionale e per lavoro autonomo*” (comma 1).

Pur in assenza di una abrogazione esplicita è evidente che la novità sancisce la morte anche formale del documento programmatico e sebbene, come detto, la morte fosse già sopraggiunta sul piano pratico, la novità non è di poco conto: il documento programmatico infatti avrebbe dovuto anche delineare “*gli interventi pubblici volti a favorire le relazioni familiari, l'inserimento sociale e l'integrazione culturale degli stranieri residenti in Italia, nel rispetto delle diversità e delle identità culturali delle persone*” (così l'art. 3, comma 2 TU): tutti obiettivi che spariscono nel piano triennale “in deroga” 2023 - 2025 che ha, invece, una mera finalità economica e cioè la programmazione dei flussi in relazione alla “*analisi del fabbisogno del mercato del lavoro effettuata dal Ministero del lavoro*” (art. 1, comma 3, d.l. 20).

Pur con questa limitata finalità la formulazione della norma non è certo chiarissima, essendo anomalo che debba contenere sia “*i criteri generali per la definizione dei flussi di ingresso*”, che prima dovevano essere delineati nel documento programmatico, sia l'indicazione numerica dei flussi (secondo logica, prima si indicano i criteri, poi, sulla base di questi, si determinano i numeri: qui invece si fa tutto insieme).

E tuttavia l'obiettivo di rendere nota l'entità degli ingressi con così largo anticipo sarebbe sicuramente apprezzabile, se fosse davvero perseguito e perseguibile, del che però vi è da dubitare: se infatti la macchina programmatoria non è sin qui riuscita a partorire il documento programmatico, né è riuscita a mantenere la cadenza annuale dei decreti flussi, non è chiaro perché dovrebbe ora riuscire a partorire addirittura un piano triennale di ingressi, peraltro in una situazione economica che negli ultimi anni ha avuto radicali e continui mutamenti. Lo potrebbe certamente fare se fosse indicato qualche strumento programmatorio innovativo ma così non è e anzi, al contrario, la norma mostra una certa disarmonia negli strumenti partecipativi: infatti il comma 2 elenca i soggetti che devono

essere “sentiti” per l’emanazione del decreto triennale reiterando sostanzialmente il medesimo elenco previsto in precedenza per il documento programmatico, solo con una restrizione in punto di associazioni da consultare (non più “*gli enti e le associazioni nazionali maggiormente attivi nell’assistenza e nell’integrazione degli immigrati*”, come nell’ art. 3 TU, ma solo le associazioni iscritte nell’elenco di cui all’art. 52 DPR 394/1999) e una accelerazione riguardante il parere delle Commissioni parlamentari (decorsi 30 giorni dalla richiesta di parere, il decreto è comunque adottato). Ma il comma 3 prevede che il decreto venga emanato “tenendo conto” dell’analisi del fabbisogno effettuata dal Ministero del lavoro “*previo confronto con i sindacati*”: i soggetti del comma 2 sono quindi solo “sentiti”, mentre invece della analisi del fabbisogno economico (operata non più dalle Regioni, ma dal solo Ministero del lavoro<sup>1</sup>) occorre “*tenere conto*” in modo vincolante. È dunque facile prevedere che sarà questa seconda componente, nella quale il ruolo dei sindacati è di mero “confronto”, ad avere rilevanza, mentre la prima, quella che coinvolge enti e associazioni, potrebbe ridursi a mera formalità.

Il decreto attuativo di tale norma è il DPCM 27.9.2023 (“[Programmazione dei flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri per il triennio 2023 - 2025](#)” d’ora il poi “il DPCM”). Nel corso della illustrazione che segue verranno via via fornite le indicazioni (anche numeriche) contenute nel già menzionato decreto, che fissa i numeri totali di ingressi “*per motivi di lavoro subordinato stagionale e non stagionale e di lavoro autonomo*” nelle seguenti quantità:

- 136.000 unità per l’anno 2023 di cui 82.550 per lavoro stagionale nei soli settori agricoli e turistico alberghiero
- 151.000 unità per l’anno 2024, di cui 89.050 come sopra
- 165.000 unità per l’anno 2025, di cui 93.550 come sopra.

Ai fini della attuazione delle nuove disposizioni qui esaminate rilevano poi i seguenti atti:

---

<sup>1</sup> Nella nota n. 3942 del 27.12.2023, di cui si dirà, il Ministero del Lavoro dichiara di aver raccolto i dati necessari dalle Regioni, ma solo al fine della ripartizione tra le Regioni stesse, mentre ai fini della determinazione della quota complessiva del Decreto Flussi le Regioni non hanno alcun ruolo.

- la [circolare congiunta dei Ministeri dell'Interno, del Lavoro, dell'Agricoltura, del Turismo emanata in data 27.10.2023](#) (d'ora in poi "la circolare 2023") che disciplina gli ingressi 2023;
- il DPCM 19.1.2024 che ha differito le date per la presentazione delle domande (il "click day") previste nel precedente DPCM;
- la circolare congiunta degli stessi ministeri del 29.2.2024 (d'ora in poi "la circolare 2024") che disciplina gli ingressi 2024;
- nota del Ministero del Lavoro n. 3942 del 27.12.2023. di ripartizione territoriale delle quote 2023;
- nota del Ministero del Lavoro n. 231 del 24.1.2024 di integrazione delle quote territoriali per lavoro stagionale 2023 con la quale "si esauriscono le quote territoriali per tali ingressi";
- nota del Ministero del Lavoro 15.5.2024 di integrazione delle ripartizioni territoriali con "ulteriori quote destinate a ingressi per motivi di lavoro subordinato stagionale e non a valere sulle quote del DPCM relative all'anno 2023".

## 1.2. Le nuove "quote riservate" e gli ingressi fuori quota per i paesi con accordi di rimpatrio

Il nodo più rilevante della disciplina contenuta nell'art. 1 è, come al solito, quello del rapporto tra esigenze del mercato del lavoro e funzione "premiante" delle quote; quest'ultima ha infatti avuto in passato un ruolo prevalente nella determinazione dei flussi.

Sono tre le disposizioni rilevanti sotto questo profilo, due delle quali tali da introdurre "*in via preferenziale quote riservate*" a determinate categorie di persone, l'ultima rivolta invece a stabilire meccanismi di ingresso ulteriori rispetto alle quote previste (quindi ingressi "fuori quota").

**La prima disposizione** (comma 5) è quella che prevede, nel decreto triennale o in quelli integrativi, quote riservate a Stati che "*anche in collaborazione con lo Stato italiano promuovono per i propri cittadini campagne mediatiche aventi ad oggetto i rischi per l'incolumità personale derivanti dall'inserimento in traffici migratori irregolari*". La previsione è assai generica (qual è il limite minimo per qualificare una "campagna mediatica"? Dieci cartelloni? Tre spot televisivi? 200 messaggi WhatsApp? E cosa bisogna dire per evidenziare i

“rischi”? Descrivere annegamenti, o che altro?). Tutto lascia quindi prevedere che la norma (reiterata senza specificazioni nel DPCM 27.9.2023) cadrà nel vuoto o verrà usata per premiare altri interessi; sconcerata comunque l'introduzione di una quota che – per premiare in modo un po' ideologico un comportamento di efficacia pressoché nulla – prescinde totalmente sia dalle esigenze dei migranti, sia da quelle del mercato del lavoro, ponendo così le premesse per percorsi migratori dall'esito del tutto incerto.

Per l'anno 2023, la quota (nell'ambito dei 136.000) prevista dal DPCM per i paesi “promotori di campagne” è, quanto al lavoro non stagionale, di 1.900 unità per lavoro subordinato) e 100 per lavoro autonomo e, quanto al lavoro stagionale, di 2.500 unità. Per il 2024 le quote, sui 151.000 complessivi, salgono rispettivamente a 2.300 di cui 120 per lavoro autonomo e 3.000.

La citata circolare nulla specifica su come possa funzionare la “riserva” in esame e si limita a fare rinvio a “successive indicazioni operative non appena in possesso dei dati relativi ai Paesi che hanno sottoscritto tali accordi o intese”.

**La seconda disposizione** (comma 5-bis) è quella che prevede la possibilità di una riserva per “apolidi e rifugiati riconosciuti dall'Alto Commissario ONU per i rifugiati o dalle autorità competenti nei paesi di primo asilo o di transito”. La riserva potrebbe aprire la strada alla mobilità “in entrata” di rifugiati che abbiano acquisito lo status in altri Paesi, qualora questi trovino un'occupazione in Italia. Ma rischia di restare una previsione priva di effetti.

In primo luogo, perché le “riserve” nell'ambito dei flussi hanno sempre dimostrato scarsissima efficacia: è noto che la gran parte delle richieste di nulla osta sono formulate come richieste nominative e quindi riferite a lavoratori già individuati, sicché il datore di lavoro, qualora non possa assumere la persona designata, ben difficilmente si dirotta sulla “quota di riserva”. In secondo luogo, perché, per beneficiare della riserva, occorre che i rifugiati abbiano conoscenza di una offerta di lavoro in Italia, il che ben difficilmente può avvenire (specie proprio per i rifugiati riconosciuti dall'Alto Commissario e residenti nei campi profughi) senza la previsione di un sistema che possa far loro pervenire le informazioni sulle opportunità di lavoro: e di tale previsione non c'è traccia né nel DPCM, né nelle circolari.

In ogni caso appare molto discutibile che anche la condizione di coloro che siano, per definizione, già riconosciuti come bisognosi di un ingresso a fini di protezione venga piegata alle esigenze del mercato del lavoro per di più con una disposizione assai debole, che non prevede l'ingresso "fuori quota" e si è poi tradotta in numeri di riserva assolutamente risibili.

Va aggiunta che la riserva in esame porterà inevitabilmente a una selezione di fatto tra rifugiati in condizione di minore vulnerabilità e con maggiori possibilità di inserimento del mercato del lavoro (che potranno beneficiare delle quote riservate d'ingresso) e rifugiati in condizione di maggiore fragilità che, pur avendo uguale diritto alla tutela, ne saranno esclusi in quanto meno appetibili alle esigenze delle imprese.

A ciò si aggiunge il fatto che i rifugiati che accederanno a questi nulla osta otterranno un visto per motivi di lavoro e quindi, fatto accesso in Italia, non potranno beneficiare dei servizi di sostegno materiale e psicologico garantiti dal sistema d'accoglienza.

La conferma della inefficacia della disposizione si ha, come detto, guardando i numeri previsti per questa ipotesi dal DPCM 27.9.2023: per ciascuno dei tre anni considerati, la quota massima è, quanto al lavoro non stagionale, di 180 unità per lavoro subordinato e 20 per lavoro autonomo; e quanto al lavoro stagionale, 50 unità. E per questi ultimi, a parte la modestia dei numeri, l'ipotesi è davvero illogica se si pensa che, terminato il lavoro stagionale, il rifugiato dovrebbe rientrare nel campo profughi.

**La terza disposizione dell'art. 1 DL 20/2023** (comma 5-ter, che introduce il comma 1bis dell'art. 21 TU immigrazione) è quella che più di ogni altra fa prevalere le esigenze premiali rispetto al collegamento con il mercato del lavoro. Sinora, infatti, gli accordi in materia di rimpatrio acquistavano rilevanza solo nel senso di consentire, ai sensi dell'art. 21, comma 1, TU, la fissazione di "quote di riserva" per i paesi sottoscrittori, analoghe a quelle sin qui esaminate. Ora invece l'eventuale "*intesa o accordo in materia di rimpatrio*" conferisce addirittura titolo per essere ammessi "fuori quota", il che sicuramente apre prospettive quantitativamente rilevanti: tanto più che la norma precisa che lo straniero appartenente allo Stato sottoscrittore fa ingresso "*con le procedure di cui agli artt. 22 (lavoro subordinato) e 24 TU (lavoro stagionale)*", cioè con la semplice richiesta di nulla osta, senza che sia

previsto né un numero massimo, né un provvedimento che accerti l'efficacia dell'intesa o accordo in materia di rimpatrio, lasciando così al singolo Sportello Unico Immigrazione (SUI) la verifica se davvero sussistano le condizioni per un ingresso fuori quota.

Difficile però che la norma possa trovare applicazione in una forma così largheggiante e c'è dunque da attendersi un provvedimento attuativo. Tale non è il DPCM, che nulla aggiunge sul punto limitandosi ad affermare che nel triennio 2023 - 2025 occorre “*favorire l'incremento degli ingressi al di fuori delle quote*” (il che dovrebbe preludere alla massima facilitazione nell'adempimento degli oneri burocratici) e a ribadire, all'art. 4 la previsione di legge e dunque la possibilità di ingresso fuori quota qualora sussista un accordo o intesa “*in materia di rimpatrio*”. Anche la circolare tace su questa materia e fa rinvio “*a successive indicazioni operative*”.

Resta il fatto che ancora una volta un potenziale canale di ingresso numericamente significativo e sottratto al cappio del decreto flussi viene aperto senza alcuna connessione né con il bisogno dei migranti, né con il bisogno del nostro sistema economico, ma solo con la funzione di premiare politiche restrittive in materia di rimpatrio: funzione che, come detto, nulla garantisce circa il successo del percorso migratorio.

### 1.3. Le vecchie “quote riservate” e i limiti per settori produttivi nel DPCM

Restano comunque nel DPCM le “quote riservate” già previste dall'art. 21, comma 1, secondo periodo, TU immigrazione (che, come detto, non è stato abrogato, ma si affianca alla disciplina “in deroga”) che fanno riferimento a una tipologia più ampia di accordo: non solo quelli “*in materia di rimpatrio*” (necessaria a consentire gli ingressi “fuori quota”) ma gli accordi “*finalizzati alla regolamentazione dei flussi di ingresso*”.

Il DPCM utilizza una dizione ancora più ampia, parlando di “*accordi o intese di cooperazione in materia migratoria*” e articola i numeri suddividendo paesi con i quali già esistono accordi, elencati all'art. 6, comma 3, lettera a) (si tratta in tutto di 36 paesi cui vengono riservati 25.000 posti per lavoro non

stagionale per ciascun anno<sup>2</sup>) e paesi con i quali detti accordi “entreranno in vigore nel corso del triennio” (cui vengono riservati, nel 2023, 12.000 posti per lavoro non stagionale e 8.000 per lavoro stagionale; nel 2024 queste quote salgono a 20.000 e 12.000). La circolare 2024 segnala che in data 20.10.2023 è stato sottoscritto tra Italia e Tunisia un accordo che prevede 4.000 ingressi annuali per lavoro non stagionale da occupare nei settori di cui all’art. 6, comma 1 del DPCM (di cui si dirà subito) e che pertanto dovrebbero andare “in detrazione” ai 25.000 annui previsti dall’art. 6 del DPCM stesso.

È decisivo comunque segnalare due dati:

- Il primo: per come è formulato il DPCM, quella dei paesi con accordi non è più una “riserva” (cioè la riserva di una parte del totale a un determinato gruppo) ma assorbe sostanzialmente **la totalità** dei posti disponibili per lavoratori subordinati, tanto è vero che neppure il DPCM usa la parola “riserva” (che sarebbe richiesta dall’art. 21 TU) ma usa l’espressione “*sono ammessi in Italia...*” (art.6, comma 3). E infatti i posti per lavoro subordinato per i paesi con accordi sono (nel 2023) 37.000 su un totale di 52.770, ma il residuo di 15.770 è dato dai lavoratori domestici (come si vedrà) e da situazioni di minor rilievo (conversioni, rifugiati, Venezuelani di origine italiana, paesi con “campagne”). Di fatto, dunque, al di fuori dei paesi con accordi, un “normale” lavoratore non potrà ottenere il nulla osta
- Il secondo: le quote di riserva per motivi estranei al mercato del lavoro, come quelle sin qui considerate, si intrecciano e convivono, nel DPCM, con **i limiti per settori produttivi**. L’art. 6 del DPCM si apre infatti chiarendo, al comma 1, che non qualunque datore di lavoro può proporre istanza di nulla osta per lavoro non stagionale, ma **solo** quelli appartenenti ai settori produttivi ivi indicati: cioè “*autotrasporto merci e passeggeri, edilizia, turistico-alberghiero, meccanica, telecomunicazioni, alimentare, cantieristica navale, pesca, acconciatori, elettricisti, idraulici*”. Per tali settori, cumulativamente intesi, è prevista per il 2023 la quota di 52.770 (oltre a 800 autonomi)

---

<sup>2</sup> I paesi sono: Albania, Algeria, Bangladesh, Bosnia Erzegovina, Corea del Sud, Costa d’Avorio, Egitto, El Salvador, Etiopia, Filippine, Gambia, Georgia, Ghana, Giappone, Giordania, Guatemala, India Kirghizistan, Kosovo, Mali, Marocco, Mauritius, Moldova, Montenegro, Niger, Nigeria, Pakistan, Perù, Repubblica della Macedonia del Nord, Senegal, Serbia, Sri Lanka, Sudan, Tunisia, Ucraina.

cioè il totale degli ammessi<sup>3</sup>. L'elenco è indubbiamente ampio, ma c'è da chiedersi se valesse la pena formularlo, con l'effetto che al di fuori di questi settori e mansioni, le istanze, poche o tante che siano, non saranno ammesse.

E poiché, come si è visto, la riserva per i paesi “con accordi” assorbe la quasi totalità dei nulla osta rilasciabili, i due criteri rischieranno di entrare in conflitto: in parole povere un datore di lavoro che vuole assumere un pescatore del Togo non potrà assumerlo, anche se il settore pesca è contemplato, ma il Togo non ha accordi (salvo che il Togo non decida di “promuovere campagne”); e il datore di lavoro che vuole assumere un cittadino del Senegal per fare il sorvegliante in un centro commerciale, non potrà farlo perché il Senegal ha l'accordo, ma il settore non è contemplato. Un ennesimo modo di complicare un sistema già complicato.

Solo per il settore dell'assistenza familiare e sociosanitaria non sussiste nessuna limitazione relativa ad accordi e nazionalità e dunque vi è la possibilità di procedere a 9.500 assunzioni per ognuno dei tre anni, indipendentemente dalla nazionalità del lavoratore. La circolare 2023 chiarisce che, quanto al lavoro domestico, possono accedere all'istanza anche “*comunità religiose, convivenza militari, case famiglia, comunità di assistenza*” e quanto al settore sociosanitario anche “*associazioni organizzate, fondazioni e istituzioni di assistenza e beneficenza operanti nel settore sociosanitario*”.

#### 1.4. Il lavoro stagionale e la “preferenza” per il canale sindacale

Anche per il lavoro stagionale (art. 7 DPCM) vi è innanzitutto un vincolo di settori (i soli settori agricolo e turistico-alberghiero) mentre il sistema delle riserve, per come attuato dal DPCM, cambia nuovamente e le tipologie di ingresso diventano tre, di cui la terza particolarmente rilevante (e anomala).

**La prima riserva** è quella che già conosciamo: paesi con accordi di cooperazione che entreranno in vigore nel triennio (8.000 posti nel 2023 e

---

<sup>3</sup> 52.770 per lavoro subordinato e 680 per lavoro autonomo, danno 53.450. Aggiungendo 82.550 per lavoro stagionale si ottiene appunto 136.000 cioè il numero complessivo di ingressi previsti per il 2023 dall'art. 5 del DPCM. Analogo calcolo vale per gli anni successivi.

12.000 nel 2024); paesi che propongono “campagne” (2.500 posti nel 2023 e 3.000 nel 2024); rifugiati e apolidi (50 per ogni anno);

**La seconda riserva** (2.000 posti per ciascun anno) è prevista per chi ha fatto ingresso una volta negli ultimi cinque anni con lavoro stagionale e dispone di una proposta di contratto stagionale pluriennale: inspiegabilmente anche questa riserva è limitata ai soli paesi con accordi di cooperazione (il nostro pescatore del Togo rimane quindi fuori anche da questa riserva) che vengono così ulteriormente “premiati” anche in una fattispecie dove ciò che andrebbe valorizzato è il precedente e positivo contatto tra le parti e non la politica migratoria del Paese di provenienza.

**La terza** non è invece una riserva, ma una vera e propria “precedenza” che preclude l’esame delle domande estranee dal gruppo preferito; dunque, diversamente da quanto accade nelle effettive riserve di quote, tale riserva/precedenza potrebbe anche esaurire i posti disponibili e vanificare del tutto le domande proposte da chi non appartiene al gruppo privilegiato.

Si tratta della consistente “riserva prioritaria” (40.000 ingressi nel 2023 per il settore agricolo e 30.000 ingressi nel 2023, per il settore turistico-alberghiero; rispettivamente 41.000 e 31.000 per il 2024) per le “*istanze di nulla osta..presentate dalle organizzazioni professionali dei datori di lavoro*”: tali organizzazioni vengono elencate nominativamente nel DPCM<sup>4</sup> per quanto riguarda il settore agricolo, mentre per il settore turistico il DPCM indica che dovrà trattarsi delle organizzazioni “maggiormente rappresentative” a livello nazionale, che vengono poi elencate nella circolare<sup>5</sup>.

Le organizzazioni autorizzate alla presentazione della istanza di nulla osta “*assumono l’impegno a sovrintendere alla conclusione del procedimento di assunzione fino alla conclusione del procedimento di assunzione dei lavoratori fino all’effettiva sottoscrizione dei rispettivi contratti di lavoro*”: una previsione di difficile applicazione (come verrebbe sanzionata la

---

<sup>4</sup> Si tratta di: Confederazione nazionale, coltivatori diretti, Confederazione nazionale agricoltori, Confederazione generale dell’agricoltura italiana, Confederazione dei produttori agricoli, Alleanza delle cooperative italiane (Lega nazionale cooperative, Confederazione cooperative, Associazione generale cooperative italiane).

<sup>5</sup> La circolare 2023 afferma che il Ministro del Turismo avrebbe individuato (non è indicato in quale atto) le seguenti organizzazioni come “più rappresentative”: Assitai, Assobalneari, Associazione Italiana Confindustria Alberghi, Assohotel, Assointrattenimento, Assoturismo, Cna, Faita, Federcamping, Federagit, Federalberghi, M Federturismo, Federterme. La circolare 2024 aggiunge Confartigianato Imprese.

violazione dell'impegno delle organizzazioni ?) e della quale sono oscuri i benefici in termini di riduzione dei tempi di procedura, visto che la norma non prevede alcuna successiva semplificazione nell'esame delle istanze, che dunque seguiranno l'iter ordinario; il tutto, per di più, vincolando il datore di lavoro a rivolgersi ad associazioni datoriali alle quali potrebbe non voler aderire (perché mai, ad es., il datore di lavoro turistico che aderisce a una associazione minoritaria dovrebbe essere penalizzato dalla impossibilità di beneficiare della precedenza ?)

## **2. Art. 2 – Misure per la semplificazione e accelerazione delle procedure di rilascio del nulla osta al lavoro**

Si tratta di innovazioni modeste (e in qualche caso, come si dirà, molto discutibili) che ovviamente non intaccano il vizio di fondo del “sistema quote”, ma che possono comunque avere effetti positivi. Esse riprendono parzialmente quanto precedentemente stabilito dal d.l. del 21.6.2022, n. 73 in materia di semplificazioni, convertito in Legge 4 agosto 2022, n.122 (Gazzetta ufficiale n. 193 del 19 agosto 2022) modificando però direttamente ed in maniera strutturale il d.l. 286/98 (TU immigrazione).

### **2.1. Il termine per il rilascio del permesso**

Il termine per il rilascio del nulla osta ai sensi dell'art. 22, comma 5 e 5.01 TU rimane di 60 giorni anche se entro detto termine la Questura (non più “il Questore”) non ha comunicato nulla in merito a eventuali circostanze ostative al rilascio del permesso.

Il tenore precettivo della disposizione (“*Il nulla osta è **rilasciato in ogni caso** qualora, nel termine indicato al comma 5, non sono state acquisite dalla questura le informazioni relative agli elementi ostativi di cui al presente articolo*”) ha giustamente indotto il Ministero dell'Interno a equiparare il mancato parere a un silenzio-assenso e a prevedere, con la circolare 2023, che “*quando, in assenza di parere, siano decorsi 60 giorni previsti dal TU...il sistema invierà automaticamente il nulla osta al datore di lavoro che lo visualizzerà sul portale ALI*”.

Dunque, il sistema è predisposto per rilasciare il nulla osta al 61mo giorno.

Lo stesso vale, secondo la circolare, con riferimento al termine di 20 giorni per il lavoro stagionale (art. 24, comma 2, TU, come modificato).

Da questo punto di vista quindi la procedura dovrebbe risultare notevolmente accelerata.

## 2.2. Il nuovo comma 5 quater dell'art. 22 TU

Del tutto superflua è l'introduzione del comma 5-quater dell'art. 22 TUI ove si precisa, con norma che nulla aggiunge rispetto ai principi generali, che, qualora dai successivi controlli emergano elementi ostativi al rilascio del nulla osta, il nulla osta stesso e il permesso di soggiorno sono revocati e il contratto di soggiorno (e dunque il rapporto di lavoro) è risolto di diritto: al lavoratore, salve le azioni giudiziarie avverso la revoca, non resterà in tal caso che la tutela prevista dall'art. 2126 c.c. e dunque il diritto ai versamenti contributivi per il periodo lavorato e alle retribuzioni per il lavoro svolto secondo le previsioni del CCNL applicabile (e comprensive quindi di ogni forma di retribuzione indiretta, tredicesima, ferie, permessi, TFR ecc.).

## 2.3. Il lavoro senza contratto di soggiorno

Il nuovo comma 6-bis, dell'art. 22, TU precisa che “Nelle more della sottoscrizione del contratto di soggiorno il nulla osta consente lo svolgimento della attività lavorativa nel territorio nazionale”. Si tratta di una estensione della previsione di cui all'art. 5, comma 9 bis TU che contiene analoga disposizione riferita però alla fase tra la domanda (tempestiva) di rilascio o rinnovo del permesso e l'effettivo rilascio. Ora la previsione viene estesa alla fase tra l'ingresso sul territorio nazionale (in forza di nulla osta e visto) e la sottoscrizione del contratto di soggiorno: tale periodo in realtà dovrebbe essere di soli 8 giorni (art. 22, comma 6, TU) ma in realtà spesso si prolunga ben oltre.

La norma non prevede lo “*svolgimento di attività lavorativa*” solo alle dipendenze del datore di lavoro che ha richiesto il nulla osta e anzi l'unica limitazione introdotta è che la prestazione avvenga “*nel territorio nazionale*”. Sembra così implicitamente riconosciuto che la prestazione possa essere resa anche in favore di altri, restando solo da valutare se il datore di lavoro debba

(o possa) poi sostituirsi al richiedente il nulla osta per la stipula del contratto di soggiorno o se possano aversi rapporti (inevitabilmente brevi) con altri datori per poi tornare al richiedente il nulla osta al momento della “chiamata” presso il SUI. Ovviamente la soluzione più logica e flessibile (e più conforme al dato letterale) sarebbe la prima. Le circolari sembrano sciogliere il dubbio nel secondo senso (“*si rammenta che ...il lavoratore che ha fatto ingresso in Italia dopo il rilascio del nulla osta al lavoro subordinato..e del visto d’ingresso può svolgere immediatamente attività lavorativa*”: così la circolare 2024) ricordando anche che, in caso di inizio anticipato senza il contratto di soggiorno, il datore di lavoro dovrà provvedere autonomamente alle comunicazioni obbligatorie ai servizi competenti.

Dal punto di vista sistematico, rileva notare che la nuova norma conferma definitivamente che, anche in fase di primo ingresso, esistono legittimi “rapporti di lavoro” stipulati senza “contratto di soggiorno” e dunque c’è ancora una volta da chiedersi perché mai venga tenuto in vita quel residuo della Bossi-Fini costituito dall’art. 5bis TU immigrazione

Anzi la nuova disposizione pone un problema di coordinamento con l’art. 5, comma 9bis TU immigrazione: se infatti, ai sensi di quest’ultima norma, i diritti (lavorativi e sociali) del lavoratore nella fase di rilascio del permesso deriva dall’aver proposto tempestivamente la domanda di permesso “*all’atto della stipula del contratto di soggiorno*”, il lavoratore che lavora nel periodo intermedio non avrebbe alcun diritto (si pensi all’iscrizione al SSN, ai diritti alle prestazioni sociali ecc.) non avendo ancora proposto domanda di permesso: non sarebbe infatti né un titolare di permesso, né un titolare di “ricevuta”.

Ovviamente non può essere così, essendo egli ad ogni effetto un lavoratore attivo regolarmente soggiornante, ma le due norme (l’art. 5 comma 9bis e il nuovo art. 22, comma 6-bis) necessitano un chiarimento, eventualmente anche solo in sede amministrativa.

## 2.4. Asseverazione e consulenti del lavoro

Il nuovo art. 24 bis inserisce nel TU e rende definitiva la procedura prevista in via transitoria per le sole annualità 2011 e 2022 dal d.l. 21.6.2022 n. 73

convertito in l. 4.8.22 n. 122, poi estesa anche al 2023 dal decreto milleproroghe (art. 9, comma 2, d.l. 198/2022 conv. in l. 14/2023).

La nuova norma conferma che le verifiche relative alla osservanza del contratto collettivo e alla congruità del numero di richieste formulate da un medesimo datore di lavoro sono affidate non più al SUI tramite la Direzione provinciale del lavoro (come previsto dall'art. 30, comma 8, DPR 394/1999, norma peraltro non abrogata), ma a tre diversi possibili canali.

Il primo è quello dei consulenti del lavoro o, meglio, dei “*professionisti di cui all'art. 1 l. 12/79*”; tale dizione comprende non solo i consulenti del lavoro iscritti al relativo albo (al quale, sia detto per inciso, non possono iscriversi i cittadini extra UE, con una esclusione in contrasto quantomeno con l'art. 11 direttiva 2003/109), ma anche avvocati, commercialisti ed esperti contabili, alla sola condizione che questi comunichino all'Ispettorato del Lavoro l'intenzione di svolgere attività di consulente in materia lavoristica in una determinata provincia.

Ebbene, costoro possono procedere alla “verifica di congruità” valutando “capacità patrimoniale, equilibrio economico finanziario, fatturato, numero di dipendenti, tipo di attività svolta”; all'esito di tale verifica rilasciano “apposita asseverazione” che il datore di lavoro è tenuto a produrre al momento della richiesta di nulla osta: è stato in tal senso modificato anche l'art. 22, comma 2, TUI che ora, alla lettera d-bis, prevede appunto l'obbligo del datore di lavoro (anche domestico) di presentare l'asseverazione di cui sopra al momento dell'invio della richiesta di nulla osta.

Il d.l. 73 cit. prevedeva la competenza dei consulenti del lavoro (come sopra definiti) “*in via esclusiva*” con ciò sopprimendo evidentemente le competenze degli Ispettorati e del SUI in materia. L'art. 24 bis non contiene più la locuzione “*in via esclusiva*”, ma sembra inevitabile ritenere che il passaggio dai consulenti sia obbligatorio e del tutto sostitutivo della procedura ordinaria ex art. 30, comma 8 DPR 394/99, altrimenti non avrebbe senso la citata previsione dell'obbligo di allegare l'asseverazione di cui al nuovo art. 24-bis, comma 2. D'altra parte, il comma 1 dell'art. 24bis prevede che la verifica “*è demandata*” ai consulenti del lavoro, il che conferma che la PA non se ne occupa per nulla, se non in sede di controlli successivi. E ulteriormente lo conferma la circolare 2023 ove si ribadisce che “*gli ispettorati territoriali*

*del lavoro...non sono più tenuti ad esprimere il proprio parere sulle fattispecie di lavoro subordinato, stagionale e non”.*

Tale ipotesi di totale “privatizzazione”, se poteva comprendersi in via provvisoria per sanare il clamoroso ritardo delle procedure limitatamente ad alcuni anni, suscita perplessità ora che è adottata in via generale e definitiva: non solo per la evidente esposizione al rischio di frodi o di controlli superficiali (l’unico “correttivo” in tal senso è la previsione, di cui al comma 4 e già contenuta nel d.l. 73, secondo la quale “*l’Ispettorato Nazionale del Lavoro può svolgere controlli a campione*”) ma prima ancora perché configura un onere economico a carico del privato in favore di un altro privato per portare a compimento un procedimento amministrativo (ovviamente il consulente avrà diritto a compenso). La conseguenza è che l’assunzione di un cittadino extra UE, anziché essere “semplificata” come vorrebbe la rubrica dell’articolo, diventa ulteriormente più onerosa: non solo l’obbligo di garantire l’alloggio e le spese di rientro in patria (l’art. 5 bis TU) ma anche l’obbligo di pagare il consulente del lavoro cui lo Stato delega totalmente una funzione pubblica di verifica del requisito; e basta pensare a una famiglia del ceto medio che intende assumere un lavoratore/lavoratrice domestica (solo il disabile non autosufficiente è esentato dalla valutazione di congruità e dunque dalla asseverazione – cfr. art. 30, comma 8, ultimo periodo DPR 349 cit.) per rendersi subito conto che un ulteriore esborso in favore del consulente del lavoro costituirà un disincentivo rilevante per l’assunzione (o, purtroppo, per la regolarizzazione) del cittadino straniero.

Vi è quindi da dubitare che un simile obbligo - specie in quanto permanente e non disposto in via emergenziale - sia compatibile con il principio di parità di trattamento del lavoratore extra UE di cui all’art. 11 Conv. OIL 143/75, principio che trova applicazione anche nella fase di costituzione del rapporto (come da sentenza Corte Cost. 454/1998).

## 2.5. Asseverazione e associazioni datoriali

Già il d.l. 73 affiancava all’asseverazione da parte dei consulenti del lavoro altre due possibili procedure di attestazione dei requisiti datoriali e anche queste sono confermate in via definitiva dalla recente riforma.

Il primo è anch'esso disciplinato dal nuovo comma 1 dell'art. 24 bis TU, laddove prevede che la verifica di congruità sia demandata, oltre che ai consulenti del lavoro, *“alle organizzazioni dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale ai quali il datore di lavoro aderisce o conferisce mandato”*. A parte che si reitera qui la medesima pretesa di passare attraverso un soggetto privato (una associazione datoriale, della quale magari l'interessato non condivide posizioni e ideali) per ottenere un provvedimento amministrativo, la previsione è molto scarna e non spiega come le organizzazioni datoriali debbano o possano procedere alla asseverazione, non essendo neppure previsto, tra l'altro, un decreto attuativo. Difatti non risulta che la misura, già in vigore dal 30.12.2022 in quanto prevista dall'art. 44 d.l. 73/22, abbia avuto autonoma applicazione.

Sembra quindi ragionevole ritenere che questa disposizione non sia autonoma rispetto al terzo canale previsto dal nuovo comma 3, dell'art. 24 bis TU. Qui si prevede che le organizzazioni datoriali comparativamente più rappresentative possano sottoscrivere con il Ministero del lavoro un protocollo *“con il quale si impegnano a garantire il rispetto da parte dei propri associati, dei requisiti di cui al comma 1”*, cioè osservanza del contratto collettivo e congruità.

Nella vigenza del d.l. 73 la norma ha avuto una prima attuazione con la sottoscrizione del [protocollo 3.8.2022](#) (di durata biennale e dunque tuttora valido) cui hanno aderito prevalentemente associazioni del settore agricolo (talune delle quali difficilmente potrebbero essere qualificate come *“comparativamente più rappresentative”*) oltre a Lega coop e Confcooperative. Non risulta che ad oggi abbiano aderito le organizzazioni datoriali maggiori, come Confindustria o Confcommercio.

Sulla carta, dunque, la procedura sembrerebbe semplicissima perché la dichiarazione resa dal datore di lavoro, non alla Questura, ma alle organizzazioni sindacali datoriali e da queste attestata (si veda l'Allegato A al citato protocollo) consente al datore di lavoro di saltare a piè pari la procedura di asseverazione.

Non solo: il comma 3 dell'art.24 bis prevede (ma anche questa è previsione già contenuta nel d.l. 72 cit.) che *“in tale ipotesi trovano applicazione le*

*disposizioni di cui all'art. 27, comma 1-ter*“, a norma del quale la domanda di nulla osta è sostituita dalla comunicazione della proposta di contratto di soggiorno al SUI, il quale la trasmette alla Questura per la verifica degli elementi ostativi. E qui interviene la novità perché, stante l'ulteriore richiamo al nuovo comma 5.01 dell'art. 22, lo stesso SUI, decorsi inutilmente 60 giorni dalla comunicazione del datore di lavoro (che, come detto, sostituisce la domanda di nulla osta) la trasmette comunque alla rappresentanza diplomatica per il rilascio del visto.

Trova anche applicazione (per espresso richiamo) il nuovo comma 6-bis dell'art. 22 secondo il quale – come si è visto – il nulla osta consente lo svolgimento dell'attività lavorativa: essendo in questo caso la domanda di nulla osta sostituita dalla comunicazione al SUI della proposta di contratto di soggiorno, deve ritenersi che il decorso dei 60 giorni da tale comunicazione debba equipararsi a nulla-osta e consenta lo svolgimento di attività lavorativa.

Insomma, se tutto andasse come da norme, qualora il datore di lavoro si affidi alle organizzazioni sindacali che hanno sottoscritto il protocollo, il lavoratore potrebbe cominciare a lavorare al 61mo giorno dalla comunicazione al SUI della proposta di contratto di soggiorno: sempreché, ovviamente il lavoratore sia in Italia e abbia quindi ottenuto il visto di ingresso: da questo punto di vista appare criticabile che nello stabilizzare e implementare molte delle previsioni di cui al d.l. 73 cit., sia stata trascurata proprio la disposizione di cui all'art. 42, comma 3 d.l. 73 cit. che – per le sole procedure di cui al decreto flussi 2021 e 2022 – fissava, per il rilascio del visto, il termine massimo di 20 giorni dalla data della domanda. Sarebbe quindi paradossale che una procedura basata sulla massima rapidità si incagliasse poi, come di fatto si sta incagliando, nella fase di rilascio del visto che in molti uffici consolari richiede addirittura molti mesi.

E resta comunque paradossale che la soluzione alla insostenibilità dei tempi di procedura venga ricercata (come al solito) appaltando attività amministrative ai privati e non mettendo mano alla procedura stessa, che resta basata sulla assunzione di lavoratori residenti all'estero anziché sull'ingresso per ricerca occupazione.

## 2.6. La valutazione di congruità

Quanto al merito della valutazione di congruità, da rilevare che la circolare 2023 richiama le circolari dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro n. 2066 del 21.3.2023 e n.3 del 5.7.2023 che a loro volta richiamano il DM 27.5.2020 relativo alla procedura di regolarizzazione di cui al D.l. n. 103 del 2020 e dunque i requisiti già noti (in estrema sintesi: 30.000 euro di reddito imponibile o di fatturato per i datori di lavoro non domestici; 20.000 euro per il datore di lavoro domestico elevati a 27.000 se i familiari del nucleo assistito sono più di uno). La già menzionata circolare conferma l'assenza di automatismi moltiplicatori (in effetti non previsti dal citato DM) per l'assunzione di più lavoratori, per i quali la valutazione andrà quindi fatta caso per caso considerando una molteplicità di parametri richiamati dalla circolare (capacità patrimoniale, equilibrio economico-finanziario, fatturato, numero dei dipendenti).

In effetti, anche l'unico protocollo sinora stipulato (quello già citato del 3.8.2022) richiama il DM 27.5.2020 che quindi resterà il riferimento per la regolazione della materia, anche se l'art. 24bis non contiene alcun rinvio a criteri stabiliti da fonte di rango secondario, sicché - anche qualora si volesse prescindere dall'eventuale contrasto con la riserva di legge in materia di immigrazione ex art. 10. secondo comma, Cost. - i criteri ivi indicati non dovrebbero ritenersi assolutamente vincolanti.

In ogni caso tale rinvio, suscita ulteriori perplessità ove si consideri in primo luogo che il D.M. 27 maggio 2020 riguarda una procedura eccezionale di regolarizzazione limitata a un determinato periodo e a determinati settori economici, che non paiono facilmente estendibili all'ambito di applicazione più generale del decreto flussi; in secondo luogo che la valutazione discrezionale consentita dal decreto in caso di richiesta di più lavoratori, verrebbe ora esercitata non più dalla pubblica amministrazione, ma dal soggetto privato delegato.

## 2.7. La “preferenza nazionale”

Il d.l. 20, a dispetto dell'obiettivo dichiarato di “semplificazione e accelerazione” (così la rubrica dell'art. 2 del decreto) non interviene sulla discussa previsione dell'art. 22, comma 2 TU che, nel testo in vigore dal 2013,

impone la *“previa verifica, presso il centro per l’impiego competente, della indisponibilità di un lavoratore presente sul territorio nazionale, idoneamente documentata”*.

La norma è quindi rimasta intatta ma la circolare chiarisce che la verifica di indisponibilità si intende completata (e consente dunque la presentazione della istanza di nulla osta) in una delle seguenti ipotesi: a) decorso di 15 giorni dalla data della richiesta del datore di lavoro; b) non idoneità del lavoratore inviato dall’Ufficio (intesa evidentemente anche come non-idoneità alle mansioni sul piano del gradimento del datore di lavoro e non solo sul piano medico); c) mancata presentazione del lavoratore inviato dall’Ufficio.

Il tutto attestato mediante autocertificazione del datore di lavoro.

Si conferma dunque la sostanziale inutilità di questo balzello procedurale.

### **3. Art. 3 – primo comma - Ingresso e soggiorno al di fuori delle quote**

L’art. 23 del TU immigrazione ha, come noto, una storia che induce riflessioni “malinconiche”. Si tratta infatti della norma che prevedeva l’ingresso per sponsorizzazione, unico vero grimaldello per superare le illogicità della chiamata al lavoro dall’estero. La Bossi Fini, nel 2002, ha stravolto il contenuto dell’articolo trasformandolo in un mero “diritto di preferenza” per i lavoratori che abbiano partecipato, nei paesi di origine, a corsi rientranti in piani di formazione approvati dal Ministero del lavoro: ma - come si è già detto a proposito delle “quote di riserva” - un diritto “di essere preferiti” ha senso solo in caso di richiesta numerica del datore di lavoro e siccome le richieste di assunzione vengono formulate quasi esclusivamente come richieste nominative del singolo lavoratore già noto all’impresa (normalmente perché già presente in Italia), la norma è rimasta solo sulla carta; ciononostante è rimasta a sonnecchiare nell’ordinamento per oltre 21 anni, a testimoniare l’inefficacia di politiche migratorie basate solo su logiche restrittive.

La riforma dell’art. 23 potrebbe rendere meno inefficace il sistema, perché alla partecipazione al corso consegue non più un inutile “diritto di

preferenza”, ma il diritto di fare ingresso fuori quota e dunque indipendentemente dal decreto flussi. In pratica la scansione temporale dovrebbe essere la seguente:

- le organizzazioni datoriali di settore “manifestano” al Ministero del lavoro il loro fabbisogno;
- il Ministero predispone i piani di formazione professionale e civico-linguistica di cui al comma 1 dell’art. 23 (rimasto identico);
- il Ministero del lavoro comunica al Ministero dell’interno, entro sette giorni dall’inizio dei corsi, i nominativi degli iscritti ai fini dei controlli su eventuali cause ostative all’ingresso;
- l’impresa richiede il nulla osta che viene rilasciato al di fuori dei limiti numerici del decreto flussi;
- entro sei mesi dalla conclusione del corso il frequentante (che può anche essere un apolide o un rifugiato riconosciuto dall’Alto Commissario) richiede il visto di ingresso corredando la domanda con la conferma della disponibilità all’assunzione da parte del datore di lavoro.

Da segnalare l’inutile sopravvivenza del comma 3 dell’art. 23 (quello appunto introdotto dalla Bossi-Fini) che prevede la “preferenza” dei frequentanti il corso rispetto agli altri allorché vengano stabilite le quote: previsione che ovviamente non ha più senso una volta che l’assunzione dei frequentanti sia prevista fuori quota.

Infine il nuovo comma 4-bis contiene una previsione di immediata applicazione e potenzialmente di notevole effetto: per i soli anni 2023-2024, le organizzazioni dei datori di lavoro presenti nel CNEL<sup>6</sup> possono organizzare con gli “operatori dei servizi per il lavoro accreditati a livello nazionale o regionale accreditati a livello regionale o nazionale” o anche con gli enti iscritti nell’elenco di cui all’art. 52 del Regolamento 394/1999 (come ASGI) attività di formazione professionale e civico linguistica nei paesi di origine (non è prevista alcuna ulteriore specificazione circa il contenuto di tale attività).

---

<sup>6</sup> L’elenco delle associazioni presenti nel CNEL può leggersi a questo link: <https://www.cnel.it/Chi-Siamo/Le-Forze-Sociali/Le-Forze-Sociali-rappresentate-al-CNEL-nell-attuale-Consiliatura-XI>

A completamento del corso, previa attestazione da parte dei predetti enti (e dunque con una verifica operata dal soggetto privato che ha organizzato il corso) il datore di lavoro, se si attiva entro tre mesi dalla fine del corso stesso, può fare domanda con le procedure semplificate previste per i lavoratori fuori quota dall'art. 27, commi 1ter e 1quater e dunque sostituendo il nulla osta con la mera comunicazione al SUI della proposta di contratto di soggiorno: dunque, finito il corso, il lavoratore potrebbe entrare in Italia al 61mo giorno dalla proposta di contratto di soggiorno.

Le due ipotesi, quella del corso "ordinario" e quella del corso "straordinario" appaltato ai privati per il biennio 2023-2024, sono dunque diversificate e solo la seconda gode dell'ulteriore agevolazione della assenza di formale nulla osta, come accade per gli ingressi in casi particolari ex art. 27 TU.

Con Decreto 7.7.2023 la Direzione generale dell'immigrazione ha adottato le "linee guida sulle modalità di predisposizione dei programmi di formazione professionale e civico linguistica e criteri per la loro valutazione ai sensi dell'art. 23 TUI". Il DM contiene una elencazione molto ampia dei possibili soggetti promotori (associazioni datoriali, Regioni, Comuni, associazioni sindacali dei lavoratori, enti del terzo settore ecc.) e indica in linea di massima i contenuti della formazione che, per quanto riguarda la formazione civico-linguistica, deve consentire il conseguimento del livello A1 e, per quanto riguarda la formazione professionale, deve basarsi di "una accurata analisi dei fabbisogni con riferimento al contesto produttivo nazionale e territoriale di riferimento".

Riassuntivamente, può dirsi che al "grido d'allarme" delle associazioni imprenditoriali circa la carenza di personale viene fornita risposta con una procedura che potrebbe rivelarsi snella, ma che è fortemente privatizzata, alla quale l'intera macchina pubblica resta quasi del tutto estranea e che si concretizza nel fatto che le associazioni dei datori di lavoro:

- hanno un sostanziale monopolio nella gestione delle assunzioni dei lavoratori stagionali nei settori della agricoltura e del turismo;
- gestiscono le indispensabili "asseverazioni" per le assunzioni dei lavoratori in quota;
- consentono l'assunzione fuori quota, senza limiti numerici, per i partecipanti ai corsi da esse stesse organizzati.

## 4. Art. 3 – secondo comma – conversione permesso per studio

Il comma 2 dell'art. 3 del d.l. modifica l'art. 6, comma 1, del TU immigrazione prevedendo che il permesso per studio sia sempre convertibile in permesso per lavoro "al di fuori delle quote" previa stipula, prima della scadenza, del contratto di soggiorno.

Si tratta di una modifica senz'altro positiva; se però lo scopo della norma, come pare evidente, è facilitare la transizione dallo studio al lavoro, è del tutto illogico che detta transizione debba avvenire con la sottoscrizione del contratto di soggiorno addirittura prima della scadenza del permesso per studio, senza un lasso di tempo nel quale l'ex studente possa muoversi nel mercato del lavoro per reperire un'occupazione fruendo appunto di un permesso per ricerca occupazione.

La circolare segnala inoltre che per le ipotesi di conversione resta inalterata la procedura del parere della ITL sulla capacità economica del datore di lavoro, mentre il meccanismo della asseverazione "privatizzata" resta limitato alle procedure di primo ingresso.

## 5. Art 4 – Durata del permesso di soggiorno

La durata del permesso di soggiorno per lavoro subordinato (in presenza di un contratto a tempo indeterminato), lavoro autonomo, ricongiungimento familiare, è elevata nel massimo a tre anni (contro i due attuali) **ma solo quando si tratti di rinnovo.**

Il primo permesso rilasciato per le causali sopra indicate mantiene invece la durata massima di due anni.

Il contributo richiesto in sede di rinnovo resta di euro 50 (circolare Ministero dell'Interno 1.6.2023).

## 6. Art. 5 – Ingresso dei lavoratori agricoli e contrasto alle agromafie

Il primo comma contiene una mera anticipazione, limitata al settore agricolo, di quello che dovrebbe essere il regime del piano triennale di cui si è detto a commento dell'art. 1: le domande risultate eccedenti nell'ambito del decreto flussi 2022 vengono accolte “con priorità” rispetto ai nuovi richiedenti, in occasione dei decreti flussi integrativi di cui all'art. 1 comma 4 dello stesso d.l. 20.

Il secondo comma si segnala in realtà solo per il titolo altisonante (“*contrasto alle agromafie*”) e per la fumosa individuazione di un collegamento tra “flussi migratori irregolari” e “*protezione del mercato nazionale dalle attività internazionale di contraffazione e criminalità agroalimentare*”.

Nel merito la novella legislativa fa in realtà una cosa molto modesta: disciplina cioè il conferimento della qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria al personale dell’*“Ispettorato centrale per la tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari”*. Tale conferimento era già previsto dal d.l. 22/2005 conv. in l. 71/2005, ma andava ora reso coerente con il nuovo sistema di inquadramento del personale previsto dal CCNL 2019-2021: mentre in precedenza detta qualifica era prevista per *“il personale di qualifica dirigenziale e i dipendenti inquadrati nei profili professionali dell'area C e della posizione economica B3”*, ora la qualifica viene attribuita al *“personale dirigenziale e non dirigenziale inquadrato nell'area delle Elevate professionalità e nell'area Funzionari”*. Il restante personale mantiene, come già dal 2005, la qualifica di agente di polizia giudiziaria.

Si tratta, forse, di un modesto ampliamento dei titolari della qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria: ma qualificare questo intervento (e venderlo ai giornalisti) come “contrasto alle agromafie” è una delle più ridicole manipolazioni di questa vicenda legislativa.

## **7. Art 4 bis – Disposizioni in materia di conversione del permesso di soggiorno per MSNA**

L'art. 4-bis modifica l'art. 32, comma 1-bis del TU riducendo la durata del permesso per studio, accesso al lavoro, lavoro subordinato, lavoro autonomo ottenibile al compimento della maggiore età da parte del MSNA. In precedenza, il comma 1-bis non faceva riferimento a durata massima che dunque doveva trarsi dall'art. 5 TU ed essere dunque, normalmente, biennale. Ora la durata viene ridotta immotivatamente al massimo a un anno.

Viene inoltre integralmente abrogato – in spregio ai principi sul giusto procedimento amministrativo – l'ultimo periodo del comma 1-bis che così recitava: *“Il mancato rilascio del parere richiesto (per i minori sottoposti a tutela) non può legittimare il rifiuto del rinnovo del permesso di soggiorno. Si applica l'art. 20, commi 1,2,3 l. 241/90”*.

La norma è dunque esattamente opposta rispetto a quella introdotta in materia di parere della Questura e nulla osta lavorativo: là è stabilita una accelerazione con la previsione che decorsi 60 giorni il procedimento prosegue comunque; qui si sopprime sia la norma acceleratoria, sia il meccanismo del silenzio assenso di cui all'art. 20 l. 241/90, lasciando il procedimento in una condizione di indeterminatezza. In realtà, resta comunque vigente l'obbligo di concludere il procedimento ex l. 241/90, ma l'ingiustificata soppressione del comma, rallenterà ulteriormente una procedura particolarmente delicata e urgente.

## **8. Ulteriori modifiche alla disciplina del lavoro**

Solo per completezza si segnalano, in modo sintetico, le ulteriori modifiche intervenute in materia di lavoro pressoché contestualmente a quelle sopra esaminate, sulle quali si tornerà con successive schede.

Si tratta in particolare delle norme introdotte dal dlgs 18.10.2023 n. 152 (entrato in vigore il 17.11.2023) di recepimento della direttiva 2021/1883 che

modifica la precedente direttiva 2009/50 in tema di ingresso dei lavoratori altamente qualificati.

Le modifiche più rilevanti sul punto, fermo restando l'ingresso fuori quota, sono le seguenti, tutte trasfuse nel nuovo testo dell'art. 27-quater TU:

- Il titolo di studio richiesto è quello di livello terziario rilasciato dal paese di origine a seguito di un corso almeno triennale: vi rientrano quindi tutti i corsi seguiti per almeno un triennio non solo dopo il diploma superiore, ma anche dopo un diploma di formazione professionale.
- Tale titolo di studio (ed è questa l'innovazione più importante) può essere sostituito da una qualifica professionale attestata da almeno cinque anni di esperienza nella professione (ridotti a tre negli ultimi sette anni per il settore della "tecnologie della informazione e comunicazione"); si valorizzano così le esperienze concrete e non più solo il titolo formale.
- La possibilità di usufruire di questo canale si applica anche a chi già soggiorna in Italia come lavoratore stagionale o come familiare di cittadino UE (in precedenza esclusi) e anche ai titolari di protezione internazionale.
- Il contratto offerto deve essere di durata di almeno sei mesi (e non più due anni, come in precedenza).
- La retribuzione offerta deve essere non inferiore alla media annuale lorda rilevata dall'ISTAT
- Il titolare di Carta Blu è vincolato a svolgere solo lavori altamente qualificati esclusivamente per i primi 12 mesi (durante i quali il cambiamento di datore di lavoro è soggetto ad autorizzazione della Direzione Territoriale del Lavoro). Decorsi 12 mesi (in precedenza erano due anni) può svolgere qualsiasi attività lavorativa. Fin dall'inizio del rapporto, può anche affiancare attività di lavoro autonomo al lavoro altamente qualificato che ha consentito l'ingresso.
- Il ricongiungimento familiare è consentito, per il titolare di Carta Blu, indipendentemente dalla durata del permesso.

- È facilitato l'ingresso e il soggiorno del titolare di Carta Blu rilasciata da altro Stato membro (nuovo comma 17).

Resta aperta la questione dell'accesso di tali lavoratori al pubblico impiego, essendo confermato al comma 14 che l'accesso al lavoro è escluso se “le attività dello stesso comportano, anche in via occasionale l'esercizio diretto o indiretto di pubblici poteri” e non essendo comunque modificato l'art. 38 TU 165/2001 (che non prevede tale titolo di soggiorno tra quelli che danno accesso al pubblico impiego).

Infine, da segnalare che il Dlgs 152/2023, esorbitando dal tema Carta Blu, ha anche introdotto una modifica formale all'art. 22, comma 11 TU che disciplina il permesso per attesa occupazione sostituendo il requisito della iscrizione nelle liste di collocamento con il (più attuale) requisito della “dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro”, che va comunque rilasciata al Centro per l'Impiego.