

Audizione D.L. 145/2024 "Decreto flussi" recante "Disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali"

A.S.G.I. Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione

22 ottobre 2024

Questa breve relazione si focalizzerà sui primi tre articoli del D.L. n. 145 del 2024, ovvero quelli che riguardano le riforme in materia di ingresso per lavoro, evidenziando alcuni degli aspetti che, a seconda dei casi, rendono necessaria la modifica o l'abrogazione di parti del decreto in esame.

Mi si permetta una breve premessa per dare il senso alle valutazioni critiche che esprimerò nei confronti del decreto in commento.

Tale riforma prende il là, anche per ammissione da parte di membri del Governo, dalla constatazione che la procedura dei flussi presenta gravissime problematiche in termini di efficienza.

Queste problematiche sono state evidenziate in particolare nel [report della campagna Ero straniero sui flussi](#), che, nell'ultimo aggiornamento disponibile del maggio 2024, evidenzia che, nel 2023, seppure sono state presentate domande da parte dei datori in quantità sei volte maggiore rispetto alle quote disponibili, soltanto una su quattro ha portato alla sottoscrizione di un contratto di lavoro e alla richiesta di un permesso di soggiorno.

Significa che si perfeziona meno di un procedimento su quattro di quelli che ottengono la quota.

Il problema, come evidenziato sia nel report che da moltissimi commentatori, è la procedura stessa, che non è adeguata alle esigenze del mercato del lavoro per moltissimi aspetti.

E ciò, in particolare, per i tempi estremamente lunghi, che intercorrono tra il momento in cui il datore invia la richiesta di assunzione del lavoratore residente in Paese estero – che deve essere presentata in una limitatissima finestra di tempo se vuole avere qualche chance di successo – e il momento in cui il lavoratore farà ingresso in Italia e otterrà un titolo abilitativo all'impiego.

Come ben noto, infatti, una delle ragioni, probabilmente la principale, per cui i lavoratori che ottengono la quota non vengono assunti è perché il loro impiego diviene possibile quando ormai è trascorso troppo tempo dalla domanda e il datore di lavoro non ne ha più bisogno, o perché l'esigenza produttiva è cessata o perché vi ha dovuto fare fronte con altri dipendenti.

Per ovviare a tale inefficienza della procedura il legislatore, prima in via provvisoria con gli artt. 42 e ss. del D.L. n. 73 del 2022 e poi con una modifica definitiva della disciplina contenuta all'art. 2 del D.L. n. 20 del 2023, aveva introdotto delle previsioni semplificatorie del procedimento amministrativo dei flussi.

In particolare:

1. Aveva demandato a dei professionisti privati tramite il rilascio di una asseverazione le verifiche sulla congruità del numero di richieste presentate da ciascun datore di lavoro e quelle sul rispetto delle previsioni della contrattazione collettiva, verifiche che in precedenza erano a carico dell'Ispettorato del lavoro, (art. 24 bis, commi 1 e 2, T.U.I.). I controlli pubblici, dell'Ispettorato e dell'Agenzia delle entrate, venivano svolti successivamente soltanto a campione.
2. Aveva previsto che il nulla osta al rilascio del visto venisse emesso dallo Sportello Unico entro 60 giorni dalla domanda, anche in mancanza dei pareri endoprocedimentali (art. 22, commi 5 e 5.01, T.U.I.);
3. Veniva infine autorizzata l'assunzione del lavoratore sin dal momento del suo ingresso in Italia (art. 22, 6 bis, T.U.I.).

Tali modifiche, non avevano risolto i problemi della procedura, che sono intrinseci a quel meccanismo e non riformabili, e la cui soluzione necessiterebbe una radicale riforma dei meccanismi d'ingresso per lavoro, con la previsione di un visto per ricerca lavoro e la reintroduzione della sponsorship.

Tuttavia l'ultima riforma era stata comunque considerata un passo in avanti rispetto alla disciplina previgente e aveva portato a una significativa riduzione dei tempi di trattazione delle pratiche, quantomeno avanti agli Sportelli Unici per l'Immigrazione.

Il D.L. n. 145 del 2024, seppur adottato dallo stesso Governo che aveva emanato la precedente riforma, costituisce una inspiegabile inversione di rotta.

Vengono infatti in parte derogate le precedenti previsioni semplificatorie nonché vengono aggiunti ulteriori controlli, spesso in maniera ridondante perché si sommano a quelli già previsti dalla normativa in vigore.

Mi riferisco in particolare a quantomeno quattro aspetti.

Il primo è la previsione di cui all'art. 2, comma 1, del D.L. n. 145 secondo la quale – in via provvisoria per il solo anno 2025 - i datori di lavoro, per poter presentare la domanda il giorno del click day, devono precompilarla 4 mesi prima.

Durante tale periodo l'Ispettorato del lavoro e l'Agenzia delle entrate potranno svolgere preventivamente i controlli sulla congruità del numero di richieste presentate da ciascun datore di lavoro e sul rispetto delle previsioni della contrattazione collettiva; vengono quindi reintrodotti le verifiche pubbliche che il D.L. n. 20 del 2023 aveva invece demandato ai professionisti accreditati tramite asseverazione con un intento semplificatorio.

Tale novella è discutibile sotto tre profili:

- Da un lato svolgere i controlli su tutte le domande prima della loro presentazione costituisce un notevole aggravio per la pubblica amministrazione rispetto a farlo dopo il loro invio e solo su quelle che rientrano nelle quote, come avveniva sino al 2022. Infatti se, sulla base dell'esperienza delle ultime procedure, le domande presentate sono sino a 6 volte maggiori rispetto alle quote disponibili, anticipare le verifiche rispetto al click day, e quindi prima dell'accertamento di quali effettivamente potranno rientrare nelle quote, significa dover svolgere un numero estremamente maggiore di controlli rispetto a una valutazione successiva all'inoltro delle istanze. E quindi necessiterebbe, per essere efficace, di moltissime risorse in termini di organico degli uffici ispettivi, che allo stato non ci sono. Tale questione non viene superata dalla previsione di plurimi click day, dato che tali date si collocano temporalmente a distanza di pochi giorni l'una dall'altra, salvo una quota d'ingressi per il settore turistico che sarà richiedibile dal 1 ottobre 2025.
- Inoltre la modifica in questione non abroga l'introduzione dell'asseverazione da parte dei professionisti privati. Pertanto il datore di lavoro da un lato è costretto a sobbarcarsi degli oneri economici delle verifiche da parte del professionista che deve ingaggiare, ma dall'altro ciò non si risolve in una riduzione dei termini procedurali dato che comunque, seppur preventivamente, dovrà dare tempo alla P.A. di svolgere ulteriori verifiche sugli stessi profili.
- Infine risulta piuttosto contraddittorio il fatto che il D.L. 20 del 2023 abbia inserito la previsione che il nulla osta debba obbligatoriamente essere emesso, anche in assenza del parere endoprocedimentale della Questura, entro 60 giorni dall'inoltro delle domande, per ridurre i tempi della procedura; mentre ora il D.L. n. 145 del 2024 al contrario prevede che le domande vadano compilate 4 mesi prima dell'inoltro, così nei fatti riallungando la durata del procedimento.

Non si è di per sé contrari alla possibilità di far precaricare le domande di flussi, ma non si può non constatare che la previsione contenuta nel D.L. n. 145 del 2024, così come formulata, determina un aggravio istruttorio per la PA e allungamento dei tempi del procedimento per i privati, senza dare alcuna garanzia che ciò determini una migliore selezione delle domande.

E ciò va proprio nel senso inverso a quella dell'efficientamento dello strumento dei flussi dato che, come si diceva in precedenza, più mesi passano tra la formalizzazione della domanda di flussi e l'ingresso del lavoratore in Italia, meno sono le probabilità che il lavoratore venga effettivamente assunto.

2

Queste considerazioni valgono a maggior ragione nell'ipotesi prevista all'art. 3 del D.L. n. 145 del 2024 secondo la quale, se il lavoratore proviene da un Paese *“caratterizzato da un elevato rischio di presentazione di domande corredate da documentazione falsa o in assenza dei presupposti di legge”*, il datore dovrà (i) comunque precompilare la domanda molti mesi prima del click day per permettere i controlli preventivi da parte dell'ispettorato del lavoro, (ii) munirsi di asseverazione sugli stessi profili, (iii) infine attendere, dopo il click day, lo svolgimento delle stesse verifiche per un tempo non determinato dalla norma prima di ottenere il nulla osta.

Infatti non opera in questo caso l'obbligo di emettere automaticamente tale autorizzazione entro 60 giorni dalla domanda di flussi.

Tra tali Stati a elevato rischio rientrano sino alla fine del 2025 il Bangladesh il Pakistan e lo Sri Lanka, ma tale lista potrà essere aggiornata con decreto del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale.

Ci saranno quindi domande che avranno una corsia preferenziale e si concluderanno in 60 gg dal click day con l'emissione del nulla osta ed altre che invece dovranno attendere un numero imprecisato di mesi prima di sapere il loro esito.

La distinzione tra la procedura facilitata e l'altra sta nella nazionalità del lavoratore.

Il che appare, innanzitutto incongruente rispetto alla volontà del legislatore di prevenire l'invio di domande false o infondate, dato che la richiesta di flussi è predisposta e inviata dal datore di lavoro e non dal lavoratore, ed è quindi il primo il responsabile di eventuali frodi, non il secondo.

Ma soprattutto a nostro avviso la previsione così formulata appare come una non giustificata, e persino raffazzonata, discriminazione nei confronti di alcuni lavoratori sulla base della loro nazionalità.

Ciò in quanto l'effetto di una simile previsione sarà che i datori di lavoro che avranno necessità di assumere un dipendente, lo sceglieranno tra quelli provenienti da Stati che non rientrano tra quelli

attenzionati dal Ministero degli affari esteri, solamente per avere dei tempi certi di assunzione che le altre nazionalità non gli garantirebbero.

Il che quindi determina un trattamento diseguale nei confronti di alcuni lavoratori stranieri sulla base della loro mera provenienza nazionale, con potenziali profili di illegittimità per violazione dell'art. 3 Cost..

3

Passando al terzo aspetto si evidenzia che il D.L. n. 145 del 2024 presenta un'altra norma che viene giustificata nella relazione del Governo come una "semplificazione procedurale (...) a vantaggio di un miglior servizio per l'utenza" ma che di fatto rappresenta esattamente il contrario.

Si tratta di quanto previsto all'art. 1, let. a, n. 2) del decreto legge che esenta l'Amministrazione dalla comunicazione del preavviso di rigetto nei procedimenti di rilascio di visti e nei casi di revoca del permesso di soggiorno determinata dalla revoca del visto.

Tale novella va letta in combinato disposto con quanto stabilito dall'art. 21 octies della Legge n. 241 del 1990 che, per tutti i procedimenti amministrativi, esclude la necessità del **preavviso di rigetto** qualora il procedimento abbia natura vincolata.

Il D.L. n. 145 del 2024 quindi permette all'Amministrazione di non anticipare le ragioni del diniego agli interessati anche in procedimenti, in materia di visti, in cui esercita un potere discrezionale.

Si badi che la norma non distingue la tipologia di visto, per cui si può ritenere che tale modifica operi per tutte le categorie di autorizzazione all'ingresso, non solo a quelle per motivi di lavoro.

Il preavviso di rigetto costituisce la comunicazione endoprocedimentale che, indicando i motivi ostativi all'accoglimento della domanda prima dell'emanazione del diniego, permette all'interessato di interloquire con l'amministrazione e fornire un contributo procedimentale. Di tale apporto l'Amministrazione deve tenere conto anche al fine di evitare potenziali errori.

In materia di visti invece le Ambasciate con questa riforma potranno procedere direttamente all'adozione del diniego.

La norma a nostro avviso presenta due profili di possibile illegittimità costituzionale.

Sotto un primo profilo si evidenzia che la partecipazione al procedimento amministrativo costituisce applicazione dei principi di buon andamento e di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

Tale strumento risponde a una finalità deflattiva del contenzioso giurisdizionale in quanto permette alla PA, in contraddittorio rispetto alle motivazioni assunte in base agli esiti dell'istruttoria, di conoscere le ragioni fattuali e giuridiche dell'interessato che potrebbero contribuire a far assumere agli organi competenti una diversa determinazione finale, derivante dalla ponderazione di tutti gli interessi in campo.

La sua esclusione quindi in procedimenti in cui opera la discrezionalità amministrativa pare violare gli obblighi di buon andamento dei pubblici uffici di cui all'art. 97 Cost..

Nonché avrà come effetto un notevole aumento dei ricorsi giurisdizionali, non restando agli interessati altro strumento per opporsi alla valutazione delle Ambasciate che adire la Magistratura.

Infine l'applicazione selettiva di tale deroga ai soli procedimenti amministrativi in materia di visti pare una ulteriore violazione del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost. non giustificata da alcuna ragione tecnico organizzativa.

Infatti una simile previsione non trova applicazione in nessun altro procedimento amministrativo di cui siano incaricate le Ambasciate e i consolati.

Per di più tale esclusione non contribuisce in modo significativo alla riduzione dei tempi procedurali, dato che per il preavviso di rigetto il Legislatore ha previsto una sospensione di soli 10 giorni del procedimento, che ordinariamente nel caso dei visti dura molti mesi.

Infine risulta contraddittoria tale menomazione dello scambio tra interessato e pubblica amministrazione, dato che lo stesso D.L. 145 del 2024 introduce all'art. 22 comma 5 quinquies T.U.I. un ulteriore passaggio procedimentale, obbligando il datore a confermare la propria volontà di assumere il lavoratore alla conclusione degli accertamenti sulla domanda di visto.

Da un lato quindi si esclude una comunicazione considerata in tutti gli altri ambiti come essenziale, dall'altro se ne aggiunge una nuova.

4

Un'ulteriore previsione desta notevoli dubbi di legittimità.

Mi riferisco ai commi 2 e seguenti dell'art. 2 del D.L. n. 145 del 2024 con cui sono state previste ulteriori 10.000 quote per lavoro domestico per il 2025, le cui domande potranno essere inviate a partire dal 7 febbraio 2025 per il tramite di Agenzie di somministrazione e intermediazione o delle associazioni datoriali firmatarie del vigente contratto collettivo.

Le domande dovranno riguardare l'assistenza di persone con disabilità o anziani con più di 80 anni.

Si ritiene positivo che siano state introdotte nuove quote per il lavoro domestico, che è quello in cui normalmente si verifica un maggior divario tra il numero di domande presentate e le quote disponibili.

Tuttavia non si può non notare che il D.L. in esame presenta una forte limitazione al diritto al lavoro per i cittadini stranieri che beneficerebbero di tale procedura: essi infatti per i primi 12 mesi potranno essere occupati soltanto per l'assistenza di persone disabili o grandi anziani.

Successivamente potranno essere occupati in altri settori, ma soltanto nei limiti di specifiche quote che saranno stabilite con i decreti flussi.

Si tratta di una previsione del tutto inedita, dato che in tutti gli altri casi di lavoratori che fanno ingresso con il decreto flussi è riconosciuta la possibilità di svolgere qualsiasi attività consentita, anche in altri settori, ai sensi dell'art. 6, comma 1, T.U.I..

In tale modo si crea non solo una categoria di lavoratori con un limitato accesso al mercato del lavoro e quindi più precari, con una potenziale violazione del principio di uguaglianza, ma altresì si generano le condizioni materiali per una loro maggior ricattabilità in un contesto, qual è quello del settore domestico, in cui è notoriamente diffuso lo sfruttamento lavorativo.

È infatti evidente che il lavoratore domestico che abbia notevoli difficoltà a trovare un altro impiego, ben difficilmente avrà la possibilità di denunciare l'applicazione di condizioni lavorative non consone alle previsioni normative e della contrattazione collettiva.

Si crea quindi una differenza di potere contrattuale tra datore di lavoro e lavoratore, in quanto il secondo avrà necessità di rimanere occupato presso il primo per poter mantenere il permesso di soggiorno.

Inoltre si evidenzia che anche in questo caso, come quello dei lavoratori provenienti da Paesi a rischio, il Legislatore ha previsto che il nulla osta venga rilasciato soltanto a seguito dei controlli da parte dell'Ispettorato del lavoro, derogando all'obbligo generale di rilascio automatico del nulla osta entro 60 giorni dalla domanda.

Valgono le considerazioni svolte in precedenza, ma si segnala che tale aggravamento del procedimento amministrativo risulta ancor più irrazionale nel lavoro domestico se si considera che le domande in questione sono presentate innanzitutto con l'intermediazione di soggetti qualificati, quali sono le Agenzie per il lavoro e le associazioni datoriali; ma altresì riguardano l'assistenza di persone estremamente vulnerabili che difficilmente possono attendere a lungo chi dovrà prendersi cura delle loro necessità.

Anche in questo caso quindi l'allungamento dei termini procedurali porterà probabilmente a una mancata assunzione dei lavoratori chiamati con il decreto flussi.

*

Numerose norme del D.L. n. 145 del 2024 prevedono l'utilizzo di strumenti informatici per semplificare le procedure amministrative del decreto flussi e soprattutto evitare la necessità di fissare appuntamenti presso lo Sportello unico per l'immigrazione.

Viene quindi espressamente previsto all'art. 22 T.U.I. che la domanda di decreto flussi venga inviata per via telematica, come già avviene nei fatti da molti anni, ma anche che la stessa venga sottoscritta con firma digitale.

Il datore di lavoro deve altresì munirsi di domicilio digitale iscritto in uno degli indici nazionali previsti dal codice dell'amministrazione digitale. Con l'utilizzo della p.e.c. il datore di lavoro dovrà interloquire con lo Sportello unico; in particolare, come già evidenziato, è stabilito che il datore di lavoro debba confermare, entro sette giorni dalla comunicazione della conclusione degli accertamenti sulla domanda di visto, la propria intenzione di assumere il lavoratore (art. 22, comma 5 quinquies, T.U.I.).

Entro 8 giorni dall'ingresso del lavoratore in Italia, il datore di lavoro e il lavoratore devono sottoscrivere il contratto di lavoro; quantomeno il datore deve apporre tale firma digitalmente, mentre il dipendente lo può fare in maniera autografa, e poi inviare a mezzo p.e.c. il documento allo Sportello Unico per l'immigrazione.

La novella invece non indica se il modello 209 necessario per l'invio della domanda di permesso di soggiorno in favore del lavoratore sarà recapitato dallo Sportello Unico sempre per via telematica all'interessato o sarà invece consegnato in occasione di un appuntamento di persona.

L'uso della telematica è sicuramente apprezzabile e confacente all'obbligo di digitalizzazione dei procedimenti amministrativi previsto all'art. 3 bis della Legge n. 241 del 1990.

Tuttavia si segnala che sarebbe opportuno prevedere dei contemperamenti in favore dei datori di lavoro domestici, che non svolgendo attività imprenditoriale ed essendo spesso anziani, hanno un più difficile accesso agli strumenti informatici; a tal proposito si potrebbe mantenere per tale categoria quantomeno la possibilità di rapportarsi con gli sportelli pubblici personalmente e di sottoscrivere gli atti con firma autografa.

*

Si ritiene positiva la previsione che le conversioni da lavoro stagionale a non stagionale, qualora il lavoratore abbia svolto tre mesi di occupazione in Italia, possano essere autorizzate al di fuori delle quote previste dal decreto flussi.

Sempre il dossier di Ero straniero aveva dimostrato che tali procedure hanno un tasso molto più alto delle altre di successo, dettato dalla preventiva conoscenza tra il datore e il lavoratore.

La possibilità di conversione in un permesso di soggiorno per lavoro andrebbe estesa a tutti i titoli di soggiorno per i quali attualmente è preclusa

*

Con questo intervento è stata analizzata soltanto una parte delle modifiche apportate dal D.L. n.145 del 2024 alla disciplina degli ingressi per motivi di lavoro; tuttavia già da questa lettura parziale emerge un quadro a tinte prevalentemente fosche, considerate le molte previsioni che risultano essere o sostanzialmente inapplicabili o che paiono potenzialmente illegittime.

Tale riforma, che segue una lunga serie di simili tentativi di porre rimedio alle inefficienze della procedura dei flussi, non può essere risolutiva perché, come indicato in precedenza, l'attuale sistema non è emendabile in quanto radicalmente inadeguato alle necessità del mercato del lavoro.

Serve quindi una riforma che introduca strumenti nuovi, quali il visto per ricerca lavoro che permetta ai cittadini stranieri di fare ingresso provvisoriamente in Italia per cercare un'occupazione, con la possibilità in caso di assunzione di ottenere un titolo per motivi di lavoro; ma anche recuperi fattispecie già previste, ma poi abrogate, come l'ingresso per sponsorship che dia la possibilità a una persona già residente in Italia di garantire per l'ingresso per lavoro di un cittadino straniero residente all'estero.