

Rita Daila Costa Andrea Sgroi

Regolazione dei flussi e misure di tutela per le
vittime di sfruttamento nel d.l. 145/2024

27 novembre 2024

ISSN 3035-1111

© Copyright 2024 – <https://www.farisullavoro.it>
ISSN 3035-1111

DIRETTORI RESPONSABILI / EDITORS IN CHIEF

Giampiero Proia, *Università RomaTre* – giampiero.proia@uniroma3.it; Via Pompeo Magno 23, 00192 Roma
Rosario Santucci, *Università del Sannio* – isant551310@gmail.com; Via G. D’Auria 4, 80129 Napoli

COMITATO DI DIREZIONE / MANAGEMENT COMMITTEE

Emilio Balletti, *Università della Campania “Luigi Vanvitelli”*; Alessandro Bellavista, *Università di Palermo*; Enrico Gragnoli, *Università di Parma*; Fiorella Lunardon, *Università di Torino*; Alberto Pizzoferrato, *Alma Mater Università di Bologna*; Giampiero Proia, *Università RomaTre*; Rosario Santucci, *Università del Sannio*

COMITATO DI VALUTAZIONE / EVALUATION COMMITTEE

Silvio Bologna, Alessandro Boscati, Cinzia De Marco, Loredana Ferluga, Valeria Filì, Laura Foglia, Alessia Gabriele, Alessandro Garilli, Valerio Maio, Massimiliano Marinelli, Michel Martone, Marco Mocella, Severino Nappi, Marina Nicolosi, Carlo Pisani, Federico Maria Putaturo, Giulio Quadri, Francesco Santoni, Alessandro Riccobono, Anna Trojsi, Anna Zilli

COMITATO DI REDAZIONE / EDITING COMMITTEE

Paolo Bernardo, Rita Daila Costa, Nicoletta De Angelis, Pia De Petris, Gianluca Liguori, Francesca Pacifico, Andrea Sgroi

I paper sono pubblicati previo processo di peer review da parte del comitato di direzione e, secondo la modalità double blind, diconponenti del Comitato di valutazione o di esperti esterni, scelti dal comitato di direzione / The papers will take place following a peer review process by the management committee and, according to the double blind method, by members of the Evaluation Committee or external experts, chosen by the Management Committee

Rita Daila Costa

Dottoranda in “Dinamica dei Sistemi” – Università di Palermo

Andrea Sgroi

Dottorando in “Diritti Umani: evoluzione, tutela e limiti” – Università di Palermo

**Regolazione dei flussi e misure di tutela per le vittime di sfruttamento nel d.l.
145/2024^{1*}**

KEY WORDS: *migrants workers; flows decree; seasonal workers; labour exploitation.*

ABSTRACT: *This study aims to provide a detailed analysis of the main innovations introduced by Decree No. 145/2024 relevant to migrant workers. In particular, the paper focuses on the reforms concerning the regulation of entry for employment purposes and the so-called "flows decree", as well as the measures for protecting victims of labour exploitation in their interaction with the existing framework. Given the complexity of the legal framework in which it operates, the analysis will also highlight the potential problems that may arise from implementing these innovations.*

Finally, the article examines the new hypothesis of the withdrawal of special protection and its implications for foreign workers.

SOMMARIO: *1. Premessa. – 2. Sistema dei flussi e autorizzazione individuale al lavoro. – 3. Accelerazione dell’iter per il rilascio del nulla osta e del visto e prevenzione delle ‘patologie’ del procedimento. La digitalizzazione delle procedure. – 4. Istituzionalizzazione della posizione delle associazioni datoriali e di altri operatori privati nel procedimento. – 5. Novità in materia di ingresso e soggiorno dei lavoratori stagionali. – 6. Il ‘nuovo’ permesso per i lavoratori stranieri vittima di sfruttamento e la mancata riforma dell’art. 18 TUI. – 7. Segue. I diritti legati al ‘nuovo’ permesso. – 8. La nuova possibilità di revoca della protezione speciale. Cenni. – 9. Conclusioni. La parabola neo-mercantilista delle politiche di ingresso e soggiorno per motivi di lavoro.*

* Sebbene il lavoro sia frutto della riflessione comune dei due autori, Rita Daila Costa ha redatto i paragrafi 5, 6, 7 e 8; Andrea Sgroi ha redatto i paragrafi 2, 3 e 4. I paragrafi 1 e 9 sono stati redatti congiuntamente.

1. Premessa

Il decreto legge 11 ottobre 2024, n. 145, non ancora convertito sino a questo momento, è parte di un'opera di riforma più ampia sul sistema dell'immigrazione e dell'asilo, inaugurata dall'attuale Governo con il decreto legge 10 marzo 2023, n. 20 (anche tristemente noto come “Decreto Cutro”), e portata avanti attraverso molteplici decreti legge, adottati sulla scorta di simili presupposti di necessità ed urgenza, sintetizzabili nella volontà di contrastare l'immigrazione irregolare, evitare la ‘strumentalizzazione’ delle domande di protezione internazionale e ridefinire il sistema di accesso dei lavoratori in Italia.

Nello specifico, il d.l. 145/2024 è stato giustificato dalla finalità di definire canali di accesso regolari per i lavoratori stranieri e adottare disposizioni relative ai flussi, a cui è sommata anche l'inedita necessità di disporre misure idonee per le vittime di sfruttamento, individuate attraverso il rinvio alle fattispecie del codice penale che a vario titolo prevedono la rilevanza delle condotte di sfruttamento.

Come spesso accade con i decreti-legge nella materia in questione, peraltro ormai divenuti la fonte privilegiata di intervento, può sin da subito rilevarsi come le finalità dichiarate non sembrano integrare i presupposti per l'adozione di un provvedimento che richiederebbe la sussistenza di «casi straordinari di necessità e d'urgenza»². Tutt'altro. Il d.l. 145/2024 interviene su problemi strutturali e nient'affatto contingenti del sistema d'immigrazione, che richiederebbero una riforma di carattere organico e di ampio respiro e non l'ennesimo intervento ‘chirurgico’ su un sistema da tempo dimostratosi inefficace, come quello dei flussi³. Solo alcuni puntuali interventi sembrano, invece, destinati a rispondere a quelle che, più o meno condivisibilmente, possono essere comunque riconosciute come esigenze in un certo senso ‘straordinarie’.

Il presente contributo si propone di analizzare le principali novità di interesse lavoristico del nuovo decreto, mettendo in evidenza i suoi aspetti problematici, anche alla luce del complesso quadro normativo in cui lo stesso si inserisce.

2. Sistema dei flussi e autorizzazione individuale al lavoro

In ‘prima battuta’, il nuovo decreto interviene sulla disciplina dell'ingresso e soggiorno per motivi di lavoro, recata dal d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, cd. Testo Unico in materia di Immigrazione (da ora in poi, TUI). Sin dall'introduzione di quest'ultimo, il regime dell'ingresso in Italia per ragioni lavorative si è basato sulla concatenazione tra due diversi istituti, relativi alla ‘gestione’ degli

² Rispetto al d.l. 20/2023, v. FLORIO, *Dalla protezione umanitaria alla protezione complementare: cos'è cambiato?*, in *QG*, 24 marzo 2023.

³ Così, GARILLI, *Immigrati e diritti sociali: parità di trattamento e tutela multilivello*, in *DML*, 2017, 1, pp. 13-16; RECCHIA, *L'accesso al lavoro dei migranti economici*, in CHIAROMONTE, FERRARA, RANIERI (A cura di), *Migranti e lavoro*, il Mulino, Bologna, 2020, p. 100.

ingressi. Si tratta della programmazione generale dei flussi d'ingresso, ad opera del Governo (art. 3 TUI), e del procedimento di autorizzazione individuale al lavoro (artt. 21 ss. TUI).

La novella si pone in linea di continuità ideale con le modifiche apportate dal d.l. 20/2023 (conv. mod. l. 50/2023) alla disciplina della programmazione degli accessi per motivi di lavoro e con il d.p.c.m. 27 settembre 2023, recante la concreta pianificazione «dei flussi d'ingresso legale in Italia dei lavoratori stranieri per il triennio 2023-2025» (il cd. decreto flussi).

Il precedente d.l. 20/2023 ha infatti introdotto un cambiamento strutturale nel regime della programmazione degli ingressi (art. 3 TUI), da applicare sperimentalmente nel triennio 2023-2025, nonché alcune modifiche 'mirate' alla disciplina del procedimento di autorizzazione individuale al lavoro (art. 21 e ss. TUI), improntate al perseguimento di obiettivi omogenei rispetto a quelli del recentissimo intervento normativo.

In breve, il legislatore ha 'accantonato' la distinzione tra documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato (art. 3, cc. 1 a 3 TUI), e decreto annuale di programmazione transitoria dei flussi d'ingresso dei lavoratori non comunitari nel territorio dello Stato (il cd. 'decreto flussi', c. 4), ambedue di competenza dell'esecutivo.

In deroga alla disciplina generale, l'art. 1 cc. 1-2 d.l. 20/2023 stabilisce che la definizione delle 'quote' massime di stranieri da ammettere nel territorio dello Stato per lavoro subordinato, in tutto il periodo sopra considerato, avvenga con d.p.c.m. triennale, definito sulla base di un macro-procedimento consultivo simile a quello precedente previsto dall'art. 3 TUI⁴. Ulteriori decreti flussi possono essere emanati nel corso del triennio attraverso la medesima procedura. Inoltre, le istanze eccedenti i limiti del d.p.c.m. 'triennale' possono essere esaminate nell'ambito delle 'quote' che si rendono successivamente disponibili con gli ulteriori decreti (c. 3).

Il nuovo decreto flussi deve indicare i criteri generali per la definizione degli ingressi, tenendo conto dell'analisi del fabbisogno del mercato del lavoro, effettuata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, previo confronto con le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro maggiormente rappresentative sul piano nazionale.

Viene invece tralasciata, nel triennio in questione, la definizione delle «azioni» e degli «interventi che lo Stato italiano, anche in cooperazione con gli altri Stati membri dell'Unione europea, con le organizzazioni internazionali, con le istituzioni comunitarie e con organizzazioni non governative, si propone di svolgere in materia di immigrazione, anche mediante la conclusione di accordi con i Paesi di origine» (art. 3, c. 2, TUI), oltreché l'indicazione delle misure di carattere economico e sociale nei confronti degli stranieri soggiornanti nel territorio dello Stato. Si tratta di quegli adempimenti che la legge - nella precedente formulazione - assegnava al decreto

⁴ ROBERTI, *Questioni connesse alla determinazione delle "quote massime" dei migranti economici*, in *federalismi.it*, 2024, 12, pp. 133-151.

programmatico triennale, abitualmente elusi nella prassi applicativa dell'art. 3 cit.

L'attribuzione di un ruolo predominante alla definizione delle quote di ingresso per lavoro nel governo generale dell'immigrazione ha trovato conferma nel d.p.c.m. 27 settembre 2023, vale a dire nel cosiddetto "decreto flussi". In quest'ultimo, si registra, infatti, un aumento considerevole delle quote d'ingresso, rispetto agli anni passati⁵. Gli effetti di tale sensibile incremento del numero di accessi consentiti sono però depotenziati dal meccanismo delle cd. quote riservate, introdotto dal d.l. 20/2023 e rafforzato dalla legge di conversione⁶. In questo senso, la nuova centralità dello strumento è condizionata alle politiche migratorie del governo in tema di rimpatrio, contrasto all'immigrazione irregolare e divieto di regolarizzazione *sur place*⁷.

Invece, come si apprezzerà meglio nel prosieguo della trattazione, il processo di riforma non ha alterato la struttura essenziale del macro-procedimento di autorizzazione individuale al lavoro. L'affastellamento di mirati interventi sul contenuto degli artt. 21 e ss. TUI non ha modificato gli aspetti essenziali della procedura, che restano i seguenti: il nulla osta all'ingresso e al lavoro è conferito nei limiti delle quote determinate dal decreto flussi, eccezion fatta per le ipotesi previste dagli artt. 27 e ss., in cui il rilascio delle autorizzazioni al lavoro avviene al di fuori delle quote e con particolari modalità⁸; il procedimento per il rilascio del nulla-osta, che è incardinato presso lo Sportello Unico dell'Immigrazione, è avviato su istanza del datore di lavoro⁹, mentre l'interesse del lavoratore straniero alla positiva conclusione dello stesso *iter* non assume alcuna rilevanza giuridica. Infine, il 'meccanismo' si basa sempre sul presupposto, abbondantemente smentito dalla prassi applicativa¹⁰, che il lavoratore si trovi al di fuori del territorio dello stato italiano e che vi faccia

⁵ Complessivamente, il d.p.c.m. 27 settembre 2023 stabilisce l'ingresso 136 mila unità nel 2023; 151 mila unità nel 2024; 165 mila unità nel 2025. L'incremento è considerevole, se si pensa che nel 2019 gli ingressi consentiti per lavoro ammontavano a 30.850 unità, mentre nel decreto flussi per il 2023, che precede la riforma, le quote complessive sono 82.705; si veda DI PASQUALE, TRONCHIN, *Bentornato decreto flussi, in lavoce.info*, 2021.

⁶ Si veda l'art. 1, cc. da 5 a 5 *ter* d.l. 20/2023. In attuazione di tali disposizioni, l'art. 6 del d.p.c.m. 27 settembre 2023 prescrive l'ingresso, per ogni anno del triennio, di circa 2 mila unità riservate per i lavoratori di Stati che promuovono per i propri cittadini campagne mediatiche aventi ad oggetto i rischi per l'incolumità personale derivanti dall'inserimento in traffici migratori irregolari; circa 25 mila unità per i lavoratori di Stati che hanno concluso o concluderanno accordi di rimpatrio con l'Italia; 100 unità per i parenti di cittadini italiani emigrati residenti in Venezuela; 200 unità per gli apolidi e i rifugiati riconosciuti dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati o dalle autorità competenti nei Paesi di primo asilo o di transito; 4000 unità per la conversione di permessi per lavoro stagionale o permessi di lungo periodo concessi da altri stati membri.

⁷ Nell'ordinamento italiano, la regolarizzazione della posizione amministrativa dei lavoratori stranieri già presenti sul territorio è avvenuta attraverso le cd. procedure di sanatoria. Si tratta di interventi normativi *una tantum*, presentati come risposta emergenziale ad un problema di natura contingente. Sull'ultima sanatoria (d.l. 19 maggio 2020, n. 34), introdotta nel periodo pandemico, v. BELLAVISTA, *L'emersione del lavoro irregolare nel «Decreto Rilancio»*, in GARILLI (a cura di), *Dall'emergenza al rilancio: lavoro e diritti sociali alla prova della pandemia*, Torino, Giappichelli, 2020, pp. 163 ss.; GONNELLI, *La regolarizzazione dei lavoratori migranti come intervento straordinario per far fronte all'emergenza sanitaria da Covid-19*, in *LLI*, 2021, 1, pp. 32 ss.

⁸ GUARISO, *D.lgs. 20/2023 e d.lgs. 152/2023: Una nuova fase degli ingressi per lavoro?*, in *DIC*, 2024, 1, pp. 16 ss.

⁹ Egli deve allegare all'istanza i documenti prescritti dall'art. 22, c. 2 TUI.

¹⁰ ASGI, *Il decreto flussi 2021 alla luce delle novità introdotte dal Decreto Semplificazioni. Quando capirete che si*

ingresso soltanto al momento del rilascio del visto da parte dell'amministrazione degli esteri, con l'obbligo di stipulare il "contratto di lavoro e soggiorno" entro il termine di otto giorni ed ottenere così il titolo per soggiornare in Italia¹¹.

Piuttosto, tanto con il d.l. 20/2023 conv. mod. quanto con la disciplina più recente, il legislatore è intervenuto su alcuni aspetti specifici del procedimento, operando scelte nette rispetto agli obiettivi da perseguire e agli interessi ritenuti meritevoli di protezione nel sistema degli ingressi per motivi di lavoro.

3. Accelerazione dell'iter per il rilascio del nulla osta e del visto e prevenzione delle 'patologie' del procedimento. La digitalizzazione delle procedure

Già con il decreto dello scorso anno, il legislatore ha inteso favorire una rapida conclusione dei procedimenti di autorizzazione individuale al lavoro, prevedendo la possibilità che il controllo dell'autorità di pubblica sicurezza in merito all'esistenza di cause impeditive all'ingresso del lavoratore straniero intervenisse successivamente rispetto al rilascio del nulla osta¹².

Nel dettaglio, l'art. 2 d.l. 20/2023 ha previsto che i nulla osta vengono rilasciati anche in assenza delle informazioni fornite dalla Questura, qualora le stesse non siano acquisite entro il termine di sessanta giorni (art. 22, c. 5.01, TUI). Inoltre, è stabilito che «nelle more della sottoscrizione del contratto di soggiorno» il cittadino straniero possa svolgere la propria attività lavorativa sul territorio nazionale (art. 22, c. 6 bis, TUI). Tuttavia, nel caso in cui l'accertamento degli elementi ostativi al conseguimento dell'autorizzazione al lavoro avvenga successivamente rispetto alla conclusione del procedimento *ex art. 22 TUI*, è prevista la revoca del nulla osta e del visto, nonché «la risoluzione di diritto del contratto di soggiorno, nonché la revoca del permesso di soggiorno» (art. 22, c. 5 quater, TUI)¹³.

L'introduzione del silenzio assenso sulle informazioni di pubblica sicurezza non si è rivelata

tratta di persone e non di braccia?, asgi.it, 2022, p. 8.

¹¹ Si rinvia a: RICCOBONO, *Immigrazione e lavoro al tempo della crisi. Aspetti problematici e prospettive di riforma del quadro normativo*, in *NA*, 2013, 4, pp. 401 ss.; D'ONGHIA, DE MARTINO, *Lavoro e immigrazione: una nuova stagione nella regolamentazione dei flussi di ingresso?*, in A.A.V.V., (a cura di), *Annuario ADiM 2023*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, pp. 297 ss.; CHIAROMONTE, *Lavoro e diritti sociali degli stranieri: il governo delle migrazioni*, Giappichelli, Torino, 2013, pp. 141 ss.; LAFRATTA, *Il decreto flussi tra vecchie ombre e nuove esigenze*, in *Labor*, 2022, 4, pp. 451 ss.

¹² Il nulla osta al lavoro è rifiutato se il datore di lavoro risulti condannato negli ultimi cinque anni, anche con sentenza non definitiva, per i titoli di reato indicati dall'art. 22 c. 5 *bis* TUI. Inoltre, il nulla osta deve essere rifiutato o revocato quando i documenti presentati sono stati ottenuti mediante frode o sono stati falsificati o contraffatti o qualora lo straniero non si rechi presso lo sportello unico per l'immigrazione per la firma del contratto di soggiorno entro il termine di cui al comma 6, salvo che il ritardo sia dipeso da cause di forza maggiore (art. 22, c. 5 *ter* TUI).

¹³ Sull'idoneità del nuovo regime a pregiudicare l'effettiva possibilità per il lavoratore straniero di accedere alla tutela giurisdizionale per la soddisfazione del credito retributivo, sia consentito il rinvio a SGROI, *Ordinamento giuridico e ingresso dei lavoratori di paesi terzi: considerazioni a margine del d.l. 10 marzo 2023, n. 20*, in *DML*, 2023, 2, pp. 419-423. Il problema del diritto di difesa dei cittadini stranieri si estende ben oltre la disciplina del soggiorno per motivi di lavoro; si veda ZORZELLA, *Editoriale*, in *DIC*, 2024, 3.

idoneo a bilanciare l'esigenza di celerità con quella di scongiurare condotte fraudolente nella presentazione delle domande di nulla osta, da parte dei datori di lavoro. Lo dimostra, se non altro, il tentativo del governo di 'correre ai ripari' con l'art. 3 del d.l. 145, cit. Quest'ultima disposizione esclude l'applicazione dell' art. 22, c. 5.01 TUI, e prescrive un controllo generalizzato dell'Ispettorato nazionale del lavoro¹⁴, per le domande presentate ai fini dell'ingresso di lavoratori provenienti da paesi terzi considerati «a elevato rischio di presentazione di domande corredate da documentazione contraffatte o in assenza dei presupposti di legge» (art. 3, c. 1). È inoltre previsto che l'efficacia dei nulla osta già rilasciati ai cittadini di tali Paesi sia sospesa fino all'espletamento delle verifiche sopra menzionate (art. 3, c. 2).

I lavoratori interessati sono quelli provenienti da Bangladesh, Pakistan e Sri Lanka. L'effetto è alquanto paradossale, poiché tutti e tre i Paesi menzionati hanno accordi di rimpatrio con l'Italia e beneficiano, pertanto, del meccanismo delle quote riservate *ex art. 6, c. 3, d.p.c.m. 27 settembre 2023*.

Nonostante l'intoppo appena rappresentato, il d.l. 145/2024 persevera nell'obiettivo di rendere rapide le procedure, mediante una serie di accorgimenti.

Anzitutto, viene regolata la prassi della precompilazione delle domande di nulla osta rispetto al ben noto *click day*¹⁵, con precisazione di tempistiche e modalità e rinvio ad un circolare interministeriale per la definizione nel dettaglio delle procedure.

Ben più rilevante è la precisazione¹⁶ che l'art. 10 *bis* l. 7 agosto 1990, n. 241, *id est* la disciplina del preavviso di rigetto prevista dalla legge quadro sul procedimento amministrativo, non trovi applicazione nei procedimenti relativi ai visti di ingresso per lavoro, nonché al rifiuto o alla revoca del permesso di soggiorno a causa dell'annullamento del visto di ingresso.

Il rimedio esaspera la natura asimmetrica del macro - procedimento di autorizzazione individuale al lavoro, in cui la posizione del prestatore viene in (parziale) rilievo soltanto al momento della conclusione del contratto.

L'eliminazione *in toto* dell'istituto partecipativo si pone solo apparentemente in linea con quella tendenza della giurisprudenza, civile e amministrativa, a ritenere non necessarie le garanzie di partecipazione nell'ambito dei procedimenti amministrativi di espulsione o allontanamento dello straniero dallo stato. A margine di qualsiasi considerazione sulla bontà di questi orientamenti, è da notare che in quelle fattispecie il bisogno di celerità e urgenza - che giustifica la soppressione delle garanzie del 'giusto procedimento' amministrativo - deriva dalle esigenze di ordine pubblico e sicurezza poste alla base del provvedimento espulsivo¹⁷. Nel tipo di procedimento in esame, invece,

¹⁴ Sul rispetto dei requisiti di cui all'art. 24 *bis* TUI (v. *infra* par. 4).

¹⁵ Art. 2, c. 1 d.l. 145/2024.

¹⁶ Art. 1, c. 1, lett. a) d.l. 145 cit.

¹⁷ Si veda la ricostruzione di tali indirizzi delle Corti superiori in BONOMO, *Stranieri, procedimento amministrativo e*

gli interessi all'ordine pubblico e alla sicurezza dovrebbero trovare preventivo soddisfacimento mediante la condivisione delle informazioni di pubblica sicurezza tra Questura e Sportello Unico Immigrazione, sicché la mancanza di partecipazione al procedimento, da parte del lavoratore straniero, non trova alcuna 'superiore' giustificazione.

L'obiettivo di favorire una rapida conclusione dei procedimenti di autorizzazione individuale al lavoro trova un ulteriore riscontro nel 'depotenziamento' del cd. *labour market test*, prima necessario ai fini del rilascio del nulla-osta all'ingresso. Si tratta della verifica, da parte del centro per l'impiego competente, della indisponibilità - idoneamente documentata - di lavoratori già presenti sul territorio nazionale ad accettare la proposta d'impiego per cui viene richiesta la quota (art. 22, c. 2 TUI).

Tale istituto appariva già connotato da scarsa efficacia, atteso che il suo esito dipende dal gradimento del datore di lavoro, il quale è plausibilmente indotto a scartare la 'proposta' di lavoratori già presenti sul territorio e optare per la conclusione della procedura dei flussi, sia per l'impegno umano e materiale già investito in essa, sia perché egli ha conoscenza, diretta o indiretta, del lavoratore straniero per cui chiede la 'quota'.

In ogni caso, il nuovo art. 22, c. 2 *bis*, TUI prevede che la verifica si intenda esperita con esito negativo nel caso in cui il centro per l'impiego non comunichi - entro otto giorni dalla richiesta del datore di lavoro interessato - che vi sono già, in Italia, lavoratori disponibili a rivestire la posizione lavorativa richiesta. Dunque, anziché eliminare il *labour market test* o 'investire' seriamente sulla sua vincolatività, la riforma lo mantiene come inutile orpello di un procedimento già di per sé particolarmente complesso, omaggio simbolico a una visione protezionistica che non trova riscontro nei più recenti interventi in materia di occupazione.

Oltre a prevedere diverse misure mirate a rendere più celere la conclusione dei procedimenti di autorizzazione individuale al lavoro, il capo I interviene sulla digitalizzazione di tali procedure. Sul punto, il decreto in commento riduce al minimo gli oneri procedurali da osservare presso lo Sportello Unico o, comunque, per via diversa da quella telematica¹⁸. Tra tali novità, è particolarmente rilevante la modifica dell'art. 22, c. 6TUI¹⁹, che elimina l'obbligo del lavoratore di recarsi allo Sportello Unico entro otto giorni dall'ingresso in Italia, per la firma del contratto ed il rilascio del permesso di soggiorno, prevedendo in suo luogo l'esperimento della procedura in separata sede e per via telematica, previa apposizione della firma digitale.

All'obiettivo di rendere più rapide le procedure e alleggerire degli oneri della p.a. fa poi da contraltare, nell'intenzione del legislatore, l'esigenza di evitare che il procedimento si concluda

garanzie partecipative, in *DIC*, 2020, 2, p. 156.

¹⁸ Cfr. art. 1, c. 1, lett. a), p. 1 e lett. e), pp. 1.1 a 1.4, 3, 5 d.l. 145 cit.; per gli stagionali, v. art. 1, c. 1 lett. f), pp. 1 a 3.

¹⁹ Art. 1, c. 1 lett. e), p. 5, d.l. 145/2024.

negativamente quando il cittadino di paese terzo è già arrivato in Italia²⁰.

Oltre alla neo-introdotta sanzione per il datore di lavoro che, nei tre anni precedenti, abbia ‘causato’ l’ingresso in Italia del lavoratore straniero senza poi instaurare, con questi, un regolare rapporto di lavoro²¹, la riforma introduce un accorgimento di tipo procedimentale.

Segnatamente, entro sette giorni dalla comunicazione dell’avvenuta conclusione degli accertamenti sulla domanda di visto - che è presentata dal lavoratore straniero all’amministrazione degli esteri - il datore di lavoro dovrà confermare allo Sportello Unico la propria domanda di nulla osta e, pertanto, la volontà di portare a compimento l’*iter* di autorizzazione al lavoro. In assenza di tale conferma, la domanda di visto si intende rifiutata ed il nulla osta si intende revocato²².

Si palesano, in questa circostanza, diversi potenziali profili di responsabilità precontrattuale del datore di lavoro, non esclusi dalla disposizione e relativi alle spese di viaggio e al rilascio del visto eventualmente sostenute dal lavoratore straniero, nonché alla perdita di *chance*, nel caso di altre proposte contrattuali rifiutate *medio tempore*²³.

Va ritenuto infatti che - in tale ipotesi - fra le parti siano intercorse trattative, scandite dalla disciplina pubblicistica, giunte ad uno stadio tale da giustificare oggettivamente l’affidamento del lavoratore nella conclusione del contratto²⁴. Nel caso di specie, la comunicazione dell’inesistenza di cause ostative all’ingresso è di per sé idonea a ingenerare l’aspettativa del lavoratore all’instaurazione del rapporto, atteso che la volontà datoriale di concludere il contratto è insita nella stessa istanza di rilascio del nulla osta, da lui presentata. Né l’attribuzione al datore della facoltà di ‘cambiare idea’, nell’ambito del procedimento in esame, esclude di per sé l’antigiuridicità della condotta, atteso che la disposizione in commento regola il ‘contatto’ tra amministrazione e il datore

²⁰ Il problema si pone sia perché non è contemplata, in una norma di rango generale, la concessione al cittadino straniero di un permesso per ‘attesa occupazione’ quando questi sia già approdato in Italia e il procedimento non si sia concluso positivamente per colpa del datore di lavoro, sia perché non ha mai trovato una ‘seria’ attuazione l’art. 5 bis, c. 1, lett. b) del TUI. Quest’ultima disposizione stabilisce, in generale, che il datore di lavoro formalizzi l’impegno al pagamento delle spese di viaggio per il rientro del lavoratore nel paese di provenienza. Difatti, tale impegno è reso coercibile solo nell’ipotesi in cui ricorra la fattispecie di reato di impiego di manodopera irregolare (art. 22, c. 12, TUI). In tale ipotesi, è prevista la sanzione amministrativa accessoria del pagamento del costo medio di rimpatrio del lavoratore straniero assunto illegalmente.

²¹ V. art. 1 d.l. 145/2024, che modifica l’art. 22, c. 2 *ter*, TUI.

²² V. art. 1, c. 1 lett. e), p. 4, che introduce l’art. 22, c. 5 *quinquies*; TUI.

²³ Ai sensi dell’art. 62 della l. 31 maggio 1995, n. 218 s.m.i., la *lex fori* dovrebbe essere quella Italiana, salvo contraria richiesta del danneggiato.

²⁴ Cfr. Cass. civ., sez. lav., 25 gennaio 2012, n. 1051, in *one legale.it*, secondo cui «la responsabilità precontrattuale per violazione dell’art. 1337 cod. civ., che costituisce una forma di responsabilità extracontrattuale, la quale si collega alla violazione della regola di condotta stabilita a tutela del corretto svolgimento dell’*iter* formativo del contratto, presuppone che tra le parti siano intercorse trattative per la conclusione di un contratto giunte ad uno stadio tale da giustificare oggettivamente l’affidamento nella conclusione del contratto, inoltre che una delle parti abbia interrotto le trattative così eludendo le ragionevoli aspettative dell’altra, la quale, avendo confidato nella conclusione finale del contratto, sia stata indotta a sostenere spese o a rinunciare ad occasioni più favorevoli, e infine che il comportamento della parte inadempiente sia stato determinato, se non da malafede, almeno da colpa, e non sia quindi assistito da un giusto motivo».

di lavoro e non, invece, il rapporto tra quest'ultimo e il lavoratore, ed è funzionale ad evitare il sorgere di altre e più gravi forme di responsabilità del datore, nell'ipotesi in cui il lavoratore faccia ingresso nel territorio dello stato senza poi addivenire alla conclusione di un regolare contratto di lavoro, a causa del rifiuto opposto da colui che ha effettuato la proposta.

Considerata la *ratio* della disposizione, una giusta causa di rifiuto sarebbe qui ipotizzabile nel solo caso in cui il datore di lavoro interrompa il procedimento di autorizzazione al lavoro per sopravvenute e imprevedibili circostanze, legate ad esempio all'andamento dell'attività di impresa.

4. Istituzionalizzazione della posizione delle associazioni datoriali e di altri operatori privati nel procedimento

La continuità tra il d.l. 20/2023 e il d.l. 145/2024 si scorge anche da una prospettiva differente. Ambedue le fonti intervengono sul ruolo delle associazioni datoriali e degli operatori privati nella gestione dei flussi e nei procedimenti di autorizzazione individuale al lavoro.

L'attribuzione di una posizione privilegiata a tali soggetti riguarda sia il meccanismo di distribuzione delle quote sia il procedimento di autorizzazione individuale al lavoro.

Sul primo versante, l'art. 2, c. 2, d.l. 145/2024 introduce un canale di ingresso sperimentale per l'anno 2025 per l'assistenza familiare o socio sanitaria di grandi anziani o persone con disabilità, nel limite di 10.000 unità, che non si computano ai fini del raggiungimento del generale limite agli ingressi, fissato dal d.p.c.m. dello scorso anno. La particolarità sta nel fatto che la presentazione delle domande di nulla osta è, in tal caso, consentita per il solo tramite delle associazioni datoriali firmatarie del CCNL di settore e delle Agenzie per il lavoro. A tali istanze non si applica il meccanismo del silenzio assenso previsto dall'art. 22, c. 5.01 TUI. Ai sensi dell'art. 2, c. 3, d.l. 145/2024, tali domande sono altresì sottoposte al controllo preventivo dell'Ispettorato nazionale di lavoro, con riguardo al rispetto delle previsioni del CCNL e alla capacità assunzionale del datore di lavoro, di cui all'art. 24 bis TUI²⁵.

Nello stesso spirito, l'art. 2, c. 4, d.l. 145 cit. esprime un netto *favor* per le domande presentate per il tramite delle associazioni datoriali di categoria comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. Invero, mentre i singoli datori di lavoro, «come utenti privati», possono presentare, per l'anno 2025, un massimo di tre richieste di nulla osta per l'ingresso di lavoratori subordinati, anche eventualmente comprensive delle richieste per stagionali, il numero di richieste presentabili per il tramite dei 'sindacati datoriali', agenzie di somministrazione e consulenti del lavoro è invece illimitato. Laddove il datore opti per la 'mediazione' dell'associazione di categoria (e assimilati), la

²⁵ L'ispettorato preserva una funzione di controllo nel caso di modificazione dei datori di lavoro nei primi dodici mesi. Alla scadenza di tale termine, la stipulazione di un nuovo contratto con altro datore di lavoro è subordinata al rilascio di un nuovo nulla osta; v. art. 2, c. 3 cit.

novella assegna a questi la funzione di garantire «un numero di richieste di nulla osta al lavoro proporzionale al volume d'affari o ai ricavi o compensi dichiarati ai fini dell'imposta sul reddito, ponderato in funzione del numero di dipendenti e del settore di attività dell'impresa». È poi demandata ad una circolare interministeriale la definizione delle condizioni e modalità di accreditamento²⁶.

Gli elementi di novità in commento devono essere coordinati con l'art. 24 *bis* TUI, introdotto dall'art. 2, c. 1 lett. c) d.l. 20/2023.

La disposizione assegna ai consulenti del lavoro e alle associazioni datoriali comparativamente più rappresentative, a cui il datore interessato alla quota sia iscritto o abbia conferito mandato, il compito di verificare la conformità delle proposte contrattuali di lavoro e soggiorno alle prescrizioni della contrattazione collettiva, nonché la congruità del numero di richieste presentate rispetto alle caratteristiche e all'andamento dell'attività di impresa svolta. Nel caso in cui tale verifica abbia esito positivo, tali soggetti rilasciano apposita asseverazione che il datore di lavoro produce unitamente alla richiesta di assunzione del lavoratore straniero. Tale dichiarazione non è necessaria nel caso in cui il nulla osta al lavoro sia richiesto direttamente dalle associazioni datoriali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, che hanno sottoscritto con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali un apposito protocollo di intesa con il quale si impegnano a garantire il rispetto dei requisiti per i quali sarebbe ordinariamente richiesta l'asseverazione. Infine, viene incaricato l'Ispettorato nazionale del lavoro, in collaborazione con l'Agenzia delle entrate, di effettuare controlli a campione sul rispetto dei requisiti e delle procedure previsti dall'art. 24 *bis*, cc. 1-3.

In buona sostanza, la disposizione ha sostituito il controllo pubblico preventivo sulla proposta contrattuale con una dichiarazione privata proveniente dalle rappresentanze degli imprenditori o da operatori economici.

Il disegno riformatore è ivi criticabile da molteplici punti di vista.

Per quanto riguarda le associazioni datoriali, le novità introdotte sono in potenziale contrasto con l'art. 7 della Convenzione ILO n. 143 del 1975, ratificata dall'Italia con l. 10 aprile 1981, n. 158, che nel prescrivere la consultazione ed il coinvolgimento delle parti sociali nel governo dei flussi, impone la bilateralità. Inoltre, l'esclusione dei soli sindacati dei lavoratori dal controllo sulla rispondenza tra contratto individuale e CCNL appare in totale distonia con il fatto che la corretta 'amministrazione' del contratto collettivo è interesse attribuibile ad ambedue le parti collettive e che, nel caso di utilizzo della manodopera migrante, il coinvolgimento dei sindacati maggiormente rappresentativi si rende necessario per contrastare il *dumping* salariale e favorire la

²⁶ Cfr. Circolare interministeriale n. 9032 del 24 ottobre 2024, in *lavoro.gov.it*, che regola anche le modalità di svolgimento dei 'click day'.

sindacalizzazione e l'inclusione socio-lavorativa degli stranieri²⁷. A tale ultimo riguardo, occorre tenere a mente che la scelta dei patronati sindacali delle confederazioni per assistere i datori di lavoro intenzionati ad attivarsi per assumere lavoratori dall'estero risponde proprio a tali esigenze.

In generale, in relazione alla sostituzione del controllo preliminare degli Ispettorati con l'asseverazione redatta per mano di operatori privati (non solo le associazioni datoriali, ma anche agenzie per il lavoro e di somministrazione, consulenti del lavoro), la riforma ricalca lo schema delle semplificazioni approntate in alcuni procedimenti amministrativi, mediante la sostituzione del provvedimento di autorizzazione preventiva con gli istituti della Segnalazione Certificata di Inizio di Attività (SCIA) e la Comunicazione di Inizio Lavori Asseverata²⁸.

In tali ultimi procedimenti, «la sostituzione dei tradizionali provvedimenti autorizzatori con uno schema assentito direttamente dalla legge in presenza dei presupposti normativamente stabiliti», risponde all'obiettivo di liberalizzazione delle attività economiche e si basa sull'assunto che, con l'autorizzazione, l'amministrazione provvedeva alla rimozione di un ostacolo all'esercizio di un diritto preesistente, rispetto all'istanza del privato cittadino²⁹. Ne consegue che questa potrebbe essere sostituita da un controllo successivo ed eventuale da parte dell'amministrazione sulla mera esistenza dei presupposti di legge, allorquando l'esercizio del diritto si risolve in un'attività di tale entità da non poter mettere in pericolo o ledere in maniera significativa un interesse pubblico.

Orbene, nonostante il *nomen iuris*, il procedimento di autorizzazione individuale al lavoro non risponde pienamente al modello della semplice autorizzazione; ciò in virtù della sua complessità e dell'amalgama di posizioni giuridiche e interessi pubblici coinvolti.

Invero, il rilascio del nulla osta è subordinato all'ottenimento della 'quota' - che è bene artificialmente scarso - sicché, sotto questo profilo, il procedimento è più assimilabile all'idealtipo della concessione che a quello dell'autorizzazione³⁰.

Qualora si ritenesse preminente la natura 'concessoria' del nulla osta, si dovrebbe concludere che lo stesso provvedimento non rappresenti in realtà l'eliminazione di un ostacolo all'esercizio di un diritto (che in questo caso potrebbe identificarsi con libertà di iniziativa economica), poiché l'elemento distintivo tra la concessione e l'autorizzazione è proprio che con i provvedimenti del primo tipo è conferito al privato un diritto nuovo, che non esisteva prima che il provvedimento

²⁷ Si permetta, ancora una volta, il rinvio a SGRÖI, *op. cit.*, pp. 422-425.

²⁸ Art. 3 del d.lgs. 25 novembre 2016, n. 222.

²⁹ Cons. Stato, Ad. Plen., 29 luglio 2011, n. 15; Cons. Stato, Sez. IV, 23 aprile 2021, n. 3275, ambedue in *onelegale.it*. Nello schema dell'autorizzazione, l'esercizio del diritto è subordinato al controllo preventivo sull'idoneità dell'attività privata a mettere in pericolo o ledere un interesse pubblico. Detto altrimenti, vi è da un lato un diritto e dall'altro un interesse pubblico a cui potrebbe nuocere l'esercizio incontrollato dello stesso; v. CORSO, *Manuale di diritto amministrativo*, IX ed., Giappichelli, Torino, 2020, p. 309.

³⁰ V. *supra* par. 3.

venisse adottato³¹.

Al netto della scarsa coerenza tra la tecnica di riforma prescelta ed il procedimento sul quale si interviene, va messo in evidenza che la verifica preventiva della rispondenza tra contratto individuale e collettivo e della capacità assunzionale dell'impresa non rispondeva esclusivamente all'esigenza di preservazione di un interesse pubblico, ovverosia l'ordine economico nazionale. Il controllo in questione era altresì funzionale alla tutela della posizione lavorativa del lavoratore straniero, il quale subisce il *metus* cd. aggravato³² già nella fase genetica del rapporto ed è comunque soggetto al rischio di subire condizioni contrattuali discriminatorie e vessatorie.

5. Novità in materia di ingresso e soggiorno dei lavoratori stagionali

Novità importanti vengono introdotte anche con riguardo al diritto al soggiorno dei lavoratori 'stagionali', destinati a lavorare, in via temporanea, nel settore agricolo e in quello turistico-alberghiero, come previsto dall'art. 24, c. 1, TUI.

Sul punto, il decreto non introduce particolari deroghe alla disciplina generale in materia di ingressi, già delineata dal TUI e, soprattutto, dal d.l. 20/2023.

In particolare, come già previsto dall'art. 7, cc. 4 e 5, del d.p.c.m. 27 settembre 2023, attraverso la circolare interministeriale n. 9032 del 24 ottobre 2024 è stato ribadito che le quote per lavoro stagionale saranno assegnate prioritariamente alle domande presentate dalle Organizzazioni datoriali dei rispettivi settori, per conto ed in nome dei datori di lavoro, secondo l'ordine cronologico³³.

Si nota qui una conferma del complessivo *favor* espresso nei confronti delle organizzazioni datoriali³⁴, in questo caso specificamente individuate dalla circolare interministeriale come quelle «identificabili sul sistema SPI 2.0 mediante un apposito filtro di ricerca». In assenza di diversa indicazione, deve ritenersi che si tratti delle organizzazioni già elencate dal d.p.c.m. 27 settembre 2023. Quest'ultimo, per il settore turistico, attribuisce la quota prioritaria alle istanze presentate dalle «organizzazioni professionali dei datori di lavoro più rappresentative a livello nazionale»³⁵, elencate nel dettaglio dalla circolare congiunta del 27 ottobre 2023 dal Ministero del Turismo. Per il settore agricolo, è invece lo stesso d.p.c.m. 27 settembre 2023 a prevedere direttamente una lista

³¹ Emblematico è che l'art. 19, c. 1, l. 241/1990 consenta l'applicabilità della SCIA, in luogo dei provvedimenti autorizzatori, soltanto qualora non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi.

³² Cfr. D'ONGHIA, *Immigrazione irregolare e mercato del lavoro: spunti per una discussione*, in *RTDP*, 2019, 2, p. 474.

³³ Cfr. Circolare interministeriale n. 9032 del 24 ottobre 2024, cit., p. 11.

³⁴ V. *supra* par. 4.

³⁵ Art. 7, co. 5, d.p.c.m. 27 settembre 2023.

di organizzazioni datoriali alle cui istanze viene data precedenza³⁶. In nessuno dei due casi viene fatta, però, menzione del criterio di selezione adottato, né si chiarisce se siano stati rispettati gli indici comunemente utilizzati al fine di individuare le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative³⁷.

Una priorità, ai sensi dell'art. 24, co. 9 TUI, è altresì riconosciuta ai lavoratori stranieri già ammessi a lavorare stagionalmente in Italia negli ultimi cinque anni, i quali vantano un diritto di precedenza per il rientro per lavoro stagionale. Si tratta però di una quota di ingressi di gran lunga ridotta rispetto a quella riservata alle organizzazioni datoriali, essendo pari solo a duemila unità³⁸.

Quanto al piano procedurale, il d.l. 145 cit. si limita sostanzialmente a reiterare le modifiche già insite alla disciplina generale sulle modalità di conclusione del contratto³⁹.

Una particolare attenzione meritano, invece, le novità introdotte con riguardo al diritto al soggiorno sul territorio dello Stato dello straniero che abbia fatto accesso con un visto per motivi di lavoro stagionale.

Le nuove norme prevedono la possibilità per il lavoratore straniero di prorogare il nulla osta nel caso in cui sia pervenuta una nuova offerta di lavoro entro il termine di sessanta giorni dalla scadenza del precedente contratto. In tal caso, l'intermediazione del rapporto di lavoro deve avvenire mediante l'utilizzo della piattaforma SIISL (art. 24, c. 8, TUI)⁴⁰.

Resta fermo l'obbligo per il lavoratore stagionale di abbandonare il territorio nazionale alla scadenza del permesso di soggiorno, fatta salva la possibilità di conversione dello stesso, ora consentita anche 'fuori quota'. Proprio questo, rappresenta un elemento di importante innovazione introdotto dal decreto.

Finora, il nulla osta al lavoro stagionale era prorogabile, con contestuale rinnovo del permesso di soggiorno, in caso di nuova opportunità di lavoro stagionale offerta dallo stesso o da altro datore di lavoro e fino alla scadenza del nuovo rapporto di lavoro stagionale, entro il limite di nove mesi, senza dover lasciare il territorio dello Stato. La possibilità di passare da un tipo di soggiorno 'instabile', con durata massima di nove mesi, ad una tipologia di permesso più duratura era, invece, condizionata alla disponibilità delle quote residue alla data in cui fosse stata fatta la richiesta di

³⁶ Tale elenco è contenuto nell'art. 7, co. 4, d.p.c.m. 27 settembre 2023. Per alcune note critiche, GUARISO, *D.lgs. 20/2023 e d.lgs. 152/2023*, cit., pp. 16 ss.

³⁷ Per l'Ispettorato Nazionale del Lavoro, tenuto conto di un consolidato orientamento giurisprudenziale in materia, «il grado di rappresentatività delle OO.SS viene individuato attraverso la valutazione complessiva dei seguenti elementi: consistenza numerica degli associati delle singole OO.SS.; ampiezza e diffusione delle strutture organizzative; partecipazione alla formazione e stipulazione dei contratti nazionali collettivi di lavoro; partecipazione alla trattazione delle controversie di lavoro, individuali, plurime e collettive»; INL, Circ. n. 2 del 28.07.2020.

³⁸ Art. 7, co. 3, d.p.c.m. 27 settembre 2023.

³⁹ V. *supra* par. 3.

⁴⁰ L'iscrizione alla piattaforma del cittadino straniero che ha fatto ingresso per motivi di lavoro stagionale è disposta d'ufficio dall'INPS, a seguito dell'avvenuta sottoscrizione del contratto di soggiorno (art. 24, c. 6 *bis*, TUI).

conversione⁴¹.

Il nuovo decreto supera tale condizionamento introducendo la possibilità di una conversione ‘fuori quota’ per i lavoratori stagionali che hanno svolto regolare attività lavorativa sul territorio nazionale per almeno tre mesi⁴². I permessi per lavoro stagionale possono, dunque, essere ora «convertiti in qualsiasi momento dell’anno e senza limiti numerici»⁴³.

6. Il ‘nuovo’ permesso per i lavoratori stranieri vittima di sfruttamento e la mancata riforma dell’art. 18 TUI

Il decreto in commento prosegue con un Capo II, dedicato alla protezione degli stranieri vittime di sfruttamento.

La novità più rilevante è costituita dall’introduzione dell’art. 18 *ter* TUI, che disciplina un ‘nuovo’ «permesso di soggiorno per gli stranieri vittime di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro»⁴⁴. Tale titolo dovrebbe essere rilasciato allo straniero ed alla propria famiglia al fine di sottrarsi alla violenza o allo sfruttamento.

Lo strumento nasce, formalmente, dalla consapevolezza dell’esistenza di «situazioni di contingente dipendenza economica e di soggezione psicologica» che «impediscono ai lavoratori sfruttati di sporgere denuncia, anche a causa del timore di essere privati di qualsiasi fonte di reddito»⁴⁵. Ben oltre tali dichiarate finalità umanitarie, è però evidente che le ‘nuove’ misure di protezione perseguano, in realtà, il diverso obiettivo di incentivare la cooperazione giudiziaria. Il diritto al permesso è infatti specificatamente indirizzato a chi, oltre ad essere vittima di abuso o sfruttamento, «contribuisca utilmente all'emersione dei fatti e all'individuazione dei responsabili». La protezione viene, dunque, garantita non come uno strumento di necessaria e dovuta tutela per la persona sfruttata, ma quale incentivo per i meccanismi di *whistleblowing* e la ‘proficua’ collaborazione con gli organi giudiziari⁴⁶.

Tale carattere premiale viene sottolineato anche dal fatto che il permesso non può essere rilasciato dal Questore su istanza dell’interessato, ma solo a seguito di iniziativa dell’autorità giudiziaria o dell’Ispettorato Nazionale del Lavoro, che in quel caso è chiamato a rilasciare apposito parere.

Più che introdurre un nuovo permesso, il decreto legge sembra così realizzare una sorta di

⁴¹ Il lavoratore avrebbe potuto eventualmente chiedere la conversione del permesso rilasciato per motivi lavorativi laddove gli fosse stata fatta un’offerta di lavoro, sempre, però, nel limite delle quote previste secondo quanto prima previsto dall’art. 24, c. 10 TUI.

⁴² Art. 1, c. 1, lett. f), p. 6, del d.l. n. 145/2024.

⁴³ Circolare interministeriale n. 9032 del 24 ottobre 2024, cit.

⁴⁴ La disposizione è introdotta dall’art. 5 del d.l. 145/2024.

⁴⁵ Camera dei Deputati, *Relazione illustrativa alla proposta di legge di conversione*, p. 11.

⁴⁶ Camera dei Deputati, *Relazione illustrativa* cit., p. 39.

‘restyling’ del titolo di soggiorno prima regolato dall’art. 22, cc. 12 *quater*, *quinquies* e *sexies* TUI. Tali disposizioni, abrogate dal d.l. 145, pure prevedevano il rilascio di un permesso di soggiorno per le vittime di sfruttamento, secondo una logica premiale, finalizzata alla cooperazione giudiziaria e solo indirettamente alla tutela della persona straniera vittima di sfruttamento ed alla regolarizzazione della sua posizione amministrativa.

Rispetto, però, a quanto prima previsto dall’art. 22, c. 12 *quater*, che si limitava a richiedere la ‘cooperazione’ con l’autorità giudiziaria, il rilascio del nuovo permesso è vincolato all’ipotesi in cui la collaborazione sia ‘utile’ all’accertamento dei fatti e dei responsabili. Si accentua così ulteriormente la volontà di tutelare la persona sfruttata solo allorquando ciò sia strumentale alle esigenze del procedimento giudiziario.

Altra differenza con il permesso abrogato sta nell’individuazione dei destinatari. Il permesso per cooperazione previsto dall’art. 22, c. 12 *quater*, TUI era rilasciato a coloro i quali fossero stati individuati quali vittime di «particolare sfruttamento lavorativo», come definito dal precedente art. 22, c. 12 *bis* TUI. Rispetto a tale indicazione, il nuovo art. 18 *ter* identifica i destinatari in maniera specifica nelle vittime del reato di «intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro» *ex* art. 603 *bis* c.p.⁴⁷.

Resta, invece, ferma la disciplina dettata dall’art. 18 TUI, relativo al «soggiorno per motivi di protezione sociale», che consente l’accesso ad un permesso alle vittime di tratta e grave sfruttamento, allorquando emergano elementi di concreto pericolo per la loro incolumità. Tale disposizione continua a convivere, dunque, con la disciplina del permesso per cooperazione, oggi prevista dall’art. 18 *ter*, rispetto al quale si caratterizza per un regime e delle finalità in parte diverse.

Al contrario del titolo già disciplinato dall’art. 22, c. 12 *quater*, e di quello oggi introdotto dal nuovo art. 18 *ter* TUI, il permesso di «per motivi di protezione sociale» *ex* art. 18 cit. non è direttamente legato alla cooperazione con l’autorità giudiziaria, né presuppone la necessaria instaurazione di un procedimento penale⁴⁸.

A tale permesso è infatti consentito l’accesso per il tramite di un ‘doppio binario’. Una prima via è costituita dal cosiddetto ‘percorso giudiziale’, che consente, su richiesta o a seguito di parere del Procuratore della Repubblica⁴⁹, il rilascio del permesso nel corso di indagini, operazioni di polizia o procedimenti penali. Inoltre, in linea con la volontà di consentire alla persona di sottrarsi

⁴⁷ Sul reato in questione, v. DI MARTINO, *Sfruttamento del lavoro. Il lavoro nel contesto della definizione del reato*, il Mulino, Bologna, 2020; MERLO, *Il contrasto allo sfruttamento del lavoro e al “caporalato” dai braccianti ai riders*, Giappichelli, Torino, 2020.

⁴⁸ Cfr. circolari del Ministero dell’Interno n. 300 del 25 ottobre 1999, n. 300 del 4 agosto 2000, n. 1025 del 2 gennaio 2006 e n. 11050 del 28 maggio 2007. Al riguardo, v. anche Cons. Stato, sez. VI, 10 ottobre 2006 n. 6023, in *DIC*, 2024, 6, p. 215, con nota di NICODEMI, *L’art. 18 non ha natura premiale. Note a margine della sentenza n. 6023/2006 del Consiglio di Stato*.

⁴⁹ Cfr. art. 27, c. 1, lett. b, e c. 2, lett. a, del d.P.R. 31 agosto 1999, n. 394.

immediatamente dalla situazione di soggezione⁵⁰, il titolo di soggiorno *ex art. 18* può essere rilasciato anche tramite il cosiddetto ‘percorso sociale’, allorquando «nel corso di interventi assistenziali dei servizi sociali degli enti locali, siano accertate situazioni di violenza o di grave sfruttamento nei confronti di uno straniero ed emergano concreti pericoli per la sua incolumità, per effetto dei tentativi di sottrarsi ai condizionamenti di un'associazione dedita ad uno dei predetti delitti»⁵¹.

In questo secondo caso, il permesso viene rilasciato a prescindere dalla cooperazione con le autorità giudiziarie e dalla stessa instaurazione di un processo penale. Alla vittima di sfruttamento è richiesta, però, l'adesione al «programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale», di cui all'art. 18, c. 3 *bis* TUI⁵², da realizzarsi sulla base del Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani, di cui all'art. 13, c. 2 *bis*, della legge 11 agosto 2003, n. 228, «mediante progetti attuati a livello territoriale finalizzati ad assicurare, in via transitoria, ai soggetti destinatari adeguate condizioni di alloggio, vitto e assistenza sanitaria e, successivamente, la prosecuzione dell'assistenza e dell'integrazione sociale», finanziati attraverso un bando periodico del Dipartimento delle Pari Opportunità, secondo quanto da ultimo previsto dal d.p.c.m. del 16 maggio 2016.

Non sono però pochi gli ostacoli che inficiano l'effettiva utilizzabilità della via sociale, soprattutto a beneficio delle vittime di sfruttamento lavorativo. Nell'applicazione dell'istituto, le Questure hanno dato vita a prassi estremamente arbitrarie, spesso concentrando la loro attenzione sulle vittime di tratta a fini di sfruttamento sessuale e lasciando in disparte coloro i quali siano soggetti ad altre forme di sfruttamento, fra cui quello lavorativo. Inoltre, le difficoltà relative all'effettivo accesso ai programmi di emersione, dovute anche alla scarsità delle risorse messe a disposizione, hanno fatto sì che nella prassi la via maggioritaria di accesso alla protezione sociale *ex art. 18* TUI sia stata di fatto quella giudiziale⁵³.

Un decreto giustificato sulla scorta della dichiarata finalità di disporre misure a tutela delle

⁵⁰ BORELLI, CALAFÀ, D'ONGHIA, LAFORGIA, RANIERI, *L'altro art. 18. Riflessioni giuslavoristiche sullo sfruttamento del lavoro. Introduzione*, in *LD*, 2021, 2, p. 187.

⁵¹ In questo caso la proposta per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale è «effettuata dai servizi sociali degli enti locali, o dalle associazioni, enti ed altri organismi iscritti al registro di cui all'articolo 52, comma 1, lettera c), convenzionati con l'ente locale, che abbiano rilevato situazioni di violenza o di grave sfruttamento nei confronti dello straniero», come previsto dall'art. 27, c. 1, lett. 1, del d.P.R. 31 agosto 1999, n. 394. Il successivo c. 3 del medesimo articolo chiarisce, poi, che in questi casi è il Questore che valuta la gravità ed attualità del pericolo anche sulla base degli elementi in essa contenuti.

⁵² Il carattere obbligatorio del programma si ricava dalla previsione di cui all'art. 27, c. 2, lett. b, c e d, del d.P.R. 31 agosto 1999, n. 394.

⁵³ Cfr. PALUMBO, SCIURBA, *The Vulnerability to Exploitation of Women Migrant Workers in Agriculture in the EU: The Need for a Human Rights and Gender Based Approach*, Bruxelles, 2018, p. 59; GIAMMARINARO, *L'individuazione precoce delle vulnerabilità alla tratta nel contesto dei flussi migratori misti*, in *QG*, 2018, 2, pp. 133 ss.; BOIANO, CECCHINI, *Le frontiere del diritto: gli artt. 18 e 18 bis TU 286/98 in una prospettiva di genere e femminista*, in GIOVANNETTI, ZORZELLA (A cura di), *Ius Migrandi*, Franco Angeli, Milano, 2020, pp. 662 ss.

vittime di sfruttamento avrebbe potuto rappresentare un'occasione proprio per correggere le storture che si sono verificate nella prassi applicativa dell'art. 18 e non solo per incentivare la cooperazione giudiziaria. Al contrario, nell'intervenire sull'art. 18, il d.l. 145/2024 non risolve alcuna questione fra quelle che ne limitano l'uso sul piano applicativo. L'unica modifica che il provvedimento in analisi fa in merito a tale permesso riguarda l'estensione dei reati elencati dal c. 3 *bis*, ai fini dell'accesso al programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale. In particolare, mentre prima il c. 3 *bis* faceva riferimento solo alle vittime dei reati previsti dagli artt. 600 e 601 c.p.⁵⁴, il decreto-legge in questione ha ampliato l'elenco anche al reato previsto dall'art. 602 c.p., rubricato «acquisto e alienazione di schiavi» (art. 5, c. 1, lett. b).

Si tratta, però, di una modifica che non pare destinata ad ampliare significativamente l'elenco dei destinatari della protezione, dal momento che l'art. 602 c.p. ha una scarsissima rilevanza pratica, anche per via della capacità attrattiva di altre fattispecie di più facile accertamento, come del resto l'art. 600 c.p. Ed infatti, i vari reati che puniscono fattispecie di sfruttamento, dettagliatamente elencati nella rubrica del Capo II, presentano confini parecchio sfumati e profili di sovrapposizione, che hanno spinto gli interpreti ad una tendenziale preferenza per l'applicazione del reato di cui all'art. 603 *bis* c.p.⁵⁵, almeno per i casi di sfruttamento lavorativo. Inoltre, va dato conto del fatto che, in ossequio alla *ratio* di tutela seguita dall'art. 18 TUI, le fattispecie in esso richiamate vengono interpretate in maniera più ampia di quanto non avvenga nell'ambito del processo penale⁵⁶.

Non si intende, dunque, quale sia il motivo che ha spinto il Governo ad ampliare il novero dei reati previsti dal co. 3 *bis* per ricomprendervi una fattispecie, allo stato, quasi priva di precedenti.

Semmai, tanta dovizia nella definizione dei reati di cui la gente deve essere vittima per poter accedere al programma di emersione (e, quindi, al percorso sociale di cui all'art. 18 TUI) sembra sottendere la volontà di diversificare le forme di tutela a cui la persona sfruttata può avere accesso,

⁵⁴ L'art. 600 c.p. punisce il reato di riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù, mentre l'art. 601 c.p. il reato di tratta di persone.

⁵⁵ Si pensi che risulta solo un precedente nella giurisprudenza di merito in cui sia stato applicato l'art. 600 c.p. Si tratta del noto processo 'Sabr', in cui non sarebbe stato applicabile *ratione temporis* l'art. 603 *bis* c.p. (cfr. C. Assise Lecce, 13 luglio 2017, in *CP*, 2018, 12, con nota di A. DE RUBEIS, *Bene giuridico e corretta definizione delle fattispecie. Sui rapporti tra riduzione in schiavitù e intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro*). Peraltro, la sentenza è poi stata ribaltata in sede di appello (C. Assise appello Lecce 8 aprile 2019, inedita a quanto consta), pronuncia a sua volta annullata con rinvio dalla Cassazione per motivi per lo più relativi all'erronea ed eccessivamente rigida motivazione sui presupposti dell'art. 600 c.p. (Cass. pen., sez. V. 6 marzo 2022, n. 17095, in *RGL*, 2022, 4, p. 419, con nota di COSTA, *Schiavitù, servitù e sfruttamento lavorativo*). Tuttavia, la vicenda si è, infine, conclusa nell'ottobre 2023 con l'assoluzione, per il mancato riconoscimento dei presupposti del reato di schiavitù, a seguito della riassunzione in appello; cfr. VALERIO, *Caporalato, per gli 'schiavi delle angurie' assolti in appello i quattro imprenditori di Nardò dopo 11 anni processi*, 19 ottobre 2023, al link: https://bari.repubblica.it/cronaca/2023/10/19/news/caporalato_schiavi_delle_angurie_assolti_in_appello_quattro_imp_renditori_di_nardo_dopo_11_anni-418246344/.

⁵⁶ Cfr. BOIANO, CECCHINI, *Le frontiere del diritto: gli artt. 18 e 18 bis TU 286/98 in una prospettiva di genere e femminista*, cit., pp. 669-770.

sulla scorta della maggiore o minore gravità degli abusi che ha sofferto. Parrebbe, invero, intenzione del decreto quella di suggerire una ripartizione fra i due permessi allo stato vigenti, in modo da riservare la protezione sociale *ex art. 18 TUI* solo a quelle persone che siano vittime dei più gravi reati di cui agli artt. 600, 601 e 602 c.p. Quelli che siano invece vittime delle ‘meno gravi’ forme di sfruttamento sanzionate dall’art. 603 *bis* c.p. dovrebbero, al contrario, astrattamente accedere solo al permesso premio oggi introdotto dall’art. 5 del d.l. 145/2024.

Se è questo il disegno che pare essere perseguito con la piccola modifica dell’elenco dei reati di cui all’art. 18, co. 3 *bis*, e con la contestuale introduzione di un permesso premio per le sole vittime di sfruttamento *ex art. 603 bis* c.p., si tratta di una ripartizione che non pare destinata ad avere alcun risvolto pratico. Al netto delle sue difficoltà applicative, come si è detto, la protezione sociale dovrebbe essere garantita alle vittime anche solo ‘potenziali’ di sfruttamento⁵⁷, a prescindere dall’accertamento di una fattispecie di reato. In questi termini, sul piano applicativo, l’art. 18 TUI dovrebbe non risentire della rigida distinzione tra aventi diritto che pare introdotta dal nuovo decreto. Del resto, sarebbe del tutto inverosimile condizionare la protezione alla previa esatta identificazione della fattispecie di reato di cui le persone siano vittime, in assenza di un accertamento penale, tenuto conto anche dei labili confini delle fattispecie in questione.

7. Segue. I diritti legati al “nuovo” permesso

Per quanto attiene al regime del ‘nuovo’ permesso per cooperazione introdotto dall’art. 5 del d.l. 145 cit., l’art. 18 *ter* TUI prevede che esso venga rilasciato con la dicitura «casi speciali» ed abbia durata pari a sei mesi e sia rinnovabile per un anno, o per il maggior periodo occorrente per motivi di giustizia. Tale disciplina ricalca in gran parte quella prevista per il permesso per protezione sociale *ex art. 18*, nonché dall’abrogato art. 22, c. 12 *quinqüies*, per i titoli rilasciati a seguito di cooperazione giudiziale.

Alla scadenza, il neo-introdotto ‘permesso’ può essere convertito, ricorrendone i presupposti, per motivi di lavoro subordinato o autonomo oppure per studio. La differenza rispetto a quanto previsto dall’abrogato art. 22, co. 12 *sexies* e ancora oggi dalla disciplina relativa al permesso per protezione sociale *ex art. 18*⁵⁸, è data dal fatto che l’art. 18 *ter*, c. 4 TUI consente espressamente la conversione per lavoro anche ‘fuori quota’.

Al titolare del permesso di soggiorno di cui all’art. 18 *ter* è riconosciuto il diritto all’accesso ai servizi assistenziali, allo studio, all’iscrizione anagrafica, oltre che al lavoro subordinato e autonomo. Peraltro, la possibilità di svolgere regolare attività lavorativa è prevista sin dal rilascio della ricevuta

⁵⁷L’art. 1, c. 5, d.p.c.m. del 16 maggio 2016 nel definire i beneficiari delle misure di assistenza comprende anche le vittime potenziali di sfruttamento.

⁵⁸ L’art. 27, c. 3 *bis*, lett. b, del d.P.R. 31 agosto 1999, n. 394, prevede una decurtazione delle quote nel caso di conversione in lavoro dei permessi rilasciati *ex art. 18 TUI*.

attestante l'avvenuta presentazione della richiesta e non è, dunque, subordinata all'effettiva conclusione del procedimento amministrativo (art. 18 *ter*, co. 6, TUI).

Una volta rilasciato il permesso, ne è data notizia al Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Si tratta di una comunicazione propedeutica all'eventuale ammissione della persona alle misure di assistenza, disciplinate dall'art. 6 del d.l. 145/2024.

È bene chiarire che si tratta di programmi ben diversi da quelli previsti dall'art. 18, c. 3 *bis* TUI, finalizzati all'accesso alla protezione sociale. Mentre questi ultimi sono rivolti all'emersione ed all'assistenza, quelli introdotti dall'art. 6 d.l. 145/2024 sono espressamente finalizzati alla formazione ed all'inserimento sociale e lavorativo, anche attraverso un «progetto personalizzato di formazione e avviamento al lavoro».

Altra differenza sostanziale sta poi nel fatto che, nel caso del permesso neo-introdotta, il titolo di soggiorno è indipendente dall'eventuale partecipazione ai programmi di formazione. L'ammissione alle misure di assistenza di cui all'art. 6 cit. è successiva al rilascio del permesso e, comunque, solamente eventuale. Neppure l'eventuale revoca delle misure di assistenza, disciplinata dall'art. 7 del d.l. 145 cit., comporterebbe l'automatica revoca del permesso, i cui presupposti sono autonomamente disciplinati dall'art. 18 *ter*, cc. 4 e 5, TUI. Si segue, dunque, una logica opposta rispetto a quella che governa la via sociale di accesso al permesso previsto dall'art. 18, la quale, come si è detto, condiziona il rilascio del permesso alla previa adesione al programma unico di emersione, con revoca del titolo nel caso in cui ne venga interrotta la partecipazione o si adotti una condotta incompatibile con le sue finalità.

La nuova disciplina evita, così, di riproporre uno degli ostacoli più significativi all'accesso alla protezione *ex art.* 18 per via sociale. E si tratta di una scelta tanto più apprezzabile se si considera la scarsità delle risorse previste per l'attivazione delle misure di assistenza, sufficienti per la realizzazione di programmi individuali per un numero massimo di 15 beneficiari durante il 2024 e di 66 persone all'anno per il biennio successivo⁵⁹.

Se è vero che il rilascio al permesso di soggiorno non dipende dall'accesso alle dette misure di assistenza, è chiaro che un numero così ridotto non smette di essere critico. Non va ignorato, infatti, che il mancato accesso ad un percorso che mira alla formazione e all'inserimento lavorativo potrebbe compromettere anche la capacità della persona beneficiaria del permesso di trovare un'occupazione che gli possa garantire la conversione del titolo e, dunque, il mantenimento di uno *status* regolare, non appena cessate le esigenze di giustizia. In tali ipotesi, c'è un rischio concreto che la persona, una volta non più utile per il sistema giudiziario, finisca per essere rigettata nell'illegalità, esposta al rischio di un nuovo sfruttamento, rischio che si amplifica in assenza di

⁵⁹ V. Camera dei Deputati, *Relazione illustrativa* cit., p. 39.

adeguati strumenti, come la formazione e l'orientamento.

Ancor più critica appare, poi, la previsione dell'art. 6, c. 3, che estende ai soli destinatari delle misure di assistenza anche il diritto a beneficiare dell'assegno di inclusione, in assenza dei presupposti di legge. Questi, previsti dall'art. 2, c. 2, lett. a) e b), del decreto legge 4 maggio 2023, n. 48, convertito con modificazioni dalla legge 3 luglio 2023, n. 85, normalmente condizionerebbero il diritto alla misura a stringenti requisiti quali, fra l'altro, il possesso di un permesso per soggiornanti di lungo periodo o dello *status* di protezione internazionale.

Ebbene, se il carattere naturalmente scarso delle risorse può forse giustificare l'erogazione di un numero ridotto di programmi individuali, non altrettanto ragionevole pare invece il condizionamento del diritto ad una misura assistenziale alla previa adesione a tali percorsi, previsti per un numero così esiguo.

Per un verso, è innegabile che si crei così una disparità di trattamento tra persone titolari del medesimo permesso di soggiorno e verosimilmente di simili esigenze, senza che ci sia una *ratio* ulteriore che quella di limitare l'incidenza della misura sulla spesa pubblica.

Per altro verso, tale scelta sembra stridere anche con la perseguita finalità di incentivare la gente a denunciare.

Al riguardo, si ritiene sufficiente sottolineare che i motivi che si celano dietro lo sfruttamento e la reticenza delle vittime a denunciare sono innumerevoli ed irriducibili alla sola posizione di irregolarità amministrativa. Benché consentire la regolarizzazione delle persone sia un elemento imprescindibile, è chiaro che la tutela delle vittime, quandanche in funzione di incentivo alla cooperazione, debba passare pure dalla garanzia degli strumenti necessari per la propria sussistenza⁶⁰. Sarebbe sbagliato ritenere che tale esigenza sia di per sé soddisfatta dal rilascio di un permesso di soggiorno. Quest'ultimo, benché consenta di lavorare sul territorio dello Stato, non comporta che le persone, appena fuoriuscite da situazioni di violenza ed abuso, siano immediatamente in grado di trovare un lavoro e di guadagnarsi da sé i mezzi per la propria sussistenza.

L'estensione del diritto all'assegno di inclusione dovrebbe servire proprio a soddisfare tale esigenza di affrancamento dal bisogno⁶¹. Tuttavia, se questa è la *ratio* ancor più difficile è riscontrare una ragionevolezza nella restrizione del diritto al detto beneficio alle sole vittime di sfruttamento

⁶⁰ Si ricorda che a tal fine l'art. 18 TUI prevede invece che il programma debba garantire, in via transitoria, adeguate condizioni di alloggio, di vitto e di assistenza sanitaria e, successivamente, la prosecuzione dell'assistenza e l'integrazione sociale.

⁶¹ Al contrario dell'art. 18 che prevede che il programma debba garantire, in via transitoria, adeguate condizioni di alloggio, di vitto e di assistenza sanitaria e, successivamente, la prosecuzione dell'assistenza e l'integrazione sociale, il nuovo art. 18 *ter* prevede, invece, che le misure di assistenza siano finalizzate alla formazione e all'inserimento lavorativo. Tant'è che le misure di assistenza possono essere revocate nel caso di rifiuto ingiustificato di un'offerta di lavoro, come previsto dall'art. 7, c. 2, del d.l. 145/2024.

che vengano ammesse ai programmi di formazione.

Anzi, risulta ragionevole ritenere che proprio tale scelta finirà per inficiare anche il complessivo successo dell'art. 18 *ter* TUI. Alla luce di quanto si è detto, è del tutto verosimile che, in assenza della certezza di poter accedere a qualsiasi forma di supporto per sé e la propria famiglia, le persone continuino a preferire di non denunciare per non privarsi dell'unica fonte di sostentamento economico.

8. La nuova possibilità di revoca della protezione speciale. Cenni

Merita infine spazio un'ultima novità, introdotta con il Capo III del decreto. Qui, con l'obiettivo di riempire un vuoto normativo, l'art. 15 introduce una nuova competenza della Commissione Nazionale per il Diritto d'asilo, relativa alla revoca della protezione speciale disciplinata dall'art. 19 TUI. Si tratta dell'ennesima menomazione della disciplina, già fortemente ridotta, sia quanto ai suoi canali di accesso che quanto ai presupposti applicativi, da parte del d.l. 20/2023.

Ancorché la novità non abbia una diretta rilevanza dal punto di vista lavoristico, essa merita comunque di essere sommariamente analizzata dal momento che la nuova ipotesi di revoca riguarderà, in buona parte, lavoratori stranieri.

Sul punto giova ricordare che, almeno fino alla riforma del 2023, la protezione prevista dall'art. 19 TUI aveva consentito alle persone di ottenere protezione o comunque di regolarizzare la propria posizione amministrativa, fra l'altro, in ragione del loro radicamento sul territorio dello Stato, elemento concretizzatosi, tanto nella prassi amministrativa che giudiziale, nella valorizzazione dell'attività lavorativa intrapresa sul territorio, quale componente determinante della vita privata dell'individuo⁶².

Rispetto alle novità introdotte con il d.l. 20/2023, ci si limita a ricordare che, con la riforma del 2023, il legislatore ha, fra l'altro, eliminato tra i presupposti del detto permesso l'eventuale violazione della vita privata e familiare. Ciononostante, è stata sin da subito unanime l'opinione per cui la protezione della vita privata e familiare rientri, comunque, nella tutela apprestata dall'art. 19 TUI, in quanto diritto, fra l'altro, tutelato dall'art. 8 CEDU⁶³. Effetti più drastici ha avuto, invece, sul piano pratico l'abrogazione della possibilità di richiedere il rilascio del permesso per protezione

⁶² COLAMARTINO, «Non ho paura. Ma ormai vivo qui». *La protezione speciale e il diritto alla vita privata e familiare nell'applicazione della giurisprudenza (con qualche spunto di riflessione sul dl n. 20/2023)*, in *QG*, 2023, 3, p. 23.

⁶³ Sul punto, in dottrina v.: TONOLO, *La rilevanza degli obblighi internazionali ai fini della tutela della vita privata e familiare dei richiedenti protezione internazionale nella l. 5 maggio 2023, n. 50*, in *DUDI*, 2, 2023, p. 359; STARITA, *Le protezioni complementari in Italia e i trattati in materia di diritti umani dopo la l. 5 maggio 2023, n. 50: una questione d'interpretazione*, in *DUDI*, 2023, 2, pp. 343 ss.; MOROZZO DELLA ROCCA, *La protezione umanitaria in Italia, a seguito della mutilazione della protezione speciale*, in *DUDI*, 2023, 3, pp. 557 ss.; ZORZELLA, *La riforma 2023 della protezione speciale: eterogenesi dei fini?*, in *QG*, 2023, 3, pp. 79 ss. In giurisprudenza: v. Cass. civ., sez. I, 6 ottobre 2023, n. 28162, in *onelegale.wolterskluwer.it*; Trib. Milano, 13 novembre 2023, in *DIC*, 2024, 1; Trib. Napoli, 29 marzo 2024, in *DIC*, 2024, 2; Trib. Bologna, 28 giugno 2024, in *DIC*, 2024, 2; Trib. Roma, 10 luglio 2024, in *meltingpot.org*.

speciale direttamente al Questore, limitando così, di fatto, l'accesso solo nell'ambito della procedura volta al riconoscimento della protezione internazionale. In questi termini, la riforma del 2023 non ha del tutto eliminato la tutela della vita privata e familiare, ma ha avuto l'effetto di ridurne l'ambito di applicazione⁶⁴.

Rispetto a tale quadro, il d.l. 145 ha ulteriormente ristretto tale forma di protezione, prevedendone la revocabilità allorquando sussistano fondati motivi per ritenere che il cittadino straniero costituisca un pericolo per la sicurezza dello Stato.

Tale potere di revoca incontra un limite nell'ipotesi in cui questa determinerebbe la violazione dei divieti di espulsione e respingimento per i rischi di subire persecuzione, tortura o trattamenti inumani o degradanti di cui all'articolo 19, cc. 1 e 1.1 TUI. Tale precisazione, espressamente prevista dalla nuova disposizione, non fa altro che recepire un principio che sarebbe, comunque, applicabile: quello di *non refoulement*. Si tratta di una norma generale del diritto internazionale, di carattere consuetudinario⁶⁵, che è pacifico non ammetta eccezioni neppure allorquando il cittadino straniero sia pericoloso per lo Stato⁶⁶.

E poiché l'eventuale violazione del *non refoulement* pure comporterebbe il diritto ad un permesso di soggiorno *ex art. 19 TUI*, è chiaro che l'intento del nuovo decreto sia quello di consentire la revoca di quelle protezioni che siano riconosciute a tutela degli obblighi costituzionali ed internazionali, fra cui verosimilmente la casistica maggioritaria sarà comunque di persone che lavorano e sono radicate nel territorio dello Stato.

Anche se in una direzione parzialmente diversa, non può che riscontrarsi, dunque, una certa somiglianza nella *ratio* dell'ultimo intervento di riforma. Al pari del d.l. 20/2023, il d.l. 145/2024 pare infatti improntato alla volontà di ridurre la tutela accordata alle persone radicate sul territorio italiano, questa volta non intervenendo sui presupposti o sulle procedure, ma attribuendo allo Stato il potere di revocare la protezione riconosciuta. Può ritenersi, infatti, che la conseguenza dell'art. 15 del d.l. 145 cit. sia, in buona sostanza, quella di consentire la revocabilità della protezione al cittadino straniero che pur radicato sul territorio dello Stato si dimostri socialmente pericoloso, così sottolineando una preminenza delle ragioni di sicurezza dello Stato rispetto a quelle di tutela della vita privata e familiare.

9. Conclusioni. La parabola neo-mercantilista delle politiche di ingresso e soggiorno per motivi di lavoro

⁶⁴ Sul punto e sulla riforma del 2023, sia consentito il rinviare a: COSTA, COSTANZO, *La protezione complementare dopo il d.l. 20/2023. Uno studio su lavoro e soggiorno anche a partire dall'esperienza della Clinica legale Migrazioni e Diritti dell'Università degli Studi di Palermo*, in *DIC*, 2024, 3, pp. 1 ss.

⁶⁵ Cfr. Cass. civ., Sez. III, 18 maggio 2021, n. 13304.

⁶⁶ *Ex multis* Cass. pen., sez. 1, 18 maggio 2017, n. 49242; Cass. pen., sez. III, 19 marzo 2019, n. 19662.

Il susseguirsi di interventi normativi in materia di ingresso e soggiorno per motivi di lavoro, a partire dalla l. 30 luglio 2002, n. 189 (cd. legge Bossi-Fini), dà prova della tendenza del legislatore e dei governi, di ogni colore, a prediligere un sistema di regole improntato alla prevenzione, al controllo e al contingentamento del fenomeno migratorio e, conseguentemente, orientato a dare priorità alla preservazione dell'ordine pubblico, percepito come un bene giuridico messo a repentaglio da un'immigrazione 'non gestita', rispetto agli altri interessi coinvolti⁶⁷.

Tra questi ultimi, l'individuazione di una risposta al bisogno di manodopera in determinati settori economico-produttivi si scontrava con la lentezza e la complessità dei procedimenti e con lo 'scoglio' dell'attribuzione di priorità al collocamento della forza lavoro italiana o già presente in Italia⁶⁸. Invece, la posizione del lavoratore migrante nel procedimento era presa in considerazione mediante tecniche di tutela di tipo 'paternalistico': questi era ai margini del procedimento, senza 'voce in capitolo', ma poteva comunque contare sul controllo preventivo da parte dell'Amministrazione in merito alla congruità dell'offerta di lavoro e soggiorno.

I più recenti interventi normativi, vale a dire il d.l. 20/2023 conv. mod. e il d.l. 145/2024, segnano un parziale mutamento di questa tendenza, come si è avuto modo di osservare nelle pagine che precedono. Si promuove infatti un alleggerimento delle procedure e dei controlli previsti dalla disciplina dell'ingresso per lavoro, sicché quest'ultima viene orientata al rapido soddisfacimento della domanda di manodopera in determinati settori dell'economia nazionale, tendenzialmente caratterizzati da lavori usuranti e mal retribuiti. A tal fine, la "messa in atto" del sistema è assegnata in buona parte agli stessi operatori economici privati.

Il diverso approccio non è di per sé scevro da conseguenze.

Per un verso, tale alleggerimento procedurale fa da 'contraltare' ad un contestuale irrigidimento di ogni forma di immigrazione non programmabile e non gestita. Seguendo una tendenza aperta almeno con il decreto legge 4 ottobre 2018, n. 113, e ripresa nel 2023, oltre che dall'ancor più recente decreto legge 23 ottobre 2024, n. 158, non ancora convertito, si è infatti verificato un progressivo irrigidimento dei 'canali' di ingresso alternativi a quelli per motivi di lavoro, che trova emblematica espressione nelle restrizioni all'accesso alla protezione internazionale nonché nella progressiva ridefinizione delle forme di protezione complementare, a cui contribuisce anche il Capo III del decreto oggetto di commento.

Per altro verso, come si è avuto modo di osservare, lo snellimento delle procedure è operato attraverso l'eliminazione o lo 'svuotamento di senso' di quegli accorgimenti che erano finalizzati al

⁶⁷ BOLOGNA, *Lavoro e sicurezza sociale dei migranti economici: l'eguaglianza imperfetta*, in DE MARZO, PARISI (a cura di), *Diritto e immigrazione. Un quadro aggiornato delle questioni più attuali e rilevanti*, in *Foro it. Gli speciali*, 2021, 3, pp. 283 ss. Si v. anche A. ALGOSTINO, *Il decreto "sicurezza e immigrazione" (decreto legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e disegualianza*, in *Costituzionalismo.it*, 2018, 2, pp. 173 ss.

⁶⁸ Sia nella fase 'politica' di determinazione delle quote, sia nei singoli procedimenti di autorizzazione al lavoro.

perseguimento di interessi pubblicistici e/o funzionali alla tutela del lavoratore straniero, riversando su di questi le conseguenze che derivano da circostanze patologiche del procedimento.

Il quadro che viene fuori è quello di una disciplina delle migrazioni e del diritto all'accesso ed al soggiorno sul territorio dello Stato, che pare risentire di un taglio neo - mercantilista, poiché condiziona l'ingresso e il soggiorno all'interesse economico nazionale, 'filtrato' dall'intervento diretto di determinate categorie di operatori privati.

Una simile prospettiva utilitaristica è quella restituita anche dal nuovo permesso di soggiorno per sfruttamento. In questo caso, l'utilità perseguita smette di essere quella del mercato e diventa quella del processo penale. Ciò si evince in maniera evidente dal fatto che la tutela delle vittime di reati gravissimi è condizionata alla loro 'utile' cooperazione, senza che siano assicurate, in cambio, le dovute misure di protezione ed assistenza da parte dello Stato, se non nella forma di un permesso 'premio'. Le ulteriori misure di assistenza finiscono, invece, per essere concesse solo nei limiti delle scarsissime risorse messe a disposizione, con la prevedibile conseguenza di creare disparità di trattamento di dubbia ragionevolezza.

Bibliografia

- ALGOSTINO, *Il decreto “sicurezza e immigrazione” (decreto legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e disegualianza*, in *Costituzionalismo.it*, 2018, 2, pp. 173 ss.
- ASGI, *Il decreto flussi 2021 alla luce delle novità introdotte dal Decreto Semplificazioni. Quando capirete che si tratta di persone e non di braccia?*, asgi.it, 2022.
- BOIANO, CECCHINI, *Le frontiere del diritto: gli artt. 18 e 18 bis TU 286/98 in una prospettiva di genere e femminista*, in GIOVANNETTI, ZORZELLA (a cura di), *Ius Migrandi*, Franco Angeli, Milano, 2020, pp. 662 ss.
- BELLAVISTA, *L'emersione del lavoro irregolare nel «Decreto Rilancio»*, in GARILLI (a cura di), *Dall'emergenza al rilancio: lavoro e diritti sociali alla prova della pandemia*, Torino, Giappichelli, 2020, pp. 163 ss.
- BOLOGNA, *Lavoro e sicurezza sociale dei migranti economici: l'eguaglianza imperfetta*, in DE MARZO, PARISI (a cura di), *Diritto e immigrazione. Un quadro aggiornato delle questioni più attuali e rilevanti*, in *Foro it. Gli speciali*, 2021, 3, pp. 277 ss.
- BONOMO, *Stranieri, procedimento amministrativo e garanzie partecipative*, in *DIC*, 2020, 2, pp. 138 ss.
- BORELLI, CALAFÀ, D'ONGHIA, LAFORGIA, RANIERI, *L'altro art. 18. Riflessioni giuslavoristiche sullo sfruttamento del lavoro. Introduzione*, in *LD*, 2021, 2, pp. 187 ss.
- CHIAROMONTE, *Lavoro e diritti sociali degli stranieri: il governo delle migrazioni*, Giappichelli, Torino, 2013.
- COLAMARTINO, «Non ho paura. Ma ormai vivo qui». *La protezione speciale e il diritto alla vita privata e familiare nell'applicazione della giurisprudenza (con qualche spunto di riflessione sul dl n. 20/2023)*, in *QG*, 2023, 3, pp. 17 ss.
- CORSO, *Manuale di diritto amministrativo*, IX ed., Giappichelli, Torino, 2020.
- COSTA, COSTANZO, *La protezione complementare dopo il d.l. 20/2023. Uno studio su lavoro e soggiorno anche a partire dall'esperienza della Clinica legale Migrazioni e Diritti dell'Università degli Studi di Palermo*, in *DIC*, 2024, 3, pp. 1 ss.
- D'ONGHIA, *Immigrazione irregolare e mercato del lavoro: spunti per una discussione*, in *RTDP*, 2019, 2, pp. 463 ss.
- D'ONGHIA, DE MARTINO, *Lavoro e immigrazione: una nuova stagione nella regolamentazione dei flussi di ingresso?*, in A.A.V.V., (a cura di), *Annuario ADiM 2023*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, pp. 297 ss.
- DI MARTINO, *Sfruttamento del lavoro. Il lavoro nel contesto della definizione del reato*, il Mulino, Bologna, 2020.
- DI PASQUALE, TRONCHIN, *Bentornato decreto flussi*, in *lavoce.info*, 2021.
- FLORIO, *Dalla protezione umanitaria alla protezione complementare: cos'è cambiato?*, in *QG*, 24 marzo 2023.
- GARILLI, *Immigrati e diritti sociali: parità di trattamento e tutela multilivello*, in *DML*, 2017, 1, pp. 13 ss.
- GIAMMARINARO, *L'individuazione precoce delle vulnerabilità alla tratta nel contesto dei flussi migratori misti*, in *QG*, 2018, 2, pp. 129 ss.
- GONNELLI, *La regolarizzazione dei lavoratori migranti come intervento straordinario per far fronte all'emergenza sanitaria da Covid-19*, in *LLI*, 2021, 1, pp. 32 ss.
- GUARISO, *D.lgs. 20/2023 e d.lgs. 152/2023: Una nuova fase degli ingressi per lavoro?*, in *DIC*, 2024, 1, pp. 1 ss.
- LAFRATTA, *Il decreto flussi tra vecchie ombre e nuove esigenze*, in *Labor*, 2022, 4, pp. 451 ss.
- MERLO, *Il contrasto allo sfruttamento del lavoro e al “caporalato” dai braccianti ai riders*, Giappichelli, Torino, 2020.
- MOROZZO DELLA ROCCA, *La protezione umanitaria in Italia, a seguito della mutilazione della protezione speciale*, in *DUDI*, 2023, 3, pp. 545 ss.
- PALUMBO, SCIURBA, *The Vulnerability to Exploitation of Women Migrant Workers in Agriculture in the EU: The Need for a Human Rights and Gender Based Approach*, Bruxelles, 2018.
- RECCHIA, *L'accesso al lavoro dei migranti economici*, in CHIAROMONTE, FERRARA, RANIERI (A cura di), *Migranti e lavoro*, il Mulino, Bologna, 2020, pp. 93 ss.
- RICCOBONO, *Immigrazione e lavoro al tempo della crisi. Aspetti problematici e prospettive di riforma del quadro normativo*, in *NA*, 2013, 4, pp. 401 ss.
- ROBERTI, *Questioni connesse alla determinazione delle “quote massime” dei migranti economici*, in *federalismi.it*, 2024, 12, pp. 133 ss.
- SGROI, *Ordinamento giuridico e ingresso dei lavoratori di paesi terzi: considerazioni a margine del d.l. 10 marzo 2023, n. 20*, in *DML*, 2023, 2, pp. 403 ss.
- STARITA, *Le protezioni complementari in Italia e i trattati in materia di diritti umani dopo la l. 5 maggio 2023, n. 50: una questione d'interpretazione*, in *DUDI*, 2023, 2, pp. 337 ss.
- TONOLO, *La rilevanza degli obblighi internazionali ai fini della tutela della vita privata e familiare dei richiedenti protezione internazionale nella l. 5 maggio 2023, n. 50*, in *DUDI*, 2023, 2, pp. 353 ss.
- VALERIO, *Caporalato, per gli ‘schiavi delle angurie’ assolti in appello i quattro imprenditori di Nardò dopo 11 anni processi*, 19 ottobre 2023, [bari.repubblica.it/cronaca/2023/10/19/news/caporalato_schiavi_delle_angurie_assolti_in_appello_quattro_imprenditori_di_nardo_dopo_11_anni-418246344/](https://www.bari.repubblica.it/cronaca/2023/10/19/news/caporalato_schiavi_delle_angurie_assolti_in_appello_quattro_imprenditori_di_nardo_dopo_11_anni-418246344/)
- ZORZELLA, *Editoriale*, in *DIC*, 2024, 3.
- ZORZELLA, *La riforma 2023 della protezione speciale: eterogenesi dei fini?*, in *QG*, 2023, 3, pp. 79 ss.

Elenco abbreviazioni

CP – Cassazione Penale

DIC – Diritto immigrazione e cittadinanza

DML - Diritto del mercato del lavoro

DUDI – Diritti umani e diritto internazionale

LD – Lavoro e diritto

LLI - Labour & Law Issues

NA – Nuove Autonomie

QG – Questione Giustizia

RGL – Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale

RTDP - Rivista trimestrale di diritto pubblico